

Maatschappelijke veiligheid: Verantwoordelijkheid en de reguleringsketen: Naar een terugtrekkende of een optredende overheid?

Eijlander, Ph.; van Gestel, R.A.J.

Published in:
Nederlands Juristenblad

Publication date:
2001

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Eijlander, P., & van Gestel, R. A. J. (2001). Maatschappelijke veiligheid: Verantwoordelijkheid en de reguleringsketen: Naar een terugtrekkende of een optredende overheid? *Nederlands Juristenblad*, 2001(34).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.


[ABONNEREN](#)
[ADVERTEREN](#)
[COLOFON](#)
[CONTACT](#)
[VOOR](#)
[HOME](#)
[LAATSTE AFLEVERING](#)
[COLUMN](#)
[AGENDA](#)
[VACATURES](#)
[WEBLOG](#)
[ARTIKELN / ARCHIEF](#)
[KRONIEKEN](#)
[RECHTSPRAAK](#)
[WETGEVING](#)
[NIEUWS](#)
[ACTUELE DOCUMENTEN](#)
[ZOEKEN IN WEBSITE](#)
[BLADER EDITIE](#)

Maatschappelijke veiligheid: verantwoordelijkheid en de reg

Artikelen

Afl. 2001/34

Naar een terugtrekkende of een optredende overheid?

Het waarborgen van de veiligheid van de burger is en blijft een kerntaak van de overheid. Dit vereist vooral een optredende overheid, namelijk bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Maar tevens een weloverwogen terugtrekkende overheid, daar waar bestaande regelgeving en vergunningcomplexen te gedetailleerd, te ingewikkeld en verhullend zijn en daarmee slechts een alibi vormen voor afzijdigheid.



Zonder overdrijving kan worden gesteld dat het thema maatschappelijke veiligheid als de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam met name een politieke hitlijst. Vrijwel alle partijen in en buiten de Tweede Kamer hebben het thema voor de verkiezingen uitgeroepen en sommigen gaan zelfs zover dat er moet worden gewijzigd om er een 'nieuw'¹ grondrecht in op te kunnen maken. Het is verplicht om burgers actief te beschermen tegen apert onveilige situaties. In media buitelden politici, journalisten en deskundigen intussen over de maatschappelijke oorzaken voor recente crisissituaties, waarbij vooral werd gesproken over zaken als: de externe veiligheid van grote risicovolle arbeidsomstandigheden binnen bedrijven, maar bijvoorbeeld ook de veiligheid op straat. Eendimensionale beelden van de werkelijkheid lijken het meest te prevaleren. Nuanceerde beschouwingen over feiten en achtergronden. Opvallend is het 'deskundigen' in de landelijke pers tot hele verschillende conclusies over de achterliggende (bestuurlijk-juridische) oorzaken van de rampen in Enschede. Deze incidenten volgens de een primair het gevolg van de uit de hand gelaten markt in Nederland, waarvoor de overheid in de eerste plaats verantwoordelijk is. In de decennia steeds sterker te vertrouwen op marktwerking, privatisering en de afwezigheid van politieke verantwoordelijkheid voor bestuurlijk en aangelegd optreden van verantwoordelijke bestuurders en het toekennen van een goed toezicht op en het handhaven van wettelijke regels, zou het respect voor de afgebrokkeld.³ Anderen wijzen daarentegen juist op het feit dat er te weinig regelgeving is op gebieden als milieu, veiligheid en ruimtelijke ordening. Ze zien de bomen het bos niet meer zien en calculerend gedrag gaan vertoont. Het toenemende individualiseren en het wegvallen van sociale controle zouden burgers bovendien elkaar niet meer aanspreken op gedrag. Het optiek is het zelfs gevaarlijk om naar het bestuur en de wetgever te kijken omdat dit slechts de neiging zal doen toenemen om 'op zeker te spelen' en te verder te verfijnen en ze toe te snijden op 'worst case scenario's'. Het is nog verder van de burger af te staan en wordt de kwetsbaarheid van de burger alleen maar groter.⁶

