
Toezicht op Volendam

Een onderzoek in opdracht van
de Commissie Onderzoek
Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001

Prof. dr. F. Fleurke,



Opdracht en vraagstelling

De Commissie-Alders die in opdracht van de Staatssecretaris van BZK de cafébrand in Edam-Volendam in de nieuwjaarsnacht 2001 onderzoekt, heeft ons opdracht gegeven een studie te verrichten naar de rol van het toezicht voor, tijdens en na afloop van de brand. De vraag die de Commissie stelde was: wie waren de relevante controlerende instanties, hoe hebben deze instanties gefunctioneerd, dienen verbeteringen te worden aangebracht in het toezicht, en zo ja, welke?

Hiervan uitgaande hebben wij informatie verzameld met behulp van de volgende onderzoeksvragen:

- Welke toezichtsinstanties zijn relevant op het onderhavige beleidsterrein, waarvan de kern wordt gevormd door de brandveiligheid en de rampenbestrijding?
- Welke taken en bevoegdheden hebben deze instanties en wat moet uit dien hoofde van deze instanties worden verwacht?
- Welke activiteiten hebben deze instanties voor, tijdens en na afloop van de cafébrand in Volendam feitelijk ondernomen?
- Hoe kunnen deze activiteiten in het licht van de gegeven taken en bevoegdheden worden beoordeeld?
- Met welke maatregelen of voorzieningen kunnen gebreken in de toezichtsuitoefening van deze of gene toezichthouder worden vermeden of aangepakt?
- Wat zijn de gevolgen van meervoudig toezicht voor de aard en de kwaliteit van de toezichtsuitoefening als geheel?
- Met welke maatregelen of voorzieningen kunnen gebreken die samenhangen met het meervoudig toezicht (bijv. witte plekken in het toezicht, dysfunctionele overlappingsen) worden vermeden of aangepakt?

De informatie is in de eerste plaats verzameld met behulp van dossieronderzoek. Dit omvatte de bestaande wet- en regelgeving op het onderhavige terrein, de uitgebrachte inspectierapporten en een aantal notities en commentaren van belanghebbende instanties. In de tweede plaats is informatie vergaard via het afnemen van interviews van een aantal bestuurders, directeuren en inspecteurs.¹

1 Met dank aan F.M. Fleurke die bij het afnemen van interviews en de verwerking daarvan assisteerde.

De kring van toezichthouders rond Volendam

Een gemeente is onderworpen aan diverse algemene en sectorale toezichtsarrangementen en heeft derhalve te maken met verscheidene toezichthouders. Het toezicht kan sterk variëren al naar gelang de vormgeving van het bestuurlijk stelsel waarvan het een element is. Het betreft toezichthouders in de eerste lijn (toezichthouders die rechtstreeks toezicht uitoefenen op de onder toezichtgestelden) en toezichthouders in de tweede lijn (toezichthouders die toezicht uitoefenen op primaire toezichthouders, ook wel metatoezicht genoemd). In het geval van de cafébrand in Volendam is eveneens sprake van een aantal toezichthouders (zgn. meervoudig toezicht).

In ons onderzoek zullen we het functioneren van de volgende toezichthouders in kaart brengen en beoordelen: de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, de inspectie van de Volkshuisvesting, de Arbeidsinspectie, de inspectie voor de Gezondheidszorg, de inspectie voor de Politie en de provincie Noord-Holland. Daarnaast is aandacht besteed aan de taken van de Regionale Brandweer Waterland op het gebied van de brandpreventie.

Beoordelingskader

1. Organische visie op interbestuurlijke verhoudingen

In de organische visie die ten grondslag ligt aan ons staatsrecht, worden gemeenten beschouwd als delen die onlosmakelijk verbonden zijn met het geheel en de andere delen van de staat. Gemeenten verkeren niet in een volstrekt isolement. De verbondenheid van gemeenten met het Rijk en de provincie komt op een bepaald taakgebied tot uitdrukking in regelgeving, een planstructuur, in een financiële verhouding, in een bepaalde vorm van monitoring, verantwoording en ook in toezicht. Naarmate de centrale overheid prominenter aanwezig is als regelgever (sprake is van meer centrale programmering), bekostiger (de financiering van de gemeentelijke taak gepaard gaat met meer en indringender bestedingsvoorschriften) en toezichthouder (het toezicht meer sturend is), spreken we van een centraal bestuurlijk stelsel. Naarmate de rol van de centrale overheid op een bepaald taakgebied beperkter is, spreken we van een decentraal bestuurlijk stelsel. Het zal slechts zelden of nooit voorkomen dat decentralisatie impliceert dat op centraal niveau elke vorm van het stellen van normen of doelen verdwijnt.

2. Consequenties voor de vormgeving van interbestuurlijke verhoudingen

Voor de vormgeving van interbestuurlijke verhoudingen houdt de organische visie een drietal belangrijke uitgangspunten in. In de eerste plaats geldt dat provincies en gemeenten weliswaar zelfstandige bestuursinstanties zijn met een eigen huishouding, maar tegelijkertijd interacteren en moeten interacteren met de andere overheden. Zelfs voor de meest decentrale stelsels houdt de toedeling van verantwoordelijkheden aan het provinciale of gemeentelijke domein niet in dat daarmee zou zijn uitgesloten dat het Rijk op enigerlei wijze of enig moment iets op het desbetreffende beleidsterrein onderneemt. Het decentralisatieartikel uit de Gemeentewet brengt dit ook tot uiting: op het eerste lid dat bepaalt dat het Rijk de decentralisatie bevordert, volgt het tweede artikel dat, op voorwaarde van deugdelijke motivering, het mogelijk maakt bepaalde aangelegenheden tot onderwerp van rijksbeleid of provinciaal beleid te rekenen². In de organische visie past evenmin dat de verantwoordelijkheid van het Rijk bij gedecentraliseerde taken, per definitie beperkt zou zijn tot systeemverantwoordelijkheid. Het systeem van *checks and balances* dat de gedecentraliseerde eenheidsstaat kenmerkt, biedt ruimte – om niet te zeggen: noodzaakt tot – allerlei vormen van verwevenheid, gedeelde taken en verantwoordelijkheden, ook wanneer een bepaalde bestuursinstantie de primaire bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt.

Het tweede uitgangspunt dat de organische visie in zich bergt is dat er niet bepaalde taken en verantwoordelijkheden bestaan, die vast en permanent tot het domein van een bepaalde

bestuursinstantie behoren. Maatschappelijke omstandigheden, economische mogelijkheden, de beschikbare instrumenten en politieke voorkeuren zijn beslissend voor het toedelen van taken en verantwoordelijkheden.

Het derde uitgangspunt volgt hier logischerwijs uit: de verdeling van verantwoordelijkheden en de inrichting van interbestuurlijke verhoudingen is dynamisch. Vrijwel elk beleidsterrein laat een opeenvolging zien van meer decentrale en meer centrale stelsels. De volkshuisvesting was aan het begin van de vorige eeuw een gemeentelijke taak bij uitstek, onderging in de loop der jaren een proces van vergaande centralisatie, om vanaf 1975 weer meer een lokale aangelegenheid te worden. Op veiligheidsgebied is de laatste jaren wellicht ook het begin van een kentering te zien, maar dan in de richting van een meer centrale inrichting van bestuurlijke arrangementen. Bij de vormgeving van bestuurlijke verhoudingen, en meer in het bijzonder de inrichting van toezichtsarrangementen, gaat het derhalve om verwevenheid tussen de bestuurslagen en een toedeling van verantwoordelijkheden die correspondeert met veranderlijke maatschappelijke behoeften en mogelijkheden.

3. Toezicht in de gedecentraliseerde eenheidsstaat

Toezicht is het onderzoeken, beoordelen van handelingen of standen van zaken, en indien nodig, interveniëren. Toezicht is één van de bestuursinstrumenten die bij de vormgeving van interbestuurlijke betrekkingen kan worden ingezet. Ten aanzien van deze inzet valt op grond van de organische visie het volgende op te merken.

Ten principale geldt dat ons staatsbestel geen enkele vorm of variant van toezicht uitsluit. Zowel preventief als repressief toezicht, 'zacht adviserend' toezicht als 'hard interveniërend' toezicht, toezicht dat beperkt is tot systeemverantwoordelijkheid als toezicht dat het handelen van bestuursinstanties in elk individueel geval toetst, behoren tot de mogelijkheden.

Of en welke vorm van toezicht noodzakelijk is, is in de eerste plaats afhankelijk van de belangen en risico's die in het geding zijn. Met name indien decentrale bestuurlijke stelsels terreinen betreffen, waarop de veiligheid, gezondheid of onvervreembare rechten van burgers in het geding zijn, is een effectief toezichtsregime onontbeerlijk, tenzij kan worden waargemaakt dat in of buiten het bestuurlijke stelsel equivalente voorzieningen aanwezig zijn.

De inrichting van het toezichtsarrangement en de uitoefening van het toezicht dienen voorts af te hangen van de bestuurlijke verhoudingen op een veld. Het is evenwel zaak om in dit verband eenvoudige redeneringen en argumentaties te vermijden. Als een bestuurlijk stelsel bijvoorbeeld een decentraal karakter heeft, dan volgt daaruit niet per definitie dat het toezicht terughoudend moet zijn of beperkt van reikwijdte moet zijn. Onder omstandigheden is zelfs eerder het tegendeel het geval. Het ontbreken van regelgevende of financiële bevoegdheden voor een hogere overheid in een dergelijk stelsel, kan juist betekenen dat het toezicht een groter gewicht moet krijgen, omdat dat de enige weg is die rest om de noodzakelijke checks and balances in het stelsel aan te brengen. De commissie-Borghouts signaleert in haar rapport dat meer en meer wordt overgegaan tot (organisatorische) scheiding van beleid en uitvoering en merkt in dat verband op: "Juist de scheiding van beleid en uitvoering en daarmee de vergroting van de afstand tussen beide maakt een goede toezichtsfunctie essentieel."³ Mutatis mutandis kan dezelfde opmerking worden gemaakt ten aanzien van decentralisatie. Ten slotte is van belang dat toezicht niet het enige correctiemechanisme is. De aanwezigheid

van interne controle, actieve tegenspelers, concurrentie, goed functionerende – en benutte! – klachten- en beroepsprocedures kunnen in meer of mindere mate toezicht en inspectie vervangen. Van groot belang is evenwel dat zeker gesteld kan worden dat de in het geding zijnde openbare belangen door deze mechanismen worden gediend. Zo kan men bijvoorbeeld bij bouwvergunningen er wellicht op vertrouwen dat omwonenden een eventueel tekort schietend bouw- en woningtoezicht voldoende compenseren als het gaat om dreigende geluidsoverlast en dergelijke. Voor brandveiligheid zal door derden-belanghebbenden ingesteld bezwaar en beroep evenwel niet of veel minder compenserende werking hebben. Het is dus evenzeer van belang in te zien dat op bepaalde terreinen belangen- en machtsverhoudingen in de samenleving zodanig zijn, dat zij de behoefte aan toezicht eerder vergroten dan verminderen.

4. Ontwikkelingen in het toezicht

Een aantal ontwikkelingen in het openbaar bestuur heeft over het geheel genomen het toezicht op gemeenten – maar niet alleen op gemeenten – aan belang en kracht doen inboeten. De decentralisatie heeft, vanaf het eind van de jaren zeventig, een belangrijke verschuiving teweeggebracht van taken en verantwoordelijkheden naar gemeenten. Het beleid had een generiek karakter, wat onder meer inhield dat in centrale bestuurlijke stelsels *alle* bestuursinstrumenten object van sanering waren. In de volkshuisvesting, het welzijnsbeleid etcetera gingen sanering van specifieke uitkeringen, beperking van regelgeving van rijkswege en het verwijderen van toezichtsinstanties en -procedures hand in hand. Voor zover dit er op gericht was te voorkomen dat het Rijk wat het met de ene hand gaf (integratie van uitkeringen in het Gemeentefonds) met de andere hand terugnam (sturing via het toezicht), was deze benadering uiteraard op haar plaats. Niet altijd is echter voldoende doordacht, dat ook decentrale stelsels veiligheidsvoorzieningen in de vorm van toezicht behoeven.

De deregulering heeft in feite dezelfde werking gehad. Regels, en op handhaving van die regels gericht toezicht, hebben op veel terreinen plaatsgemaakt voor zelfregulering, gedragscodes en vergelijkbare arrangementen.