Wat moet er dan gebeuren? Allereerst is er een heldere analyse van oorzaken en achtergronden van regelovertreding in die gevallen waartoe is voorgegaan. Wij kiezen daarbij voor een bestudering van de rampen omdat er te dien aanzien inmiddels veel hoogwaardig onderzoeksmatige cases enerzijds voldoende op elkaar lijken (in beide gevallen ging het om brandveiligheid, om gemeentelijke taken op het gebied van vergunningen om bedrijfsmatig handelen), maar anderzijds interessante verschillen versus horeca, externe tegenover interne veiligheid en wel of niet van inrichtingen) om er wellicht enkele meer algemene conclusies uit te trekken tot de rol van overheidsregulering bij het voorkomen van crises. De vraag is primair op het bestuur of de rechter te richten is dat vooral de wetgever om enerzijds als veroorzaker van de kwaal te worden gezien, maar bijvoorbeeld de herziening van het Vuurwerkbesluit na de ramp in Eindhoven 'medicijnman'.

Omdat in het overheidsbeleid op het gebied van de rampenbestrijding een ketenbenadering wordt gevolgd⁸, waarbij de verschillende schakels van preventie tot repressie en nazorg in samenhang worden gezien, vinden we door bij de bestudering van bestuurlijk-juridische achtergronden mogelijk de reguleringsketen van wet- en regelgeving (par. 1), naleving uitvoering en handhaving (par. 4) in samenhang te bezien. Omdat in deze situaties niet het handelen van bedrijven, burgers, ambtenaren en andere betrokkenen bemoeilijken, maar samenwerking tussen en initiatief van publieke en private partijen moet stimuleren⁹, stellen wij in deze bijdrage de volgende vraag: op welke wijze kan overheidsregulering op het gebied van maatschappelijke veiligheid haar legitimatie voor afzijdigheid en nalatigheid juist een prikkel zijn tot actie?

1. Maatschappelijke veiligheid en regelgeving

Wet- en regelgeving staan aan het begin van de reguleringsketen. Het is niet voldoende maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor het burgerrechtelijk het algemeen zien we gelijksoortige problemen bij de poging om te handhaven door middel van overheidsregulering. Op diverse beleidsterreinen is ingewikkelde regelgeving, overlappende en niet op elkaar afgestemd en handhaafbare regels.¹¹ De vraag is in welke mate en op welke wijze de regelgeving doorwerken in de praktijk van de uitvoering, het toezicht en handhaving van regels.

1.1. Wat en hoe te regelen?

Algemene regels worden in specifieke situaties toegepast. Dit geschiedt door bedrijven (nalevingsgedrag), door vergunningverleners (bestuur/ toezichthouders, door handhavingsinstanties en door rechters bij de handhaving), personen (en hun belangen) en omstandigheden worden daarbij gebracht. Daarbij wordt enerzijds verwacht dat regels duidelijkheid, rechtszekerheid bieden, terwijl er tegelijkertijd ook speelruimte moet worden gedaan aan het specifieke geval. Zonder die ruimte wordt de effectiviteit van regels vaak aanzienlijk bemoeilijkt.¹² De wetgever bevindt zich hierin het risico van overregulering als dat van een gebrek aan regels een deel van de samenleving vraagt om regels, terwijl andere groepen juist behoefte is. Wat in algemene, voor herhaalde toepassing vatbare regels juist ruimte te laten voor individuele gevalbehandeling en nieuwe omstandigheden worden volstaan met procedurele bepalingen in de wetgeving en omstandigheden worden juist inhoudelijke normen van de wetgever verwacht?

1.2. Wetgeving en belangenafweging

Kenmerkend voor wetgeving is dat het een democratisch gelegitimeerde algemene gezichtspunten betreft.¹³ Om tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen, zal de wetgever zich meer op de samenleving richten en Hirsch Ballin is eerder gewezen op het gevaar van een 'introvert

werkt vanuit bestaande regelcomplexen en neemt daarbij niet de pr die ze zelf ziet, tot uitgangspunt.¹⁵ Vooraf zal goed moeten worden desbetreffende wetgeving zal moeten werken. Welke belangen wor doelgroep richt de wetgever zich en wat zijn daarvan de (dominante uitvoering¹⁶ en handhaving zal naar verwachting in de praktijk ontst duidelijke en goed handhaafbare regels onmisbaar bij de bescherm geval van overwegende risico's van niet-naleving, bijvoorbeeld uit fi bij een overwegend traditionele en formele stijl van uitvoering, terwi samenloop van het algemeen belang met groepsbelangen, overweç en een professioneel-beroepsmatige uitvoeringsstijl eerder kan wor procedurele regels die ruimte laten voor ontwikkeling en zelfreguleri

1.3. Bevindingen uit de rapporten

Waar het de regelgeving op het vlak van de maatschappelijke veilig Commissies Oosting, Polak/Versteden en Alders verschillende aan aanbevelingen. De Commissie Oosting stelt vast dat de rijksoverhei en adequate regelgeving voor de opslag van professioneel vuurwer inwerkingtreding van de Wet milieugevaarlijke stoffen was men er n een op die wet te baseren regeling voor het afleveren en bezigen v: ontwerpen. Te lang is gewacht op de totstandkoming van een certifi en vervolgens een erkenningsregeling voor vuurwerkbedrijven, die i van de vuurwerkbranche steeds maar niet van de grond kwamen (p kabinetsstandpunt wordt erkend dat de totstandkoming van deze re heeft gekregen en mede daardoor te traag is verlopen.¹⁷

Polak en Versteden, die in opdracht van de commissaris van de Ko Holland de cafébrand in Volendam hebben onderzocht, richten zich toepassing daarvan alsmede bestuurlijke en ambtelijke processen ii van de brandveiligheid in het algemeen en in relatie tot de inrichting voltrokken.¹⁸ Een deel van de conclusies van Polak en Versteden k totstandkoming daarvan. Zij stellen onder andere vast dat het bij de regelgeving in 1993/ 1994 (de Brandbeveiligingsverordening 1993 e heeft ontbroken aan voldoende aandacht voor een passende overg grootschalige onwettige toestand - mogelijk zelfs bewust - in het lev werd bestendigd.¹⁹ Bovendien heeft het ontbroken aan aandacht vc van de nieuwe regelgeving.²⁰ Er is geen brandveiligheidsbeleid uitg voorzieningen getroffen en de aanwijzing van de toezichhoudende 42).

In hun slotbeschouwing merken Polak en Versteden terecht op dat i een betere handhaving slechts kan plaatsvinden indien de regelgev worden op haar handhaafbaarheid is bekeken. Want de omvang va maken met te hoog opgeschroefde of onvoldoende genuanceerde r

De Commissie-Alders legt in het eindrapport de nadruk op het feitel verschillende betrokken actoren (burgers, exploitanten van openbar onderscheiden overheden en de hulpdiensten). In de slotbeschouw het eind (p. 443) dat de echte conclusie eenvoudig moet zijn: 'dat w we reeds een aantal keren hebben afgesproken te doen.' Niettemin degelijk ook gebreken in de wet- en regelgeving signaleerd en aa verbetering te brengen. Zo bepleit de Commissie om op rijksniveau bouwregelgeving, voor zover deze betrekking heeft op brandveiligh door te regelen dat er tweedelijnstoezicht door het rijk wordt uitgeo regelgeving te harmoniseren (p. 392).