Ten slotte heeft ook de Grote Efficiency Operatie consequenties gehad. Niet in de laatste plaats zette zij druk op inspecties en toezichthoudende organen, omdat als hun taken ten gevolge van decentralisatie en deregulering al niet waren gereduceerd, het generieke beleid ten aanzien van decentralisatie en deregulering dit type onderdelen van de rijksdienst eerder voor afslanking in aanmerking bracht dan andere.

Tezamen hebben deze ontwikkelingen ertoe geleid dat toezicht en inspectie als constituerende elementen van bestuurlijke stelsels weinig in de aandacht hebben gestaan, en dat, in elk geval op een aantal beleidsterreinen, onvoldoende de vraag aan de orde is geweest of en met welke vormen van toezicht de *specifieke* doeleinden en problemen van het desbetreffende beleids-terrein gediend zouden zijn. Een generieke benadering die een inperking van reikwijdte en intensiteit van het toezicht inhield, heeft overheerst. Voor de (beoordeling van de) inrichting en uitoefening van toezicht in bestuurlijke stelsels voldoet een dergelijke generieke benadering niet. Zij houdt onvoldoende rekening met de samenhang, verwevenheid en noodzaak van checks and balances die de organische visie veronderstelt. Analoog aan hetgeen elders ten aanzien van decentralisatie is gesteld, is een specifieke benadering vereist, die vertrekt vanuit de eisen en condities die maatschappelijke vraagstukken en opgaven aan het openbaar bestuur stellen⁴.

5. Gemeenschappelijke regelingen

Een ander element dat in de onderhavige casus een rol speelt, zijn gemeenschappelijke regelingen. Vastgesteld moet worden dat de (bestuurskundige) theorie ter zake weinig houvast geeft. Een consistent antwoord op de vraag hoe opgaven en vraagstukken van bovengemeentelijke en regionale aard in bestuurlijke stelsels moeten worden verdisconteerd, is noch in de praktijk, noch in de theorie ontwikkeld.

Gemeenschappelijke regelingen als antwoord op bestuurlijke schaalproblemen kennen belangrijke voordelen. Met name het eerbiedigen van de gemeentelijke autonomie en maatwerk – het kunnen aansluiten op de specifieke schaal en aard van de bestuurlijke problematiek die in het geding is – zijn in dit verband van belang. Anderzijds echter kennen gemeenschappelijke regelingen ook hun beperkingen. Voor het kunnen beschikken over bevoegdheden en middelen voor hun taakuitoefening, zijn gemeenschappelijke regelingen in de regel volledig afhankelijk van de deelnemende gemeenten. In situaties van belangentegenstellingen of wanneer een optreden is vereist ten opzichte van een of meer van de deelnemende gemeenten, is de slagvaardigheid en doeltreffendheid daarom geenszins gegarandeerd⁵. Voorts is het zo dat het feit dat regelingen per taak en per sector worden ingesteld, leidt tot diffuse bestuurlijke verantwoordelijkheden, die het voor gemeenschappelijke regelingen moeilijk maken de horizontale en verticale differentiatie van het bestuur te overwinnen⁶. In vergelijking met andere bestuurlijke arrangementen – bijvoorbeeld de toedeling van een verantwoordelijkheid aan de provincie of directe attributie van een taak aan een regio sui generis – is de kans groot dat een gemeenschappelijke regeling onder deze condities minder effectief is, tenzij in de constitutie van de gemeenschappelijke regeling de nodige voorzieningen zijn getroffen.

Ook de beoordeling van de inrichting en werking van gemeenschappelijke regelingen dienen daarom situatie-specifiek te zijn. Het gaat daarbij met name om de vraag of voldoende maatregelen zijn getroffen om een slagvaardig en doeltreffend optreden te bewerkstelligen. In verband met het toezicht is het voorts van bijzonder belang of de bestuurlijke verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld, zodat een toezichthouder zijn beoordelingen en eventuele interventies kan 'adresseren' en erop kan vertrouwen dat beleid en uitvoering op de bedoelde wijze worden aangepast.

6. Richtlijnen voor de beoordeling

Uit het voorgaande kunnen de volgende richtlijnen voor de beoordeling worden afgeleid.

Ten aanzien van de inrichting van bestuurlijke arrangementen:

- Een inbreuk op de gemeentelijke autonomie is gerechtvaardigd, indien lijf en leden of onvervreembare rechten van burgers in het geding zijn.
- Dit geldt in het bijzonder als andere correctiemechanismen – politieke controle, bezwaar en beroep van burgers en dergelijke – niet of slechts in beperkte mate effectief zijn.
- Indien en voor zover gemeentelijke taken in gemeenschappelijke regelingen worden ondergebracht, en (belangen)tegenstellingen een zekere mate van zelfstandig optreden van de gemeenschappelijke regeling noodzakelijk maken, beschikt de gemeenschappelijke regeling over voldoende bevoegdheden en middelen om dit optreden te realiseren.
- Bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn helder over de betrokken bestuursorganen verdeeld, zodat duidelijk is welke bestuursorganen, onder meer door toezichthouders, moeten worden aangesproken op tekortkomingen in rechtmatigheid en doelmatigheid.

Ten aanzien van de uitoefening van taken en bevoegdheden:

- Taakopvatting en –uitvoering door toezichthouders zijn steeds consistent met de specifieke rol die in het bestuurlijke arrangement voor hen is voorzien.
- Generieke bestuurlijke overwegingen – zoals respecteren van gemeentelijke autonomie – vormen geen reden toezicht niet of terughoudend uit te voeren, indien de specifieke rol die voor de toezichthouder is voorzien anders indiceert.

2 Gemeentewet, artikel 117.

3 Onafhankelijkheid; Eindadvies Ambtelijke Commissie Toezicht, p. 23.

4 F. Fleurke e.a. Decentraliseren met beleid, Sdu Uitgevers, 1997, p. 10.

5 F. Fleurke e.a. Decentraliseren met beleid, p. 35.

6 Idem, p. 36.

Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding

1. Typering van de bestuurlijk stelsels

Voor het onderhavige beleidsterrein zijn twee wetten van belang, namelijk de Brandweerwet (1985) en de Wet rampen en zware ongevallen (1985).

Brandweerwet

De gemeenteraad regelt de organisatie, het beheer en de taak van de gemeentelijke brandweer bij verordening. Burgermeester en wethouders hebben de zorg voor:

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en 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 taak van de brandweer bestaat in elk geval uit de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden ter zake van de hierboven genoemde onderwerpen alsmede ten aanzien van het beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen als bedoeld in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen.

Artikel 12 geeft de gemeenteraad de opdracht een brandveiligheidsverordening vast te stellen, voor zover daarin niet bij of krachtens de Woningwet of enige andere wet is voorzien. Met het toezicht op de naleving ervan zijn belast de bij besluit van het college van burgermeester en wethouders aangewezen ambtenaren.

Gedeputeerde staten wijzen de gemeenten aan waarvan de besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen teneinde een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering te bewerkstelligen van de werkzaamheden, zoals hierboven uiteengezet en overigens een goede hulpverlening bij een ongeval of ramp te bevorderen. De regionale brandweer heeft onder andere tot taak de gemeentebesturen op het gebied van brandpreventie te adviseren.

De artikelen 6 t/m 11 van de Brandweerwet voorzien in het verlenen van onderlinge bijstand tussen de bestuursorganen op de verschillende overheidsniveaus.

Een aparte regeling is opgenomen voor bedrijfsbrandweren. Burgermeester en Wethouders kunnen een inrichting aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig die in geval van brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid. Met het toezicht op naleving hiervan zijn belast de bij besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken aangewezen ambtenaren.

De minister kan bij algemene maatregel van bestuur regels geven met betrekking tot personeelszaken, opleidingseisen en de kwaliteit van het brandweer- en reddingsmateriaal. De minister

heeft voorts een toezichtstaak die zich uitstrekt tot het terrein van de brandweezorg en rampenbestrijding.

Het zwaartepunt ligt dus bij de gemeente. Er is sprake van een decentraal bestuurlijk stelsel.

Wet rampen en zware ongevallen

De wet verstaat onder een ramp of een zwaar ongeval: een gebeurtenis

1. *waardoor een ernstige verstoring van de openbare veiligheid is ontstaan, waarbij het leven en de gezondheid van vele personen, het milieu of grote materiële belangen in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad, en*
2. *waarbij een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines is vereist om de dreiging weg te nemen of de schadelijke gevolgen te beperken.*

Burgermeester en wethouders zijn belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente, voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald, aldus artikel 2.

De gemeenteraad stelt voor het hele gebied van de gemeente een rampenplan vast. De wetgever eist dat het rampenplan in ieder geval aan een aantal minimumeisen voldoet (artikel 4). Het rampenplan wordt uiterlijk een maand na vaststelling door B&W aan gedeputeerde staten en, ter kennisgeving, aan de commissaris in de provincie gezonden. Gedeputeerde staten hebben de bevoegdheid, indien zij van oordeel zijn dat het plan niet aan de wettelijke eisen voldoet, na overleg met het gemeentebestuur, het plan te wijzigen. Indien het gemeentebestuur daaraan niet voldoet, gaan gedeputeerde staten op kosten van de gemeente tot wijziging van het rampenplan over.

De burgermeester stelt voor elke ramp of elk zwaar ongeval, waarvan de plaats, de aard en de gevolgen voorzienbaar zijn een rampbestrijdingsplan vast, waarin het geheel van bij die ramp of dat zware ongeval te nemen maatregelen is opgenomen. Dit plan wordt uiterlijk een maand na vaststelling aan de commissaris in de provincie gezonden. De commissaris in de provincie kan de burgemeester, na overleg met hem, de verplichting opleggen tot het wijzigen van een vastgesteld rampbestrijdingsplan.

De commissaris in de provincie stelt een provinciaal coördinatieplan vast. Dit plan wordt ter kennisgeving aan de minister en de burgermeesters in de provincie gezonden.

De burgermeester heeft het opperbevel in geval van een ramp of een zwaar ongeval of van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Hij doet zich bijstaan door een door hem samengestelde gemeentelijke rampenstaf. Degene die de leiding over de brandweer heeft, is tevens belast met de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval, tenzij de burgermeester een andere voorziening treft. De commissaris in de provincie heeft een aanwijzingsbevoegdheid, in geval van een ramp of een zwaar ongeval van meer dan plaatselijke betekenis of in geval van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan. Hij kan alsdan in de operationele leiding van de bestrijding van een ramp of een zwaar ongeval voorzien en zich laten bijstaan door een door hem samengestelde provinciale rampenstaf. De minister kan aanwijzingen verstrekken indien het algemeen belang zulks dringend eist aan de commissaris in de provincie. Art. 15 t/m 18 voorzien in het geven van bijstand tussen de verschillende bestuurslagen.

Art. 19 t/m 24 behelzen enkele bijzondere bepalingen m.b.t. de bestrijding van rampen en zware ongevallen in buitengewone omstandigheden alsmede de voorbereiding daarop.

De Wet rampen en zware ongevallen kan worden getypeerd als een decentrale wet met zware checks (d.w.z. hard interveniërend toezicht) van provincie en Rijk.

2. De taken en bevoegdheden van de inspectie in historisch perspectief

De taken en bevoegdheden van de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding zijn vastgelegd in artikel 19 van de Brandweerwet. Het artikel luidt:

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken heeft, voor zover dit uit een oogpunt van algemene brandweezorg en rampenbestrijding noodzakelijk is, tot taak:
 - Het toetsen van de wijze waarop een bestuursorgaan van een provincie, een gemeente, een lichaam dat bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld dan wel een ander openbaar lichaam hun taken uitvoeren met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp;
 - Het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp.
2. [regelt een informatieplicht van de genoemde bestuursorganen ten opzichte van de inspectie, in geval lid 1a.]
3. [regelt een informatieplicht van de genoemde bestuursorganen ten opzichte van de inspectie, in geval lid 1b.]