1.4. Te trekken lessen

Welke lessen kunnen worden geleerd over maatschappelijke veilig dat er enerzijds grote belangen en risico's in het geding zijn, terwijl i behaald kan worden met het ondergeschikt maken van het veilighei belang. Wij noemen als voorbeelden het exploiteren van vuurwerkb

het organiseren van grootschalige evenementen (zoals recent 'Dan we soms te maken met groepen uit de bevolking die bepaalde risico's Deze context vraagt om duidelijke, herkenbare regels op de naleving toegezien. Van de overheid mag dan worden verwacht dat de rol van belang en arbiter wordt vervuld in plaats van die van medespeler en het publiek belang te kunnen borgen zal de overheid (pro)actief, moeten optreden. Daarvoor zal de wetgeving de grondslag en het k

Dit laatste betekent overigens niet dat alle heil verwacht moet worden gedetailleerde regelgeving. Dan dreigt juist het gevaar van regels die omdat ze te complex zijn, niet worden gekend, niet of nauwelijks na mede daarom leiden tot gebreken in het toezicht en de handhaving. regels die zijn neergelegd in het ontwerp-Vuurwerkbesluit²², niet te te stringent zijn, met name voor het consumentenvuurwerk.²³ Dit kan naleving, een vlucht in illegale handel en achterwege blijven van co optreden als gevolg van kennistekorten bij de reguliere opsporingsregelgeving kan in het politieke debat bovendien een alibi zijn om nu maatregelen achterwege te laten, zoals het beschikbaar stellen van voor de uitvoering, het toezicht en de handhaving. Polak en Versteeg bij de vaststelling van de nieuwe brandveiligings- en bouwregelgeving de rijksoverheid destijds is gesteld dat de wijzigingen geen extra brengen en de gemeenten derhalve geen financiële compensatie h

Resumerend stellen wij vast dat deugdelijke regelgeving een noodzaak voldoende voorwaarde is voor het borgen van het publiek belang. Essentieel is dat in situaties met grote belangentegenstellingen, risico's potentieel grote gevaren bij overtreding van normen de regels realiseren zijn. Dit vergoot de kansen op een behoorlijke naleving en een consistent en handhavingsbeleid.

2. Naleving van regels en nalevingsbereidheid

De meest kwetsbare schakel in de reguleringsketen is het nalevingsnormen van de overheid zich richten. Cruciaal is daarom het besef van burgers en bedrijven door meer en andere zaken wordt beïnvloed door naast positieve en negatieve externe prikkels, zoals subsidies en stibang, gewoonte, sociale druk en morele overtuiging.²⁴

Met name op milieugebied is veel empirisch onderzoek gedaan naar bedrijven in relatie tot de inzet van verschillende typen beleidsinstrumenten bepaalde handhavingstrategieën.²⁵ Daaruit weten we dat vooral grote ongevoelig zijn voor sturing van hun gedrag door de overheid met bijvoorbeeld subsidies of voorlichting. Bij deze bedrijven is de vermogenspositie bereidheid tot naleving van gedragsnormen.²⁶ Het is echter te gemakkelijk bedrijven primair zijn gericht op continuïteit, het behalen van winst en bepaalde mate van autonomie, af te leiden dat aspecten van milieu en pas na een conflict of crisis zullen doorwerken in de bedrijfsinterne 'natuurlijke' neiging zou overheersen normen op dit soort gebieden te schuiven of ze simpelweg te negeren.²⁷

2.1. Nalevingsgedrag van bedrijven wordt niet alleen bepaald door

Hoewel bekend is dat rationele, economische motieven voor bedrijven onderschatten motief vormen voor overtreding van bijvoorbeeld milieu en enige of belangrijkste verklarende factor. Niet-naleving van normen zijn van onwil, onkunde en onwetendheid, als calculatie. Onwil kan men niet overtuigd is van de juistheid of geldigheid van de norm, dat heeft, gemakzuchtig is of gewoon geen zin heeft om zich te voegen en onwetendheid kunnen op hun beurt verschillende oorzaken hebben worden nageleefd onduidelijk zijn voor de geadresseerde. Maar het op zich helder is, maar dat degene die hem zou moeten naleven nie

situatie de normconforme toestand kan worden bereikt of behouder kan hem verder onder andere zitten in de karaktereigenschappen v waarop een organisatie is opgezet.³⁰