68

Artikel 19 dat in zijn huidige redactie door een wetwijziging in 1995 in de Brandweerwet is gekomen, heeft een uiterst curieuze ontstaansgeschiedenis. Tot aan het begin van de jaren negentig bestond de inspectie uit vijf districtsinspecties en een hoofdinspectie gevestigd te Den Haag. Het toen geldende toezichtsartikel gaf opdracht tot het geven van advies en voorlichting, ook uit eigener beweging. Er bestond destijds een tamelijk intensief interactiepatroon tussen de districtsinspecties enerzijds en de gemeenten en de regio's anderzijds, doordat de inspecteurs vaak als adviseur deelnamen aan gemeentelijk en regionaal brandweerverleg. Hoewel de wettekst slechts spreekt van advies en voorlichting, was er de facto sprake van een min of meer intensieve beïnvloedingspraktijk. In de jaren die volgden kwam er als gevolg van de 'Grote efficiëncy-operatie' en de 'Herbezinning op kerntaken van de rijksoverheid' een einde aan deze praktijk. De vijf districtsinspecties werden opgeheven; met de opbouw van een nieuwe ('moderne') rijksinspectie werd gestart.

In januari 1993 liet de beleidsdirectie Brandweer van het ministerie van Binnenlandse Zaken het 'Masterplan directie Brandweer' het licht zien. In dit beleidsstuk werd onder meer de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding onder de loep genomen. Voor de opbouw van de nieuwe inspectie koos men het volgende uitgangspunt: "De vijf Districtsinspecties voor het Brandweerwezen (zijn) opgeheven, terwijl de inspectiefunctie ten behoeve van de minister behouden is. Bij sturen op afstand en decentralisatie blijft de minister van BiZa verantwoordelijk voor de werking van het systeem van openbare veiligheid. Dan is zicht nodig op de wijze waarop verantwoordelijke overheden hun taak vervullen. Die kunnen daarop worden aangesproken. *Daarvoor is een inspectie nodig die niet adviseert en overlegt, maar werkelijk inspecteert en toetst aan uitgangspunten.*"⁷. De inspectie nieuwe stijl diende in 1993 operationeel te zijn.

Twee jaar later (1995) voegde de minister de daad bij het woord. Hij kwam met een wijzigingsvoorstel betreffende het toezicht naar de Kamer, op grond waarvan de inspectie de bevoegdheid zou krijgen de wijze waarop gemeenten en andere openbare lichamen hun taken uitvoeren met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp, te toetsen.

In het debat van 21 maart 1995 over dit voorstel bleek dat de Tweede Kamer niets voelde voor een toetsende taak van de minister (lees: de rijksinspectie). De argumentatie van de Kamer kan als volgt worden samengevat.⁸

De brandweezorg is een autonome taak van de gemeenten: als er één taak is die tot het hart van het lokaal bestuur behoort, dan is dat wel de brandweer. Een toetsend toezicht is dan een disproportioneel zware bevoegdheid. "Wij moeten geen centralistische bevoegdheden in de wet leggen als die niet strikt nodig zijn", aldus het kamerlid Schutte die daarmee de opvatting van (vrijwel) de gehele Kamer vertolkte. Het kamerlid Dijkman ging zelfs zover te stellen dat de lijn van de regering lange tijd was, dat de brandweerinspectie haar rechtvaardiging vond in de opbouw van de rampenbestrijdingsorganisatie. "Nu deze is voltooid, lag opheffing in de rede." De opvatting van de minister dat hij zich verantwoordelijk acht voor de goede werking van het gehele systeem van de openbare veiligheid in het land, wordt als wel "erg ongeclausuleerd" en "centralistisch" bestempeld. Er is wel sprake van politieke verantwoordelijkheid, maar dan van verantwoordelijkheid op de achterhand.

Het zijn primair de lokale en provinciale bestuursorganen die verantwoordelijkheid dragen en daarvan rekenschap geven aan de gekozen organen op lokaal en provinciaal niveau. "Ook in het recente verleden is niet gebleken dat dit ook maar ergens tot onacceptabele of onveilige toestanden heeft geleid." Zouden er lagere bestuursorganen fundamenteel tekort schieten, dan heeft de minister toch zijn reguliere bevoegdheden om het decentrale bestuur in goede banen te leiden. Dat zijn dan wel paardenmiddelen, maar er zal dan ook sprake moeten zijn van een extreme situatie, wil van die middelen gebruik worden gemaakt.

Ten aanzien van het rijkstoezicht op de rampenbestrijdingsorganisatie wordt gesteld dat een bestuursovereenkomst is afgesloten tussen de centrale overheid en de decentrale overheden, waarin de brandweerregio's als spil in de rampenbestrijdingsorganisatie worden beschouwd. Dat karakteriseert de zelfstandigheid van die regio's ten opzichte van de centrale overheid. Een toezichtstaak van de minister als voorgesteld zou tot gevolg hebben dat zij verwordt tot "een de zaak eens dunnetjes overdoen" dan wel tot "het gaan zitten op de stoel van de decentrale overheden". Dat zou haaks staan op de gekozen gedecentraliseerde structuur.

Aan een gedeconcentreerde rijksinspectie die dicht op het lokale bestuur zit, is derhalve geen behoefte meer. Er is wel ruimte voor een centrale inspectie met een advies- en onderzoeksfunctie. Met de gegevens die de minister hierdoor krijgt, kan met behulp van goed overleg worden bijgestuurd. Voorts heeft de minister met zijn budgettaire en regelgevende bevoegdheid voldoende instrumenten in handen om zijn centrale coördinerende rol in het kader van de rampenbestrijding te kunnen vervullen.

De Kamer besloot de toetsende taak van de minister drastisch in te perken, door aan het voorgestelde artikel de volgende zinsnede toe te voegen: "voor zover dit uit een oogpunt van algemene brandweezorg en rampenbestrijding noodzakelijk is".⁹ Het desbetreffende amendement-Scheltema-de Nie/Dijkman werd zonder stemming aangenomen. Hiermee mist de minister de bevoegdheid, anders dan na een brand, ongeval of ramp, om de wijze waarop een individuele gemeente haar taken uitvoert met betrekking tot het voorkomen van, het

voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp, te toetsen. Hiervoor kwam in de plaats een algemene onderzoeksmatige inspectietaak. De minister pleegde hiertegen geen noemenswaardig verzet: "Het amendement kan gewoon worden aangenomen; dan komt het keurig in de wet en de wetsgeschiedenis en dat is altijd leuk."

3. Doelstelling en activiteiten van de inspectie

De werkwijze van de inspectie die gebaseerd is op het nieuwe artikel 19 van de Brandweerwet is vastgelegd in het Handboek algemene doorlichting. Dit Handboek is, vergezeld van een circulaire¹⁰, op 28 september 1995 toegezonden aan alle gemeentebesturen en de besturen van de regionale brandweren. Als doelstelling van de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding werd geformuleerd: "Het regulier toetsen in kwalitatieve en kwantitatieve zin van brandweezorg en rampenbestrijding om de minister van Binnenlandse Zaken adequaat te informeren, zodat deze zijn politieke verantwoordelijkheid kan dragen, en om een bijdrage te leveren aan het kwaliteitsniveau van brandweezorg en rampenbestrijding bij de lokale en regionale organisaties en aan de beleidsontwikkeling van het ministerie."¹¹

De inspectie verricht volgens het Handboek en de circulaire drie taken:

- Algemene doorlichting per gemeente;
- Aspect of thematisch onderzoek;
- Incidentonderzoek;
- Instrumentenanalyse en -ontwikkeling¹²

70

Ad 1: Een instrument met een beperkte diepgang om een breed maar globaal inzicht te krijgen in de mate waarin in een gemeente aan de condities is voldaan om te komen tot een adequaat niveau van brandweezorg en rampenbestrijding. De onderwerpen zijn in principe de taakclusters in de veiligheidsketen (pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg). Over ieder (deel)onderwerp wordt een oordeel gegeven. Dit oordeel wordt zowel in beschrijvende vorm als in cijfers uitgedrukt. Er zijn twee vormen van rapportage. Een rapportage naar de burgemeester en de commandant van de onderhavige brandweerorganisatie; gaandeweg zal bezien worden of en in welke mate rapportage over de bevindingen uit de algemene doorlichting aan het betreffende regiobestuur wenselijk is. Voorts zijn er rapportages naar de minister. "Eenmaal per jaar wordt aan de minister gerapporteerd, terwijl ook in het jaarverslag van de inspectie melding wordt gemaakt van de uitgevoerde algemene doorlichtingen en het beeld dat daaruit naar voren komt."¹³ In de begeleidende circulaire werd aangekondigd dat de inspectie binnenkort contact opneemt met een aantal gemeenten voor het verrichten van een eerste serie algemene doorlichtingen. Vooralsnog werd uitgegaan van 20 algemene doorlichtingen per jaar, waarbij de selectie geschiedt op basis van spreiding over grootteklassen van gemeenten en spreiding over het land.

Ad 2: Een instrument om een meer diepgaand inzicht te krijgen in een bepaald gebied of onderwerp binnen de brandweezorg en de rampenbestrijding, n.a.v. de algemene doorlichting. Het betreft onderwerpen als oefenen bij de brandweer, beschikbaarheid en kwaliteit van de operationele leiding bij de brandweer, de kwaliteit van het repressieve brandweerpersoneel, risicobeheersing gevaarlijke stoffen bij de brandweer, stand van zaken bij de operationele voorbereiding op de millenniumwisseling door de brandweer, e.d.

Ad 3: Hiermee wordt de gang van zaken onderzocht rond een bepaald incident op het terrein

van brandweezorg en rampenbestrijding om daaruit lering te trekken ten behoeven van gemeenten en brandweerkorpsen en om de kans op overeenkomstige gevallen in de toekomst verder terug te dringen.

De inspectie beschikt over 10 fte's om haar taken uit te voeren. Het afgelopen jaar heeft zij haar capaciteit volledig besteed aan de uitvoering van incidentonderzoek, te weten het maken van inspectierapporten naar aanleiding van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam. Aan ander onderzoek is zij in deze periode niet toegekomen. Sinds haar bestaan in de nieuwe vorm (1993) heeft de inspectie 7 thematische en 13 incidentonderzoeken (incl. Volendam) uitgevoerd. Dit houdt in dat geen enkele algemene doorlichting heeft plaatsgevonden en dat het Handboek algemene doorlichting nooit gebruikt is. Geconcludeerd moet worden dat de inspectie het belangrijkste deel van haar doelstelling - het regulier toetsen in kwalitatieve en kwantitatieve zin van brandweezorg en rampenbestrijding om de minister van Binnenlandse Zaken adequaat te informeren, zodat deze zijn politieke verantwoordelijkheid kan dragen - in het geheel niet heeft gerealiseerd, en dat van haar "thermometer-functie ... naar de minister"¹⁴ niets terecht is gekomen.

Het is in dit verband ook van belang na te gaan wat er gebeurt met de resultaten van incidentonderzoek. In 1998 voerde de inspectie naar aanleiding van een ongeval bij brand in een kamerverhuurbedrijf in Harderwijk een dergelijk onderzoek uit. In de conclusies en aanbevelingen van dit rapport, die behalve op de bevindingen in Harderwijk tevens gebaseerd zijn op relevante informatie uit ander, ook landelijk, onderzoek, wordt onder meer het volgende vermeld:

- Het betreffende pand was onvoldoende brandveilig.
- In de gemeente ontbrak een preventiebeleidsplan en een preventieactiviteitenplan.
- In de gemeente vinden periodieke brandveiligheidscontroles niet plaats; de preventiefunctionaris komt daar niet echt aan toe.
- Gememoreerd wordt dat uit landelijk onderzoek naar de uitvoering van de brandpreventie door het onderzoeksbureau van de VNG in 1994 en uit de voortgangsrapportage van het Project Versterking Brandweer van 1996 blijkt dat het periodiek controleren en handhaven van de brandveiligheid ook landelijk een knelpunt is. Uit deze onderzoeken blijkt tevens dat het ontbreken van preventiebeleid en van activiteitenplannen een algemeen voorkomend probleem is.
- Het is gewenst om de problemen bij de controle en handhaving van de brandveiligheid en de mogelijke oplossingen op landelijk niveau te inventariseren en analyseren. Aan deze analyse zouden naast functionarissen van de brandweer en van bouwtoezicht, van de VNG en van het ministerie van VROM, ook deskundigen op het gebied van milieuhandhaving, van het Openbaar Ministerie en van de koepelorganisaties van horeca en andere betrokken organisaties moeten deelnemen.

Het rapport is geadresseerd aan de colleges van burgemeester en wethouders en de besturen van de regionale brandweren, met afschriften aan de betrokken instanties. We hebben vastgesteld dat op het ministerie niets met dit rapport is gedaan.¹⁵ Dit illustreert volgens de inspectie niet alleen dat de aandacht van politiek en bestuur voor het onderwerp brandweezorg tot voor kort gering was, het illustreert ook dat op rijksniveau bestuurlijke interventie anders dan voorlichting en kennisoverdracht via congressen e.d. ontbreekt, ook als daaraan uit een oogpunt van veiligheid van burgers behoefte bestaat.