Ten slotte kan ook calculerend gedrag met het oog op het niet nalev oorzaken hebben. Zo kan er sprake zijn van berekening uit persoon sociale druk vanuit de omgeving. Huisman, De Lange en Niemeyer gewezen dat vooral grote ondernemingen geen homogene organis van afdelingen en individuele werknemers met ieder een eigen (sub motieven om regels al dan niet na te leven. Ontbreken van voldoende management en gemis aan leiding en intern toezicht of bijvoorbeeld organisatiestructuur kunnen overtredingen in de hand werken.³¹ On van Huisman dat bijvoorbeeld een 'corporate philosophy' van milieu invoering van bedrijfsinterne kwaliteitssystemen, een door het r waarin regelovertreding niet past, samen met zaken als imago-gevo grote invloed kunnen zijn op de bereidwilligheid van onderneminger na te leven.³² Daarnaast kunnen zowel branchekenmerken (veel of organisatiegraad, transparante verhoudingen binnen markten), als c omwonenden, veeleisende banken en verzekeraars en een actieve rol spelen in het nalevingsgedrag van ondernemingen.

Uit onderzoek van de Inspectie milieuhygiëne en de Inspectie ruimt situaties binnen de vuurwerkbranche volgt dat het in deze sector tot gebruikelijk was om, bijvoorbeeld door middel van een goed (opslag hoeveelheid van het aanwezige vuurwerk zorgvuldig bij te houden.³³ vakpublicaties voorafgaand aan de Enschede-ramp reeds op gewe: branche tientallen miljoenen omgingen, er binnen politie en justitie t aangekeken tegen opsporingsactiviteiten op het gebied van vuurweeerste de opvatting: 'ach het is maar vuurwerk'.³⁴

Veel materiaal is er ook beschikbaar met betrekking tot gelegenheid regelovertreding in de horeca. Uit achtergrondstudies bij de IRT-enc dat dit een over het algemeen bloeiende sector is waar veel geld in kwetsbaarheid voor criminaliteit hoog is, als gevolg van lage toetrec onervaren en laag opgeleide 'gelukzoekende' ondernemers, zware 'modegevoeligheid' van het uitgaanspubliek etc.³⁵ Van overheidswe doortastend beleid tegenover geplaatst dat zoveel mogelijk probeer horeca-inrichtingen vooraf te reguleren door een kritische toets van bestemmingsplan. Indien er toch problemen ontstaan prefereert me oplossingen boven repressief optreden.³⁶ Specifiek met betrekking onderzoek aangetoond dat horeca-ondernemers zelf over het algen de brandveiligheidssituatie in hun eigen zaak en met hun kennis ov Onderzoek van het NIBRA laat daarentegen zien dat er in veel gem bij het afgeven van gebruiksvergunningen en dat er bij controles regeconstateerd.³⁸ Uit een vergelijking met overige openbare inrichtin de horeca frequenter onregelmatigheden worden geconstateerd en (moeten) worden opgelegd.³⁹

2.2. Bevindingen uit de rapporten: verant woor de lijkheid van ond onderbelicht

Ondanks alle mogelijke gelegenheidsstructuren en tekortkomingen omgeving van bedrijven wordt er, zowel in het rapport van de Comn Commissie Alders, terecht gewezen op eigen verantwoordelijkheid voor het naleven van veiligheidsnormen. Zo wordt in het laatstgeno exploitant van de cafés in de panden Haven 154-156 te Volendam - overheid - meer inspanningen had moeten verrichten om de fatale r Het lag in de eerste plaats op zijn weg maatregelen te nemen om h beperken en de vluchtcapaciteit af te stemmen op de feitelijke omv: Ook had de eigenaar zelf tijdig een gebruiksvergunning aan kunner moeten zorgen voor een goede werking van de nooduitgangen en c blusvoorzieningen. Bovendien had hij niets gedaan aan de brandge