Ten slotte merken we op dat een wettelijke plicht tot het vervaardigen van een jaarlijks verslag, zoals bijvoorbeeld de inspectie Politie van het ministerie kent, voor de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding niet bestaat. Hoewel in het aangehaalde Handboek een verplichting tot het maken van een jaarplan en jaarverslag is opgenomen, zijn tot op heden dergelijke stukken niet verschenen. Door het ontbreken van dit type algemene management-instrumenten (jaarplan/jaarverslag), mist de inspectie een middel om haar taken, noden en opvattingen onder de publieke, bestuurlijke en politieke aandacht te brengen.

4. De inspectie en de cafébrand in Volendam

Vastgesteld kan worden dat de inspectie geen (individuele) inspectie heeft verricht naar de stand van zaken met betrekking tot de brandveiligheid van horecabedrijven in de gemeente Edam-Volendam, noch naar de wijze waarop deze gemeente haar taken uitvoerde met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp. Hetzelfde geldt voor de wijze waarop het bestuur van de gemeenschappelijke regeling Waterland ter zake de brandweezorg en rampenbestrijding zijn taken uitvoert. De inspectie is van oordeel dat zij niet beschikt over de bevoegdheid gemeenten (of regio's) individueel te toetsen, waarbij zij zich beroept op de (zeer tegen haar wil) vastgestelde tekst van artikel 19 van de Brandweerwet in 1995. Zij beschikt evenmin over de daarvoor noodzakelijke personele capaciteit. De inspectie tekent hierbij aan dat het in het voornemen ligt de inspectie in omvang te verdubbelen. Daarnaast wordt een samensmelting met de inspectie Politie van het departement overwogen.

- 7 Masterplan directie Brandweer, ministerie van Binnenlandse Zaken, Directie Brandweer, januari 1993, p. 21.
- 8 Tweede Kamer, Brandweerwet, 21 maart 1995, 60-3671 - 60-3681.
- 9 In haar toelichting op het amendement verwees mevrouw Scheltema-de Nie naar de bezwaren van de Koninklijke Nederlandse brandweervereniging, de VNG en de commissaris van de Koningin tegen het door de minister voorgestelde artikel.
- 10 Circ. Nr.: EB95/2013 d.d. 28 september 1995.
- 11 Handboek algemene doorlichting, directie Brandweer en Rampenbestrijding/Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, ministerie van BiZa, mei 1995, p. 7.
- 12 Deze toevoeging is ontleend aan het interview met Ir. R.E.W. Husmann, hoofdinspecteur Brandweezorg en Rampenbestrijding.
- 13 Handboek algemene doorlichting, p. 38.
- 14 Handboek, p. 38.
- 15 Interview Ir. Husmann.

Inspectie van de Volkshuisvesting

1. Het relevante bestuurlijke stelsel

Artikel 2 Woningwet bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu technische voorschriften gegeven worden omtrent het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen, het gebruik, het slopen en de welstand van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen. Deze AmvB staat bekend als het Bouwbesluit.

De gemeenteraad stelt een bouwverordening vast. Artikel 8 Woningwet geeft limitatief een lijst met voorschriften, waaronder brandveiligheidseisen, omtrent het gebruik van woningen, woonketen, woonwagens, andere gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en standplaatsen, die in de verordening opgenomen dienen te worden. Bij AMvB kunnen nadere eisen aan de bouwverordening worden gesteld. In de bouwverordening kan aan burgemeester en wethouders een vrijstellingsbevoegdheid worden gegeven, tenzij dit strijdig is met een vastgestelde AMvB.

Het eerstelijns toezicht op (alle) bouwwerken of het nu woningen zijn of niet, ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Het college gaat dus ook na welke gebouwen, geen woningen, woonketen of woonwagens zijnde, worden gebruikt op een wijze die niet in overeenstemming is met de desbetreffende voorschriften van de bouwverordening, of uit anderen hoofde noodzakelijke voorzieningen behoeven. Het college van B&W kan dan degene die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het treffen van die voorzieningen bevoegd is aanschrijven binnen een door hem te bepalen termijn de door hem aan te geven voorzieningen te treffen. Indien er sprake is van gevaar of ernstige hinder, kunnen B&W in de aanschrijving tevens bepalen dat gedurende de aangegeven termijn het gebruik van het gebouw moet worden gestaakt (art. 13 onder d j° art. 17 Woningwet).

In artikel 100 is bepaald dat het gemeentebestuur voorziet 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. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven omtrent het uitoefenen van toezicht op de naleving van het Bouwbesluit.

In de artikelen 93 t/m 99 is het staatstoezicht op de volkshuisvesting geregeld.

2. Taken en bevoegdheden van de inspectie

De taken en bevoegdheden van de inspectie van de Volkshuisvesting zijn vastgesteld in art. 93. Het artikel luidt:

Er is een staatstoezicht op de volkshuisvesting dat tot taak heeft:

- a. het verrichten van onderzoek naar de staat van de volkshuisvesting, waaronder begrepen het wonen in woonwagens op standplaatsen, en, waar nodig, het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering van de volkshuisvesting en
- b. het handhaven van de wetten en de krachtens die wetten gegeven voorschriften op het gebied van de volkshuisvesting, voor zover ter zake geen andere wettelijke regeling geldt.

Hoewel de bouwregelgeving van Rijk en gemeente zich uitstrekt tot elk gebouw, d.w.z. elk bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt¹⁶, en ook het toezicht van het gemeentebestuur betrekking heeft op de naleving van alle bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften (geïntegreerd eerstelijns toezicht van bouw- en woningtoezicht), is het staatstoezicht (het tweedelijns toezicht) wettelijk beperkt tot het volkshuisvestingsdeel.

Het toezicht van de inspectie van de Volkshuisvesting is dus partieel, d.w.z. de inspectie ziet alleen toe op de gemeentelijke bouwregelgeving voor zover het de volkshuisvesting raakt. Deze inspectietaak wordt uitgeoefend door in de gemeenten onderzoek te verrichten naar de bouwvergunningverlening, het toezicht en aanschrijvingsbeleid, de bouwregistratie en de sloopvergunningverlening. Het onderzoek vindt steekproefsgewijs plaats. In 2000 werden in 50 gemeenten inspecties verricht.

De reden dat onder de huidige wet geen tweedelijns toezicht bestaat voor het niet-volkshuisvestingsgedeelte van de bouwregelgeving is volgens de inspectie gelegen in het feit dat het Bouwbesluit ter zake alleen functionele criteria bevat. Zolang geen duidelijke, voor ieder kenbare, eenduidige normen (prestatiecriteria) in het Bouwbesluit zijn opgenomen, is het voor de inspectie onmogelijk de gemeentelijke bouwregelgeving ter zake gebouwen, niet zijnde woningen, en het toezicht daarop van bouw- en woningtoezicht te toetsen.¹⁷

Bij de vergunningverlening voor niet-woningen zijn gemeenten derhalve aangewezen op functionele eisen. Dit zijn criteria die per gemeente en per object kunnen verschillen. Een voorbeeld hiervan is: zijn er voldoende vluchtwegen? De beoordeling daarvan is uiterst kwalitatief, aldus de inspectie. Wat is bijvoorbeeld in het desbetreffende pand als een vluchtweg aan te merken? "Er zijn geen eenduidige normen voor en daardoor is het niet te handhaven, alleen de gemeente kan dit doen."¹⁸

Deze argumentatie lijkt niet geheel sluitend. Immers, ook bij het ontbreken van prestatie-eisen valt na te gaan of een gemeente bij vergunningverlening aandacht besteedt aan veiligheidsaspecten en zou toezicht tot oordelen kunnen leiden die men thans ook uitsprekt over de handhaving van bouwregelgeving inzake woningen. Hoe dit ook zij, de consequentie van het ontbreken van een bevoegdheid tot het uitoefenen van toezicht op het handhavingsbeleid van gemeenten inzake objecten niet zijnde woningen is dat, indien de gemeente nalaat om bij vergunningverlening te toetsen aan veiligheidsnormen, daarop geen controle bestaat.

De achtergrond van het ontbreken van tweedelijns toezicht op de bouwregelgeving van gemeenten ter zake gebouwen, niet zijnde woningen, is dat de wetgever zich van oudsher sterk

heeft geconcentreerd op de volkshuisvesting. Wetgever noch departement hebben onderkend dat de explosieve groei van het uitgaansleven in de laatste decennia risico's voor lijf en leden van burgers met zich meebracht die vereisten dat een check in de vorm van toezicht op het gemeentelijk handelen werd aangebracht. Men heeft op dit punt de maatschappelijke ontwikkeling volledig aan zich voorbij laten gaan.

Al bijna 10 jaar is men ten departemente bezig met het ontwikkelen van prestatie-eisen voor gebouwen, niet zijnde woningen.¹⁹ De reden hiervoor ligt echter niet in het besef dat dit noodzakelijk is uit hoofde van veiligheid voor burgers. De aandrang daartoe is gekomen vanuit de bouwwereld, die geconfronteerd werd en wordt met verschillende eisen van gemeenten en die daarom pleitte voor uniformering. In 1998 kwam dit instrument op een aantal technische details²⁰ na gereed. Het ligt in het voornemen in het nieuwe Bouwbesluit dat in 2002 in werking zal treden, de prestatie-eisen op te nemen. Alsdan zou op basis van de artikelen 119 en 119a Woningwet, die in 1998 als gevolg van de Algemene Wet Bestuursrecht in werking zijn getreden, kunnen worden voorzien in de leemte in het staatstoezicht. Deze artikelen verlenen de minister de bevoegdheid rijksambtenaren aan te wijzen die worden belast met het toezicht op de uitvoering van het bij of krachtens de Woningwet bepaalde. De koninklijke weg is echter een wijziging van artikel 93.²¹

3. De Inspectie en de cafébrand in Volendam

De inspectie van de Volkshuisvesting heeft geen toezicht uitgeoefend op de brandveiligheid van gebouwen niet zijnde woningen en bouwwerken, niet zijnde gebouwen, wegens het ontbreken van een bevoegdheid daarvoor, zoals hiervoor uiteen is gezet. Wel wil het toeval dat in de aselechte, gestratificeerde steekproef van 50 gemeenten, die in het kader van het inspectieprogramma Bouwregelgeving 2000 zijn onderzocht, Edam-Volendam zat. Dit inspectieprogramma had, naast de gebruikelijke aandachtspunten, als speerpunt veiligheid en gezondheid. Overigens blijkt uit het desbetreffende inspectierapport dat "onvoldoende aanwijzingen zijn gevonden om met vertrouwen tot het oordeel te kunnen komen dat de gemeente voldoende aandacht besteedt aan de handhaving van het Bouwbesluit".²²

16 Art. 1 lid 1 onder c Woningwet.

17 Ontleend aan een interview met drs. M. van Giessen, inspecteur van de inspectie van de Volkshuisvesting in de provincies Noord-Holland en Flevoland.

18 Idem.

19 Het Bouwbesluit bevat wel prestatie-eisen voor woningen.

20 Deze technische details hebben betrekking op "de conversie: het leesbaar maken van het bouwbesluit".

21 Het ligt in de bedoeling de huidige Woningwet te vervangen door een nieuwe Woonwet en Bouwwet.

22 Inspectie Volkshuisvesting Noord-Holland en Flevoland, Inspectie Bouwregelgeving/Rapportage gemeente Edam-Volendam, Haarlem, uitgebracht maart 2001.

Arbeidsinspectie

1. Het bestuurlijk stelsel

De Arbeidsinspectie ontleent haar bevoegdheden uit een aantal wetten, waarvan in dit verband de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) de belangrijkste is. Deze wet richt zich in eerste instantie tot werkgevers en werknemers. Werkgevers worden verplicht er voor zorg te dragen dat werk geen nadelige invloed heeft op de veiligheid en de gezondheid van werknemers. Hiertoe schrijft de wet voor aan welke eisen werkplekken en arbeidsmiddelen moeten voldoen. In artikel 3 wordt bepaald dat werkgevers een zo goed mogelijk arbeidsomstandighedenbeleid voeren. Artikel 4 voegt er aan toe dat werkgevers daartoe een ziekteverzuimbeleid behoren te voeren. Om dit nadere inhoud te geven zijn werkgevers krachtens artikel 5 verplicht de risico's vast te leggen in een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Onderdeel hiervan is een plan van aanpak (PVA), waarin wordt aangegeven welke maatregelen de werkgever van plan is te nemen inzake geconstateerde risico's. In elk bedrijf moet een bedrijfshulpverleningsplan aanwezig zijn. Verder dienen er bedrijfshulpverleners te zijn aangesteld die een opleiding tot BHV-er hebben gehad. Voor het aantal hulpverleners dat in een bedrijf aanwezig moet zijn, dient het publiek meegeteld te worden. De wet schrijft voor dat per 50 aanwezige personen één hulpverlener aanwezig moet zijn (artikel 2.19 Arbobesluit).