waarvoor hij door de gemeente nota bene schriftelijk was gewaarsc

Hiernaast mag evenwel de aandacht worden gericht op de verantw de horeca-bezoekers, die eveneens niet gevrijwaard zijn van in elk denken over hun eigen veiligheid en over het niveau van gevaarzet anderen nog acceptabel vindt.⁴⁰ Over deze laatste verantwoordelijk ramp in Volendam relatief weinig geschreven. Misschien heeft dat i tijdsgericht, waarin het populairder lijkt om te spreken over rechter verantwoordelijkheden.⁴¹ Toch staat er in ons Burgerlijk Wetboek bi dat ouders de zorg en verantwoordelijkheid dragen voor de opvoedi lichamelijk welzijn van hun minderjarige kinderen.⁴² Uit dien hoofde stellen of op hen ook niet de juridische plicht rust zich te vergewisse openbare inrichtingen waar zij hun - soms nog erg jonge - kinderen neemt onachtzaamheid van burgers zelf, de verantwoordelijkheid v; voor het voorkomen van rampen en ongevallen niet weg, maar het l sluiten van veiligheidsketens de kracht van iedere schakel belangrij kan worden voorkomen.

Daarvan wordt ook in het eindrapport van de Commissie Oosting ui zeker van een bedrijf in de vuurwerkbranche, waarin veiligheid een eisen dat er aandacht bestaat voor zaken als duurzaam onderne (onnodige) veiligheidsrisico's.⁴³ Waar niet alleen de overheid, maar de mond vol hebben van 'maatschappelijk verantwoord onderneme wankele evenwicht tussen 'People, Profit and Planet', kan het niet z S.E. Fireworks jarenlang veel meer en veel zwaarder vuurwerk lag i terwijl, volgens de Commissie Oosting, mag worden aangenomen d hoogte zijn geweest. Daar komt nog bij dat er bij het bedrijf op tal v brand overtredingen zijn gepleegd ter zake van wetgeving en vergu

Zo lag er vuurwerk bij S.E. Fireworks in de ompak ruimte waar de b volgens de vergunning buiten werktijden niet mocht; was de doorvo tussen de ompak ruimte en de naastgelegen bunker C4 zodanig ge vuur via die leiding mogelijk was. Door dit soort fouten in de keten h kunnen escaleren. Op zichzelf was het bijvoorbeeld niet erg dat de van een automatische sprinklerinstallatie, maar van een handbedieer ¼berhaupt geen vuurwerk in deze ruimte worden bewaard buiten zaterdag 13 mei 2000 wel vuurwerk lag, was er bij het uitbreken var blusinstallatie te bedienen. Bovendien bevond er zich op dat momen Dus als er toevallig wel iemand was geweest, dan had deze nog ge de blusinstallatie. Juist dit soort stapelingen van fouten en overtredi eenvoudig voorkomen hadden kunnen worden door een meer zorgv vaak dat een kleine ramp een grote ramp wordt.

2.3. Collectieve actie, openheid en transparantie

Waar het gaat om het stimuleren van het nalevingsgedrag van bedr de overheid worden gekeken.⁴⁴ Noodzakelijk is ook dat burgers, be organisaties elkaar aanspreken op onzorgvuldig en onrechtmatig h; praktijk vaak een katalysator-functie zijn weggelegd voor bijvoorbee en toe een eigen onderzoek te doen naar de handhaafbaarheid van kwaliteit van ethische jaarverslagen van bedrijven aan de kaak te st omwonenden over niet naleving van vergunningvoorschriften te ver. kunnen ook zij bijdragen aan de preventie van risico's en zware onc dat soms ook al.

In 1998 hebben provinciale en landelijke milieuorganisaties in een s bijvoorbeeld geprobeerd bij twintig verschillende bedrijven zicht te k van de voorschriften in de milieuvergunning. Daarvoor bestudeerde het bevoegd gezag. Alleen het mogen inzien daarvan bleek soms a Stichting Natuur en Milieu was bovendien het aantal geconstateerde overheid niet of veel te laat reageerde ronduit schokkend.⁴⁶ Het is c zestien landelijke en regionale milieuorganisaties naar aanleiding v;

gezamenlijke brief aan minister Pronk hebben gevraagd om meer a toegankelijkheid van informatie over het nalevingsgedrag van bedrijf zijn verschillende overheden overgegaan tot het publiceren van ver op internet en lijkt het aantal meldpunten waar burgers terecht kunn bedrijven zienderogen te groeien.⁴⁷ De keerzijde van meer transpar (sommige) bedrijven kopschuw worden met het aanleveren van gec publieke opinie tegen hen gebruikt zullen worden.⁴⁸ Om de cultuur v de juistheid en volledigheid van informatie over veiligheids- en milie verzekeren zou nagedacht moeten worden over de vraag of hier me volstaan of dat misschien toch (aanvullende) wettelijke normering n