Voor de verplichtingen op grond van art. 18 lid 2 (het opstellen van de risico-inventarisatie en -evaluatie, bedoeld in art. 4 lid 1, en het voeren van een ziekteverzuimbeleid) moet de werkgever zich laten bijstaan door een gecertificeerde Arbo-dienst. De verantwoordelijkheid blijft echter liggen bij de werkgever en kan niet aan de Arbo-dienst worden toegerekend. De Arbo-diensten hebben derhalve geen controlerende bevoegdheden.

Art. 31a verklaart de minister dan wel een door de minister daartoe aangewezen instelling (gekozen is voor het laatste) beslissingsbevoegd op aanvraag over de afgifte van een certificaat. De desbetreffende instantie is tevens bevoegd een afgegeven certificaat in te trekken. Een certificaat wordt afgegeven voor een beperkte tijdsduur.

De Arbowet hanteert een breed werkgeversbegrip. Als werkgever wordt beschouwd degene met wie men een arbeidsovereenkomst heeft afgesloten resp. bij wie men een publiekrechtelijke aanstelling heeft en/of degene die gezag tijdens de uitvoering van het werk uitoefent. De werkgever heeft de plicht om te zorgen dat er inzicht bestaat in de risico's en in de maatregelen die ter voorkoming van die risico's zullen worden getroffen. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de bij besluit van de minister aangewezen onder hem ressorterende ambtenaren. Dit toezicht is

geregeld in de artikelen 32 t/m 40.

2. Taken en bevoegdheden van de inspectie

Artikel 32 somt enkele bevoegdheden van de Arbeidsinspectie op. De inspectie is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. De inspectie is voorts bevoegd te allen tijde ter zake van een ongeval een onderzoek in te stellen, waarna zij een rapport opstelt. De inspectie zendt het rapport aan de werkgever en aan de ondernemingsraad. De inspectie geeft zo spoedig mogelijk gehoor aan het verzoek een onderzoek in te stellen, gedaan door de ondernemingsraad, of bij het ontbreken daarvan, een meerderheid van de belanghebbende werknemers.

Artikel 35 geeft een aanwijzingsbevoegdheid indien de toezichthouder van oordeel is dat in bepaalde gevallen voorschriften niet of in onvoldoende mate worden nageleefd. Hij is dan bevoegd de werkgever respectievelijk de andere personen of diensten, bedoeld in art 17 lid 1 onder b en c, een aanwijzing te geven. Deze zijn verplicht hieraan te voldoen. Zo'n aanwijzingsbevoegdheid bestaat bijvoorbeeld in het geval er geen risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) is opgesteld.

Men kan de Arbeidsinspectie typeren als een eerstelijns toezichthoudend orgaan. De Arbeidsinspectie heeft als missie "het aanpakken van misstanden en het leveren van politiek relevante informatie."²³

De Arbeidsinspectie is onderdeel van het ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW). Daar bevindt zich de centrale vestiging. De Arbeidsinspectie heeft daarnaast zes uitvoerende regiokantoren. De getalssterkte van de inspectie is 820 fte's, waaruit 425 inspecteurs zijn aangesteld. Ongeveer 100 inspecteurs zijn ingezet voor de handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen. De Arbeidsinspectie werkt op grond van bedrijfstakindeling, waarbij de volgende bedrijfsclusters worden onderscheiden:

- landbouw en industrie (inzet 30%);
- bouw en hout (45%);
- dienstverlening en overheid (25%).

De Arbeidsinspectie controleert de naleving van de Arbowet actief en reactief. Actief in de vorm van landelijke inspectieprojecten per bedrijfstak en reactief bij ernstige ongevallen en klachten. De onderwerpen waar de Arbeidsinspectie zich op richt worden bepaald via zgn. speerpunten. Deze worden jaarlijks naar aanleiding van de wensen van beleidsdirecties, toezeggingen aan de Tweede Kamer en wensen van sociale partners voor één jaar vastgesteld. Voorbeelden van gekozen speerpunten zijn: werkdruk, fysieke belasting, toxische stoffen, agressie en geweld en geluid²⁴. Daarnaast is een standaard onderdeel van de Arbeidsinspectie het controleren op RI&E en PvA. Gezien haar beperkte capaciteit (325 inspecteurs op 700.000 bedrijven) doet de inspectie alleen steekproefsgewijs onderzoek.²⁵ De resultaten van de onderzoeken worden naar de desbetreffende branches gestuurd.

3. Het sanctiebeleid

De handhavingsmogelijkheden zijn sinds twee jaar aanzienlijk strikter geworden. Het is mogelijk om via de figuur van de bestuurlijke boete een 'lik-op-stuk-beleid' te voeren. De Arbeidsinspectie typeert haar handavingsregime als stringent. Het systeem van handhaven kan globaal als volgt worden beschreven: constateert de Arbeidsinspectie een overtreding dan

krijgt de werkgever doorgaans de gelegenheid deze binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken. De inspecteur geeft een waarschuwing of stelt een eis. Is daaraan na afloop van de termijn niet voldaan, dan zal de Arbeidsinspectie een boete aanzeggen. Bij bepaalde overtredingen kan de inspectie ook direct een boete aanzeggen en onmiddellijk maatregelen verlangen. Het niet hebben van een RI&E is een direct beboetbaar feit. Constateert de Arbeidsinspectie een direct gevaar voor de veiligheid of gezondheid, dan kan het werk onmiddellijk worden stilgelegd. De inspecteur zegt daarbij tegelijkertijd een boete aan. Is er sprake van een misdrijf of overtreding dan maakt de inspecteur een proces-verbaal op. Daarnaast wordt het werk stilgelegd. Binnen zes weken na de ontvangst van de boetebeschikking kan bezwaar worden aangezet. Alle sancties zullen in de toekomst op internet worden gepubliceerd.

4. De Arbeidsinspectie en de cafébrand in Volendam

De Arbeidsinspectie heeft vóór de brand geen bezoek aan het desbetreffende bedrijf gebracht. Uit het ingestelde onderzoek na de ramp bleek dat er in het bedrijf geen RI&E aanwezig was, hoewel de werkgever zich wel liet bijstaan door een gecertificeerde Arbo-dienst. Ook was geen bedrijfshulpverleningsplan aanwezig. Wel waren er 5 BHV-ers present op het moment van de brand. De door het bedrijf in het kader van het ziekteverzuimbeleid ingeschakelde Arbo-dienst heeft de aanwezigheid van een RI&E en van een bedrijfshulpverleningsplan niet gecontroleerd.²⁶ Deze adviesdienst heeft dat niet gedaan, omdat zij daartoe geen bevoegdheid heeft. De wet (art. 17 lid 1) spreekt slechts over bijstaan.²⁷

De reden dat de inspectie zich nooit heeft beziggehouden met de brandveiligheid in het horecawezen ligt in de zienswijze van de Arbeidsinspectie dat deze sector niet als een specifiek brandgevaarlijk moet worden aangemerkt. In de branche wordt immers niet met brandgevaarlijke stoffen gewerkt. Bovendien is de Arbeidsinspectie van mening dat deze problematiek tot het werkterrein van de gemeente behoort, waar de vergunningverlening plaatsvindt. Tenslotte is brandveiligheid geen prioriteit bij de Arbeidsinspectie, omdat de inspectie is ingesteld met het oog op het reduceren van de instroom in de WAO. Werknemers kennen de vluchtwegen, zodat zij bij calamiteiten in het algemeen geen gevaar lopen. Men kan hieruit afleiden dat sprake is van een beleidsgeoriënteerde inspectie.

De Arbeidsinspectie houdt geen (openbaar) register bij, waarin aantekening wordt gehouden van de aanwezigheid van een RI&E. Systematische registratie vindt niet plaats, omdat een RI&E telkens aangepast moet worden aan de veranderde omstandigheden in een bedrijf. Tevens wordt als reden genoemd, dat registratie in strijd is met het beleid de administratieve lasten van het bedrijfsleven terug te dringen.²⁸

Na de ramp heeft de arbeidsinspectie onverwijld contact opgenomen met de officier van justitie. Dit naar aanleiding van de meldingsplicht van de werkgever ingeval van een ongeval op het werk waarbij werknemers letsel hebben opgelopen (art. 9).

23 Ontleend aan het jaarverslag 2000 van de Arbeidsinspectie.

24 In 2000 stond een horeca-project op het programma, dat gericht was op de controle van de geluidsbelasting in discotheken. De gemeente Edam-Volendam bevond zich overigens niet in de steekproef.

25 Deze cijfers zijn ontleend aan het interview met drs. ing. P.J. Huijzendveld, algemeen directeur.

26 Het desbetreffende Arbo-bedrijf heeft zelfs niet naar de aanwezigheid van deze stukken geïnformeerd, mogelijk omdat één bedrijf twee verschillende Arbo-diensten kan inschakelen. Deze mogelijkheid wordt expliciet gegeven in art. 17 Arboret.

27 Interview met drs. A. van Dijk, directeur Arbeidsinspectie, regio Noordwest en ir. P..M. Weeda, hoofdinspecteur van hetzelfde regiokantoor.

28 Idem.

Inspectie voor de Gezondheidszorg

1. Typering van het bestuurlijk stelsel voor geneeskundige hulpverlening grote ongevallen en rampen

De gemeente is op grond van de Wet rampen en zware ongevallen verplicht een gemeentelijk rampenplan op te stellen. Een van de daaronder vallende deelplannen is een deelplan voor de geneeskundige hulpverlening bij grote ongevallen en rampen (GHOR). In de regel is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor deze taak ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling.

Halverwege de jaren negentig werd, onder meer naar aanleiding van rapporten van de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding en de inspectie voor de Gezondheidszorg, duidelijk dat de (preparatie op) rampenbestrijding verbetering behoeft. De departementen van Binnenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben toen onder meer het Project Versterking GHOR geïntanceerd. De kern van de voorbereiding op het geneeskundige deel van de rampenbestrijding, bestaat uit het opzetten van een virtuele organisatie die, als een ramp zich voordoet wordt geactiveerd. Met deze wijze van werken wordt beoogd slachtoffers van rampen in beginsel dezelfde medische zorg te bieden als in 'normale' omstandigheden.

Het Project Versterking GHOR is in 1999 beëindigd. De realisatie van de GHOR-organisatie en plannen behoort tot het reguliere beleid van de gemeente, of de gemeenschappelijke regeling waarin deze verantwoordelijkheid is ondergebracht. De taak betreft alle zaken die nodig zijn om de GHOR-organisatie te vormen en in de functies en instrumenten te voorzien om in voorkomende gevallen deze organisatie te activeren.

Het zwaartepunt ligt dus bij het (verlengd) lokaal bestuur. Er is sprake van een decentraal bestuurlijk stelsel.

2. Taken en bevoegdheden van de inspectie

De taken en bevoegdheden van de inspectie voor de Gezondheidszorg zijn vastgelegd in artikel 36 van de Gezondheidswet en het Besluit Staatstoezicht op de Volksgezondheid. Artikel 36 bepaalt dat er een Staatstoezicht op de volksgezondheid is dat:

- onderzoek verricht naar de staat van de volksgezondheid en de determinanten daarvan, alsmede, waar nodig, het aangeven en bevorderen van middelen tot verbetering daarvan;
- toeziet op de naleving en de opsporing van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens wettelijke voorschriften op het gebied van de volksgezondheid.

Het Besluit Staatstoezicht op de Volksgezondheid verdeelt deze toezichtstaak over drie

inspecties: de inspectie voor de Gezondheidszorg, de inspectie van de Volksgezondheid en de Keuringsdienst van Waren. Het domein van de inspectie voor de Gezondheidszorg is in artikel 1 bepaald:

- a. "Het Staatstoezicht op de volksgezondheid bestaat uit de volgende onderdelen:
de Inspectie voor de Gezondheidszorg: op het gebied van de beroepen en instellingen op het terrein van de gezondheidszorg, de gezondheidszorgstatistiek, de bestrijding en voorkoming van ziekten en bevordering van de gezondheid, de geestelijke volksgezondheid, de geneesmiddelen, verdoevende middelen daaronder begrepen, de bloedvoorziening en de medische hulpmiddelen;"

(De leden b en c omschrijven het domein van de andere twee inspecties.)

3. Organisatie en activiteiten van de inspectie

De inspectie voor de Gezondheidszorg bestaat uit een hoofdinspectie en vier regionale inspecties. In totaal zijn bij de inspectie 400 mensen werkzaam, waarvan de helft inspecteur. De hoofdinspectie bestaat uit drie clusters, waarvan het cluster Preventieve en Curatieve Gezondheidszorg in dit verband van belang is. De regionale inspecties zijn niet gedifferentieerd, maar wel is elke inspecteur portefeuillehouder voor een bepaald deel van de inspectietaak.

De inspectie heeft haar taak als volgt geformuleerd: de inspectie houdt toezicht op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. De inspectie verricht deze taak in onafhankelijkheid. Zij handhaaft de wetten in de gezondheidszorg, ziet toe op bevordering van de kwaliteit van de geleverde zorg en kan zondig ingrijpen. Ook dient zij de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gevraagd en ongevraagd van advies.

Bij de inspectie voor de Gezondheidszorg gaat het om eerstelijns toezicht: in beginsel worden alle eenheden en schakels in de gezondheidszorg, zowel instellingen als individuele beroepsbeoefenaren geïnspecteerd. Een deel van de inspectietaak (circa 40%) is voorzienbaar, en wordt volgens werkplannen uitgevoerd. Voor het overige worden inspecties verricht naar aanleiding van meldingen en verzoeken van de minister.

De inspectie beschikt over verschillende mogelijkheden voor interventie. Het uitbrengen van adviezen en suggesties omtrent mogelijke verbeteringen vormt onderdeel van vrijwel elk onderzoek. Bij ernstige tekortkomingen, en niet dan nadat de weg van overleg en advisering zonder resultaat is gebleven, kan de minister op voorstel van de inspectie aanwijzingen geven. In bijzondere, spoedeisende gevallen is de inspectie bevoegd een bevel tot stopzetting van de werkzaamheden te geven. Ten slotte staan de strafrechtelijke en tuchtrechtelijke wegen open voor de inspectie.

4. De inspectie toegespitst op de casus Volendam

Op drie manieren is de inspectie betrokken geweest bij de casus Volendam. Het toezicht betreft alle instellingen op het gebied van de gezondheidszorg, derhalve ook de organisatie van de (voorbereiding van de) geneeskundige hulp bij zware ongevallen en rampen. Naast betrokkenheid bij en medewerking aan het Project Versterking GHOR, wordt in de reguliere inspecties de voortgang van de realisering van de GHOR-regio's onderzocht. Gezien het feit dat de regionale projecten nog in ontwikkeling zijn, ziet de inspectie haar taak tot op heden vooral in het stimuleren en met advies ondersteunen van de beleids- en organisatievorming. Een geleidelijke

intensivering van het toezicht ter zake is in ontwikkeling. Zo wordt onder meer een module toegevoegd aan het toezichtsinstrument, dat specifiek betrekking heeft op de rampenbestrijding. Tevens wordt gaandeweg 'de lat hoger gelegd', door verdergaande eisen te stellen aan de voortgang van de regionale projecten²⁹. De belangrijkste bevinding in het kader van deze inspectie-activiteit is dat met name de geringe bestuurlijke betrokkenheid en de gefragmenteerde bestuurlijke structuur een vertragende werking hebben.

Tijdens en vlak na de ramp was de betrokkenheid van de inspectie, die in de loop van de nacht via de dienstdoende inspecteur de melding kreeg, beperkt. De inspectie zag voor zichzelf twee taken: het tonen van betrokkenheid en het bieden van een helpende hand (op basis van haar kennis van expertise en capaciteit van diverse voorzieningen) en het ter hand nemen van de voorbereiding van het onderzoek dat de inspectie na de ramp zou gaan verrichten.

De derde activiteit bestond uit het verrichten van het inspectie-onderzoek naar het verloop van de geneeskundige hulpverlening in Volendam en de opvang daarna in ziekenhuizen en brandwondencentra. De inspectie geeft op basis van een minutieuze beschrijving van de preparatie en uitvoering van de geneeskundige hulp een duidelijk oordeel, en verbindt daaraan aanbevelingen. De aanbevelingen zijn zowel gericht op verbeteringen van de bestuurlijke organisatie en het functioneren van de eenheden die in Volendam werkzaam zijn geweest, als op verbeteringen van de organisatieschema's en scenario's voor de rampenbestrijding in het algemeen.

Zowel de inrichting als de uitoefening van het toezicht op de geneeskundige aspecten van de rampenbestrijding kan als adequaat worden beoordeeld. De taakomschrijving en de taakopvatting van de inspectie en de middelen die haar ter beschikking staan, houden in dat het toezicht ook de beleidsmatige, voorwaardenscheppende en preventieve taken van gemeenten en hun gemeenschappelijke regelingen betreft. De daadwerkelijke uitoefening van het toezicht op de totstandkoming van de GHOR-organisatie is tot op heden terughoudend. Gezien het feit dat de beleids-, plan- en organisatievorming nog in ontwikkeling is, ligt het in de rede dat verdergaande interventies in eerste instantie niet zijn toegepast. De bevinding dat de diffuse bestuurlijke structuur en verantwoordelijkheden een belangrijke verklaring zijn voor het nog onvoldoende voorbereid zijn van de GHOR-regio op een ramp als die in Volendam, indiceert echter wel een mogelijk probleem. Als de inspectie in de toekomst de lat hoger legt en bij het constateren van onvoldoende voortgang verdergaande interventies toepast, dan zal de effectiviteit van deze interventies ook afhankelijk zijn van de betrokkenheid en slagvaardigheid van de verantwoordelijke bestuurders. De conclusie van de inspectie in haar rapport dat de GHOR-organisatie met voortvarendheid moet worden ontwikkeld³⁰, impliceert derhalve dat de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden rond de GHOR-organisatie nadere overdenking behoeft.

29 Interview met drs. J. Haeck, wnd. hoofdinspecteur PCG en B. Hazelzet-Crans, inspecteur.

30 Evaluatierapport inzake geneeskundige hulpverlening Volendam, p. 53.

Inspectie voor de Politie

1. Het bestuurlijke stelsel van de Politiewet

Het politiebesteding laat zich als volgt kort beschrijven. Op nationaal niveau stelt de minister van Binnenlandse Zaken in de landelijke politiebrieven nationale beleidsprioriteiten vast en verdeelt de middelen over de politieregio's.

Op regionaal niveau zijn politieregio's ingesteld die de status hebben van zelfstandige bestuursorganen. Het beheer van het regionale korps berust bij één korpsbeheerder, de burgemeester van de centrumgemeente, die het beheer voert in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie in de regio. De korpsbeheerder wordt bijgestaan door de korpschef. Het overleg tussen korpschef, de hoofdofficier en de korpsbeheerder wordt met de term beheersdriehoek aangeduid. Het bestuur van een politieregio is in handen van het regionale college van burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. Bestuur impliceert dat verantwoording kan worden gevraagd voor het gevoerde beheer en dat de hoofdlijnen van het beheer worden vastgesteld. Het komt er op neer dat het regionale college controle uitoefent op het door de korpsbeheerder gevoerde beheer en jaarlijks de organisatie, formatie, begroting, jaarrekening en het beleidsplan vaststelt.

De burgemeester van de gemeente heeft het gezag over de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de hulpverleningstaak in zijn of haar gemeente, waarover aan de gemeenteraad verantwoording wordt afgelegd.

Het zwaartepunt in het bestuurlijke stelsel ligt op regionaal niveau: bij de politieregio's.

2. Taken van de inspectie

Het toezicht van de rijksinspectie voor de Politie is geregeld in artikel 53.

Artikel 53a

- Toetsen van de wijze waarop de beheerders van politiekorpsen voorzien in de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer van de politie;
- toetsen van specifieke onderdelen van de taakuitvoering dan wel het beheer van de politie;
- verrichten van onderzoek, indien daar in bijzondere gevallen reden toe is, naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is;
- verrichten van onderzoek in andere bijzondere gevallen.

Ten tijde van de vervanging van de gemeentepolitie door de regiopolitie werd het wenselijk geacht toezicht op rijksniveau in te stellen, teneinde de kwaliteit en efficiëntie binnen de 25 politieregio's te bevorderen. Algemeen was men echter van mening dat de politiekorpsen eerst de kans moesten krijgen zich te ontwikkelen. De inspectie voor de politie bestaat dan ook nog

maar sinds ongeveer vijf jaar.

De getalssterkte van de inspectie is ongeveer 10 fte's, waarvan 6 inspecteurs. In de toekomst zal de inspectie worden uitgebreid.³¹ Een fusie met de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding staat op het programma. Alle capaciteit wordt momenteel gestoken in het verrichten van incidentonderzoek. De inspectie heeft in haar korte bestaan één keer de 25 regionale korpsen gevisiteerd. In deze visitatie kwamen slechts deelonderwerpen aan de orde, op basis waarvan de inspectie zich nog geen beeld heeft kunnen vormen van de kwaliteit van de korpsen. Het ligt in het voornemen een doorlichtingsmethodiek te ontwikkelen, met behulp waarvan sterkte-zwakke analyses kunnen worden gemaakt en inzicht wordt verkregen in de wijze waarop de capaciteit van de korpsen wordt ingezet. Speerpunten daarbij zouden kunnen zijn de paraatheid van de politie, integriteit, samenwerking met andere instanties. De inspectie wordt beschouwd als een instrument voor het bevorderen van integrale kwaliteit.³²

De communicatie van de inspectie met de regionale korpsen verloopt via de beheersdriehoek en de kwaliteitscoördinator van de regionale politie. Het door de regionale politie opgestelde jaarverslag gaat niet naar de inspectie, maar naar de directie Politie van het ministerie. Daar ligt ook de beleidsvoering, met als belangrijkste instrument de landelijke politiebrieven. Het jaarverslag dat de inspectie wettelijk verplicht is te maken komt aan de orde bij de behandeling van de begroting.

3. De inspectie en de cafébrand in Volendam

De inspectie heeft onderzoek verricht naar het politieoptreden naar aanleiding van de cafébrand in Volendam. De bevindingen waren positief. Aantekeningen werden geplaatst bij de gang van zaken in de meldkamer.

³¹ Interview met A.A. Smeels, hoofd inspectie voor de Politie.

³² Interview met de heer Smeels.

Regionale Brandweer Waterland

1. Het openbaar lichaam regionale brandweer

Artikel 3 van de Brandweerwet verplicht gemeenten een gemeenschappelijke regeling aan te gaan, waarbij instelling plaats vindt van een openbaar lichaam "regionale brandweer". Gedeputeerde staten wijzen de gemeenten aan die samen een regeling moeten treffen. De wet draagt de regionale brandweer drie hoofdtaken op:

- a. Het onderhouden van een organisatie voor en de feitelijke verlening van bijstand aan lokale brandweerkorpsen bij de bestrijding van branden, rampen en zware ongevallen. De wet draagt het openbaar lichaam op de organisatie van het optreden van de brandweer in buitengewone omstandigheden voor te bereiden en de operationele leiding te regelen bij de bestrijding van rampen en ongevallen.
 - *Advisering van gemeentebesturen met betrekking tot brandpreventie en voorbereidende maatregelen op het gebied van brandbestrijding en brandbeperking in bepaalde objecten.*
- b. Het verzorgen van opleidingen en oefeningen.

Naast deze verplichte taken kunnen gemeenten op vrijwillige basis andere taken (en bevoegdheden) aan het openbaar lichaam opdragen. De Brandweerwet zelf verschaft het bestuur van de brandweerregio geen bevoegdheden ten opzichte van de gemeentebesturen die deel uitmaken van de gemeenschappelijke regeling.