3. Toezicht en maatschappelijke veiligheid

De rampen in Enschede en Volendam hebben ook laten zien dat er het functioneren van de instanties die zijn belast met de uitoefening daarbij echter om onderscheid te maken tussen uiteenlopende vorm toezicht. In het publieke debat is regelmatig sprake van begripsverv naleving van regelgeving, opsporing van strafbare feiten, controle o gemeenten en provincies en zelfstandige bestuursorganen door de van de vrije mededinging door het doen van onderzoek naar kartelv handelsbelemmeringen, te gemakkelijk op één lijn worden geplaatst de controle op de naleving van regelgeving en het bestuurlijk toezic uitvoering van regelgeving op het vlak van brandveiligheid, milieu e belang.

3.1. Bevindingen uit de rapporten

Het rapport Oosting maakt duidelijk dat de fouten in de vuurwerkket vinden bij de onjuiste classificatie van het vuurwerk, zoals dat voor ! Nederland wordt geïmporteerd. Uiteindelijk resulteerde dit in het feit Fireworks opgeslagen vuurwerk vermoedelijk meer dan 90% zwaar worden. Gebleken is dat professioneel vuurwerk bij invoer in Nederl ook niet op de juistheid van de gevarenclassificatie. Economische p te werken. Het was namelijk zo dat de transportkosten opliepen naa vuurwerk zwaarder was geclassificeerd (p. 35-37).

De Commissie Oosting heeft verder onder meer vastgesteld dat de aanpassing van de regelgeving ten aanzien van vuurwerk, noch tot bij de vuurwerkbedrijven heeft geleid' (eindrapport, p. 79). Er is stev functioneren van de rijksinspecties, in het bijzonder de Inspectie Mil van VROM en de Rijksverkeersinspectie van het ministerie van Verl zogenoemde tweedelijnstoezicht, het bestuurlijk toezicht door de rijl provincies en gemeenten zich kwijten van hun (wettelijke) uitvoeren handhavende taken, is sterk verwaarloosd.⁵⁰ Vooral de afstemming verschillende betrokken rijksinspecties⁵¹ liet te wensen over. Ook h de veiligheidsvoorschriften bij S.E. Fireworks door het bevoegd gez eerstelijnstoezicht, schoot tekort. Dit valt met name de gemeente E Specifiek voor de vuurwerkregelgeving bepleit de Commissie de on toezichtbeleid door het bevoegd gezag, een actieve afstemming me de periodieke verslaglegging daarover door de politiek verantwoord vertegenwoordigend orgaan.

Ook Polak en Versteden besteden in hun rapport over de cafébranc toezicht. Zij stellen onder meer vast dat er, voor de reorganisatie in (expliciet) waren belast met het toezicht op de naleving van de Brar heeft mede tot gevolg dat er niemand is die gebruik kan maken van Algemene wet bestuursrecht (afdeling 5.2) aan toezichthouders⁵² te effectieve wijze uit te oefenen (p. 15 van het rapport). Ook over het rijksoverheid zijn ze kritisch. Ze vragen zich af waarom in het kader ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geen duic aanleiding van het bekende feit dat door veel gemeenten onvoldoer uitvoering van brandveiligheidsvoorschriften. Om te voorkomen dat

eenvoudigweg niet wordt uitgevoerd en gehandhaafd, bepleiten Pol bewerkstelligen van 'een zekere onafhankelijkheid en een eigen ga handhaving van regels binnen het bestuurlijk bestel'. Zij denken da gemeentelijke sfeer, aan het neerleggen van de primaire verantwo de burgemeester en in instrumentele zin aan verplichte vastlegging beleidsregels, die duidelijk maken waar men op kan rekenen, en aa handavingsrapportages, op basis waarvan een aanspreekcultuur v verantwoording kan worden afgelegd. Daaraan kan tevens toezicht gekoppeld (p. 48 van hun rapport).