De gemeenschappelijke regeling inzake een regionale brandweer voor de regio Waterland maakt onderdeel uit van het overkoepelend Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Waterland. Het bestuur van de regionale brandweer is door het Algemeen Bestuur van het samenwerkingsverband opgedragen aan een beheerscommissie, bestaande uit de burgemeesters van de negen aangesloten gemeenten. De beheerscommissie wordt voorgezeten door de burgemeester van de gemeente Purmerend. De gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de regionale brandweer voorziet niet in taken en/of bevoegdheden anders dan die waartoe de Brandweerwet verplicht. De Regionale Brandweer Waterland kent drie afdelingen, waarbij in totaal achttien functionarissen werkzaam zijn. Eén is de afdeling Preventie, Informatie en Veiligheid. Deze afdeling heeft drie formatieplaatsen.³³

2. Activiteiten van de Regionale Brandweer Waterland met betrekking tot preventie en brandveiligheid

In het kader van de uitvoering van haar adviestaak beoordeelt de Regionale Brandweer Waterland aanvragen voor bouwvergunningen op brandpreventieve aspecten. Dat vindt ook plaats met betrekking tot aanvragen voor bouwvergunningen in de gemeente Edam-Volendam.

Incidenteel vindt op verzoek van gemeenten advisering plaats inzake milieuvergunningen.³⁴ De regionale brandweer adviseert daarnaast met betrekking tot het rampenplan, dat in regionaal verband wordt ontwikkeld, maar door de afzonderlijke gemeenten formeel wordt vastgesteld. Na de wijziging van de Woningwet, die noopte tot het vaststellen van nieuwe gemeentelijke bouwverordeningen en brandveiligheidsverordeningen, heeft de Regionale Brandweer Waterland bij herhaling de verlening en handhaving van gebruiksvergunningen aan de orde gesteld. De Regionale Brandweer drong bij gemeenten aan op uitvoering van de regelgeving, maar maakte tegelijkertijd duidelijk dat ondersteuning vanuit de regionale brandweer alleen mogelijk zou zijn indien daarover afspraken gemaakt zouden worden en daarvoor middelen ter beschikking zouden komen.³⁵

In 1996 werd in regionaal verband geconstateerd dat sprake was van verschillend beleid en onduidelijkheden met betrekking tot handhaving van brandveiligheidsvoorschriften en dat in bepaalde gemeenten de verlening en/of handhaving van gebruiksvergunningen achterwege bleef. Het ontbreken van beleid, vakinhoudelijke kennis en goede werkafspraken werden aangewezen als de oorzaken hiervoor. In dit verband werd een voorstel ontwikkeld om de verlening en handhaving van gebruiksvergunningen op te dragen aan de regionale brandweer. Het voorstel wordt door de gemeenten verworpen. Alleen de gemeente Purmerend besteedt de verlening en handhaving van gebruiksvergunningen op aan de regionale brandweer. Andere gemeenten spreken het voornemen uit de verlening en handhaving van gebruiksvergunningen onder te brengen bij de lokale brandweer. Edam-Volendam maakt duidelijk vooralsnog geen werk te zullen maken van de uitvoering van de regelgeving ter zake.³⁶

In 1997 richt de commandant van de regionale brandweer zich uitdrukkelijk tot de gemeente Edam-Volendam en dringt aan op het ter hand nemen van de verlening en handhaving van gebruiksvergunningen. Daarbij stelt hij de gemeente voor over te gaan tot de aanstelling van een brandpreventiefunctaris.³⁷ In 1998 vindt enkele malen overleg plaats tussen de regionale commandant en de gemeente over mogelijkheden voor de uitvoering van de betreffende taken capaciteit in te huren bij de regionale brandweer. De daarmee gepaard gaande kosten blijken voor de gemeente onoverkomelijk. Het duurt tot 1 januari 2000 voordat de gemeente Edam-Volendam overgaat tot de aanstelling van een ambtenaar brandpreventie. Het aanvankelijke voornemen om de brandpreventiemedewerker bij de lokale brandweer onder te brengen, vanuit het oogpunt van de samenhang tussen preventie en repressie, sneuvelt in een lopend reorganisatieproces; de medewerker wordt uiteindelijk aangesteld bij de afdeling VROM.³⁸

2. De organisatie van de preventiefunctie

Een verplichting tot intergemeentelijke samenwerking wordt in de regel niet lichtvaardig opgelegd. De Brandweerwet bevat een dergelijke verplichting met betrekking tot het onderhouden van een operationeel ondersteunend en coördinerend orgaan. De ratio voor de verplichting is helder: er kan behoefte zijn aan grootschalige inzet die de capaciteit van de individuele gemeente te boven gaat, en die coördinatie van de inzet van verschillende korpsen vergt. De risico's van eventueel free-rider gedrag van gemeenten of van een gebrek aan coördinerend vermogen, die zich bij vrijwillige samenwerking zouden kunnen voordoen, zijn niet aanvaardbaar. De verplichte samenwerking houdt een duidelijke opdracht tot bijstandsverlening in en een bevoegdheid tot coördinatie van de inzet bij rampen en zware ongevallen.

De ratio om preventie tot een verplichte taak van de regionale brandweer te maken, doch deze in de vorm te gieten van een adviesfunctie in de richting van gemeentebesturen, is veel minder duidelijk. Het toetsen van bouwvergunningen en gebruikersvergunningen op

brandveiligheidsaspecten vereist de nodige deskundigheid. De schaal van gemeenten is in veel gevallen niet voldoende groot om deze deskundigheid te ontwikkelen en permanent te onderhouden. Intergemeentelijke samenwerking of uitbesteding van de werkzaamheden ligt dan voor de hand. Als gemeenten de preventietaak serieus nemen – of via toezicht daartoe worden gedwongen – zal samenwerking of uitbesteding plaats vinden, zie het voorbeeld van Purmerend. De bepaling die de regionale brandweer opdraagt gemeentebesturen te adviseren met betrekking tot preventie – en die door de besturen van de regionale brandweer geheel zelf kan worden ingevuld – doet daaraan weinig toe of af.

De gebeurtenissen in Waterland laten echter zien dat probleem niet zozeer zit in het gebrek aan deskundigheid, doch in de verwaarlozing van de preventietaak, en het feit dat geen enkel bestuurlijk orgaan op dit punt gericht toezicht uitoefent op gemeenten. De regionale brandweer mag het dan tot zijn taak rekenen gemeentebesturen op hun nalatigheid te wijzen, zoals gebeurde in Waterland, zij beschikt niet over bevoegdheden om gemeenten te corrigeren. En de samenwerkende gemeenten waken er wel voor om dergelijke bevoegdheden aan de regionale brandweer toe te kennen; de gemeentelijke autonomie is immers heilig.

Eerder formuleerden wij het algemene beginsel dat inbreuk op de gemeentelijke autonomie gerechtvaardigd is, indien lijf en leden of onvervreembare rechten van burgers in het geding zijn. Dat beginsel is van toepassing op de preventietaak. Vanuit dit gezichtspunt is het noodzakelijk dat een bindende adviesbevoegdheid wordt toegekend aan de regionale brandweer om deze in staat te stellen zijn adviestaak effectief te kunnen uitvoeren. Deze bindende adviesbevoegdheid heeft betrekking op de brandpreventieve aspecten van de bouwvergunning en/of gebruiksvergunning. Dit laatste is van toepassing indien een gemeente er voor heeft gekozen om behalve met het wettelijke systeem van bouwvergunningen te werken met een stelsel van gebruiksvergunningen. In combinatie met een uitbreiding van het toezicht van de inspectie van de Volkshuisvesting op de gehele bouwregelgeving van de gemeente ontstaat dan een sluitend geheel.

Het systeem ziet er dan als volgt uit:

- De vergunningverlening (bouwvergunning, gebruiksvergunning) blijft bij de gemeente (de gemeente als integrale bestuursvorm; éénloketfunctie);
- Over de brandpreventieve aspecten van de desbetreffende vergunningverlening wordt een bindend advies gegeven door de Regionale Brandweer (op basis van de hiervoor vermelde rechtvaardigingsgrond);
- Het eerstelijns toezicht wordt uitgeoefend door bouw- en woningtoezicht (blijft zoals het is);
- Het tweedelijns toezicht wordt uitgeoefend door de inspectie van de Volkshuisvesting (nieuw).

Het voordeel van deze benadering is dat de bestaande bestuurlijke verhoudingen niet ingrijpend behoeven te worden veranderd. Volstaan kan worden met enkele wijzigingen in de wetgeving: (a) aanscherping van de adviesbevoegdheid van de Regionale Brandweer in de Brandweerwet tot een bindende adviesbevoegdheid; (b) uitbreiding van het object van toezicht in de Woningwet.

33 Interview burgemeester Th. van Dam van Purmerend.

34 Rapport van de inspecties Brandweezorg & Rampenbestrijding en Volkshuisvesting, p. 13.

35 Rapport Polak/Versteden, p. 7.

36 Rapport Polak/Versteden, p. 8.

37 Rapport Polak/Versteden, p. 9.

38 Rapport Polak/Versteden, p. 12.

Provincie Noord-Holland

1. Rampenbestrijding

De Wet rampen en zware ongevallen legt de bestuurlijke verantwoordelijkheid primair op het gemeentelijke niveau, maar heeft er tevens voor zorg gedragen dat sterke countervailing powers ('checks') op provinciaal en rijksniveau aanwezig zijn. Dit geldt niet voor de Brandweerwet. Daarin is, wat het toezicht betreft, de provincie afwezig. Het toezicht op gemeentebesturen met betrekking tot de brandweezorg is vanouds gepositioneerd op rijksniveau.

Voor het toezicht van de provincie op het gebied van de rampenbestrijding zijn twee artikelen in de Wet rampen en zware ongevallen van belang. Deze artikelen zijn:

Artikel 6

1. Gedeputeerde staten kunnen het gemeentebestuur uitnodigen het rampenplan, de uitwerkingen en wijzigingen, als bedoeld in artikel 3, tweede lid, daaronder begrepen, binnen een door hen te bepalen termijn te wijzigen, indien zij van oordeel zijn dat het plan niet voldoet aan de eisen, bij de wet gesteld.
2. Gedeputeerde staten plegen alvorens gebruik te maken van hun bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, overleg met het betrokken gemeentebestuur.
3. Indien het gemeentebestuur geen gevolg geeft aan een uitnodiging op grond van het eerste lid, gaan gedeputeerde staten op kosten van de gemeente tot wijziging van het rampenplan over.

Artikel 8

1. Onze commissaris in de provincie kan de burgemeester, na overleg met hem, de verplichting opleggen tot het wijzigen van een vastgesteld rampbestrijdingsplan. Hij kan daarbij een termijn stellen, waarbinnen de wijziging moet zijn vastgesteld.
2. Binnen zes maanden na de datum waarop het rampbestrijdingsplan hem is toegezonden, deelt onze commissaris in de provincie de burgemeester mede of hij van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, gebruik zal maken.

De gemeenteraad van Edam-Volendam heeft een rampenplan vastgesteld in 1992 en heeft dit plan in 1994 en 1998 geactualiseerd. Vastgesteld is dat dit rampenplan niet meer was dan een lijst met telefoonnummers. Er waren geen deelplannen op het gebied van voorlichting, registratie, evacuatie/opvang en verzorging, uitvaartverzorging.

Vastgesteld moet worden dat Gedeputeerde staten niet hebben ingegrepen, terwijl de wettelijke bevoegdheid daarvoor aanwezig was. De vraag is waarom dit niet gebeurde. Het

algemene antwoord hierop van de zijde van de provincie is, dat de situatie in de jaren 70 en 80 zodanig was dat men een zeer hoge prijs stelde op de gemeentelijke autonomie, decentralisatie en eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid. Het toezicht was van zeer beperkte betekenis, niet uitgewerkt, er was nauwelijks sprake van sancties en er was bovendien geen geld voor toezicht. Het was tegen de bestuurlijke mores om 'over de gemeente heen te gaan'. Toezicht was niet populair; het lag meer in de geest van de tijd om in de verhouding tussen provincie en gemeenten te overleggen en de gemeenten van advies te dienen. De provincie heeft zich dan ook beperkt tot stimulerende maatregelen. Eerst (begin jaren negentig) door een model-rampenplan te ontwikkelen dat door de regio's zou moeten worden ingevuld. Toen dat niet het beoogde effect had, heeft de provincie haar capaciteit ingezet voor het verlenen van praktische bijstand en advies, in het bijzonder op het gebied van training en professionalisering van het brandweerpersoneel.³⁹

De terughoudende opstelling van de provincie is in haar algemeenheid wellicht verklaarbaar, zij is zeker niet te billijken voor het terrein waarover het hier gaat. In 1985 werd een wettelijke regeling vastgesteld waarin de wetgever de provincie uitdrukkelijk de bevoegdheid verschaft om in te grijpen, wanneer een gemeente haar taak - het maken van een rampenplan - verwaarloost. Artikel 6 formuleert drie soorten activiteiten, namelijk beoordeling, overleg en planwijziging. In geen van deze activiteiten heeft de provincie zich begeven. Het uitwisselen van informatie, het op voet van gelijkheid onderhandelen, het elkaar 'onbevangen ontmoeten', het "in de slag gaan met netwerken", mocht in die tijd dan sterk leven, de provincie heeft zich niet de overheid getoond die de wetgever in 1985 schiep.

De provincie heeft zich overigens recentelijk op het gebied van de gemeentelijke rampbestrijdingsplannen minder geëtaled als louter adviseur. Onder haar leiding zijn voor het Noordzeekanaalgebied en voor het staalbedrijf Corus, waarbij drie gemeenten zijn betrokken, dergelijke plannen opgesteld. Wellicht speelt hierbij een rol dat de provincie hier tevens als vergunningverlener optreedt.

2. Algemeen provinciaal toezicht op gemeenten

Behalve het toezicht van de provincie op het gebied van de rampenbestrijding, is in de context van dit rapport van belang artikel 124 Gemeentewet. Dit artikel⁴⁰ luidt:

1. Wanneer het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde besluiten niet of niet naar behoren neemt, voorzien gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de commissaris van de Koning daarin namens het gemeentebestuur en ten laste van de gemeente.
2. Spoedeisende gevallen uitgezonderd, vindt het eerste lid geen toepassing dan nadat het college van burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk de burgemeester in de gelegenheid is gesteld binnen een door gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de commissaris gestelde termijn alsnog de bij of krachtens een andere dan deze wet gevorderde besluiten te nemen.

Artikel 13, onder d, Woningwet schrijft imperatief voor dat burgemeester en wethouders nagaan "welke gebouwen, geen woningen, woonketen of woonwagens zijnde, voorzieningen als bedoeld in artikel 17, eerste lid, behoeven dan wel worden gebruikt op een wijze, die niet in overeenstemming is met de desbetreffende voorschriften van de bouwverordening". Het middel daarvoor in de gemeente Edam-Volendam was de gebruiksvergunning. Volgens het

desbetreffende inspectierapport en het rapport Verstedden/Polak lijkt het geen twijfel dat de gemeente Edam-Volendam langdurig en welbewust naliet over te gaan tot de afgifte van gebruiksvergunningen, waardoor horecabedrijven illegaal werden geëxploiteerd en het gebruik daarvan niet deugdelijk op brandveiligheid werd gecontroleerd. Hiermee staat voldoende vast dat in de gegeven situatie sprake was van een niet of niet naar behoren nemen van gevorderde besluiten.

Toepassing van artikel 124 Gemeentewet vindt zelden plaats. Het wordt beschouwd als een paardenmiddel dat, als het zou worden toegepast, de bestuurlijke verhoudingen ernstig zou verstoren. Niettemin kan men zich afvragen of Gedeputeerde staten c.q. de commissaris van de koningin als voorzitter van het college heeft overwogen het artikel in het geval Volendam toe te passen, gelet op het feit dat hier sprake was van het niet nemen van gevorderde besluiten.

Het antwoord van de commissaris was dat hij niet heeft overwogen artikel 124 Gemeentewet te gebruiken. Daarvoor waren twee redenen:

- a. In de eerste plaats was hij niet op de hoogte van de aangeduide illegale toestand in de gemeente.⁴¹ Wel stond de gemeente Edam-Volendam bij de provincie bekend als een lastige gemeente. Evenmin droeg de provincie kennis van de informatie-uitwisseling tussen de regio en de gemeente, waarin van de zijde van de regio onder meer werd aangedrongen op het aanstellen van een preventie-ambtenaar teneinde te komen tot afgifte van gebruiksvergunningen.⁴² Een informatieplicht van het regionaal orgaan jegens de provincie ontbreekt.
- b. Als hij wel kennis had gehad van de situatie, had hij artikel 124 Gemeentewet niet toegepast, omdat gelet op de sociale norm dat het provinciaal bestuur zich terughoudend dient op te stellen jegens gemeenten "heel bestuurlijk Nederland over hem heen zou zijn gevallen".

De rampen in Enschede en Volendam hebben naar het oordeel van de commissaris een geheel nieuwe situatie gecreëerd. Wanneer hij nu met een gelijk geval zou worden geconfronteerd, zou hij wél tot toepassing van het artikel overgaan. Eerst zou hij overleg voeren met de burgemeester. Indien dit niet tot het beoogde resultaat zou leiden, zou hij overleggen met het college van burgemeester en wethouders. Pas wanneer ook dat niet tot resultaten zou leiden, zou hij - in het huidige bestuurlijke klimaat - het paardenmiddel gebruiken.

39 Interview met de commissaris van de Koningin prof. dr. J.A. van Kemenade en diens kabinetschef mr. D. Bijl.

40 Uit de parlementaire behandeling blijkt dat hiermee door de wetgever werd beoogd om een voorziening te treffen voor taakverwaarlozing van 'bij of krachtens een bijzondere wet gevorderde besluiten'. Met de nieuwe Gemeentewet werd de formulering 'bij of krachtens een *andere dan deze wet*' geïntroduceerd. Dit had geen ander oogmerk dan het voorkomen van interpretatieverschillen met betrekking tot het begrip bijzondere wet.

41 Daar verder naar gevraagd, blijkt de commissaris op 2-11-2000 een afvaardiging van de plaatselijke partij Volendam '80 te hebben ontvangen, waarbij deze bepleitte dat de burgemeester per 1-12-2001 niet zou worden herbenoemd. Als één van de argumenten daarvoor werd aangevoerd dat de burgemeester om het college van B&W heen in de commissie Algemene Zaken de aanstelling van een preventie-ambtenaar aan de orde had gesteld, waarmee hij ondemocratisch zou hebben gehandeld. Gevraagd of de commissaris toen een lichtje was opgegaan, antwoordde deze dat hem geen lichtje was opgegaan.

42 De burgemeester van Purmerend, q.q. voorzitter van de brandweerregio Waterland, die in deze functie op de hoogte was van de situatie in Volendam op het gebied van de brandweerzorg en rampenbestrijding, zei ons dat hij deze kennis niet aan de commissaris in de provincie heeft overgedragen. De burgemeester van Edam-Volendam, tevens lid van de desbetreffende beheerscommissie, had zich immers ingespannen om aan de ongewenste situatie een eind te maken. Alleen wanneer de burgemeester van Edam-Volendam had tegengewerkt, zou hij aanleiding gevonden hebben de commissaris in te lichten.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken op het terrein van de brandweezorg en de rampenbestrijding is sinds de wijziging van artikel 19 van de Brandweerwet in 1995 als gevolg van een vrijwel unaniem genomen besluit van de Tweede Kamer afgeschaft en vervangen door een algemene advies- en onderzoeksfunctie. Als gevolg van deze politieke keuze beschikt de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding niet over de bevoegdheid noch over de capaciteit het handelen van een gemeente of andere overheden belast met taken op dit terrein individueel te toetsen. Deze bevoegdheid bestaat wel nadat een brand of ramp heeft plaatsgevonden met als motief dat daaruit lering kan worden getrokken.
2. Zowel in de Tweede Kamer als in de bestuurlijke praktijk is de afschaffing van het individuele inspectietoezicht op gemeentebesturen op het terrein van de brandweezorg en de rampenbestrijding regelmatig gerechtvaardigd met een verwijzing naar decentralisatie. In de leer van de interbestuurlijke verhoudingen is daarvoor echter geen grondslag te vinden. Met decentralisatie wordt gestreefd naar gemeentelijke autonomie, maar een correctiemechanisme is hieraan inherent, indien lijf en leden of onvervreembare rechten van burgers in het geding zijn.
3. Met het aannemen van het amendement-Scheltema-de Nie/Dijksman werd niet alleen de angel, althans in de ogen van de Tweede Kamer, uit de voorgestelde wetsbepaling gehaald waarmee de inspectie van de minister ontdaan werd van haar eigenlijke inspectietaak (informatie-inwinning; toetsing/beoordeling; eventuele interventie), ook werd daarmee een schoolvoorbeeld van slechte wetgeving geproduceerd. In de tekst is immers de oorspronkelijke bedoeling van de minister, namelijk het scheppen van een toetsende toezichtsbevoegdheid voor zijn inspectie, blijven staan, terwijl de tekst werd uitgebreid met een amendement die deze bevoegdheid teniet doet. De minister heeft in het debat verzuimd de Kamer tot een duidelijke keuze tussen onderzoeksmatig toezicht en toetsend toezicht te bewegen. Onderzoeksmatig toezicht houdt in dat burgers van een gemeente, waarvan het gemeentebestuur zijn taken op het gebied van de brandweezorg verwaarloost en ook de gemeenteraad zijn controlefunctie niet uitoefent, niet mogen rekenen op een direct ingrijpen van de inspectie. Toetsend toezicht houdt uiteraard niet in dat de burgers van alle 502 gemeenten elk jaar kunnen rekenen op een inspectiebezoek (toetsend onderzoek is immers altijd selectief, ook in de tijd), maar het kan wel voorkómen dat een gemeente zo langdurig nalaat haar plichten na te komen.

4. Naar aanleiding van de cafébrand in Volendam is pijnlijk duidelijk geworden dat de Brandweerwet onvoldoende voorziet in een deugdelijk toezicht van de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding op het gemeentelijke brandpreventiebeleid.
5. In het toezicht van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer op de gemeentelijke bouwregelgeving bestaat eveneens een leemte. Ondanks het feit dat de gehele bouwregelgeving is neergelegd in Woningwet, Bouwbesluit en gemeentelijke verordening, houdt de inspectie van de Volkshuisvesting op basis van artikel 93 Woningwet uitsluitend toezicht op het volkshuisvestingsdeel van de bouwregelgeving. Er bestaat derhalve geen tweedelijns toezicht op het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht op gebouwen en bouwwerken, niet zijnde woningen.
6. De inspectie van de Volkshuisvesting is zich overigens wel bewust van dit gat in het bouwtoezicht. Uit het feit dat men al bijna 10 jaar bezig is met het ontwikkelen van een objectieve beoordelingsmethodiek blijkt dat het voorzien in een systeem van bouwtoezicht op gebouwen en bouwwerken, niet zijnde woningen, een geringe prioriteit heeft gehad in het beleid van de minister. Blijkbaar is niet onderkend dat de krachtige expansie van het uitgaansleven in de laatste decennia met zich meebracht dat het toezicht op de gemeentelijke bouwregelgeving en de naleving daarvan zich ook dient uit te strekken tot gebouwen waar veel publiek aanwezig is.
7. De gebeurtenissen in Waterland laten zien dat de bepaling in de Brandweerwet die de regionale brandweer opdraagt gemeentebesturen te adviseren over het te voeren preventiebeleid niet het beoogde effect heeft gehad.
8. De planvorming op het gebied van de rampenbestrijding in de gemeente Edam-Volendam voldeed niet aan de wettelijke eisen. Gedeputeerde staten hebben verzuimd van hun wettelijke bevoegdheid om in te grijpen, gebruik te maken.
9. De kwaliteit van het toezicht als geheel op de gemeentelijke brandweezorg en rampenbestrijding in de gemeente Edam-Volendam is uiterst gebrekkig gebleken.
10. Van overlappend toezicht is in het geval Edam-Volendam niets gebleken.

Aanbevelingen

1. Teneinde een deugdelijk toezicht van de inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding op het gemeentelijke brandpreventiebeleid mogelijk te maken, dient de zinsnede die in 1995 bij amendement in artikel 19 Brandweerwet is aangebracht, te worden geschrapt.
2. Teneinde een adequate wettelijke grondslag te geven voor het staats-toezicht op de gemeentelijke bouwregelgeving ter zake gebouwen en bouwwerken, niet zijnde woningen, en de naleving daarvan, dient een nieuw toezichtsartikel in de Woningwet te worden opgenomen.
3. Aan de Regionale Brandweer dient een bindende adviesbevoegdheid te worden toegekend met betrekking tot de brandpreventieve aspecten bij de afgifte van bouwvergunningen en/of gebruiksvergunningen.

-
4. De verdeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden rond de GHOR-organisatie is een voortdurende zorg en behoeft nadere overdenking.
 5. De taken en bevoegdheden van de Arbo-diensten en de Arbeidsinspectie verdienen nadere overdenking in termen van eerstelijns en tweedelijns toezicht.