De Commissie Alders heeft afzonderlijk onderzoek laten doen naar gemeente Volendam door Fleurke.⁵³ Mede op basis van dat onderz versterking van het tweedelijnstoezicht door de rijksoverheid aan. D Rampenbestrijding zou, zoals aanvankelijk ook de bedoeling was, e inspectiefunctie dienen te krijgen (p. 377 van het rapport). Bovendien Volkshuisvesting bij de inwerkingtreding van het nieuwe Bouwbeslu (tweedelijns) toezicht moeten gaan uitoefenen op de gemeentelijke algemene zin wordt vastgesteld dat er gedurende een lange period uiterste terughoudendheid bij de toezichtfunctie. Waar 'lijf en leden v van burgers in het geding zijn' is dat volgens de Commissie echter r

3.2. De maatschappelijke functie van toezicht

Uit het vorenstaande blijkt de betekenis van goed geregeld en adeq van deskundigheid en professionaliteit, juist ook op het terrein van c Essentieel is dat toezicht meer dan in het verleden een maatschapp rijksinspecties is altijd gezegd dat zij 'oog en oor van de minister' zij selectieve waarneming of tot filtering van informatie. Politiek-bestuu meestal niet goed uit dat bij de uitoefening van toezicht blijkt dat er de uitvoering van regelgeving. Toezichtsdiensten zijn er echter niet voor de samenleving als geheel. De werkzaamheden van toezichtdi de realisering van de beoogde maatschappelijke effecten van de ac meer fundamenteel is toezicht van belang voor de legitimiteit en gel bestuurlijk systeem zelf. Op gemeentelijk niveau speelt, zoals uit de Polak/Versteden blijkt, bij het nalevingstoezicht naast de kwestie va deskundigheid en de organisatie en inbedding in het ambtelijk appa

Essentieel is dat er waarborgen en voorzieningen zijn dat toezicht onafhankelijkheid en onpartijdigheid kunnen verrichten.⁵⁶ Bij de uito houdende werk mogen ze niet worden belemmerd door 'bindingen' gestelden, noch door 'bindingen' met het bestuur of beleidsinstantie het toezicht dienen in beginsel openbaar te zijn en ook naar buiten t burgers en maatschappelijke organisaties meer te betrekken bij het reageren op wat zich in hun omgeving afspeelt is een goede inform. essentieel. Het zogenoemde 'recht om te weten' is daarbij een vere betrokkenheid vanuit de samenleving. Ook de adequate bestuurlijke van burgers over gevaren en overtredingen is hierbij essentieel.

3.3. Vertrouwen in onafhankelijkheid?

Dergelijke uitgangspunten vinden op dit moment bestuurlijk ook wel kabinet uitgebrachte Kaderstellende visie op toezicht⁵⁷, die tevens t rapport Vertrouwen in onafhankelijkheid van de Ambtelijke Commis (Borghouts) geeft⁵⁸, wordt opgemerkt dat goed toezicht moet voldoe onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit en wordt tevens functie en werking van toezicht onderkend. Afgewacht moet worden functioneren van het toezicht op rijksniveau. Bestuurders en politici opbrengen en op afstand dienen te blijven van de feitelijke uitoefeni rapportage over de toezichtbevindingen. De politieke 'aansturing' va echter juist te worden versterkt. Deze ontwikkelingen zijn wellicht na Volendam 'politiek correct' en verklaarbaar, maar het gevaar is groc de waan van de dag en de politieke agenda volgt en een verantwo

frustreert. Het politieke debat zou daarom veeleer moeten gaan over toezicht, verbetering in de afstemming tussen de verschillende, veralgemene, bestuurlijke aspecten van het toezichtbeleid en de politieke resultaten van het toezicht. De feitelijke uitoefening van toezicht door het opstellen van rapportages, de openbaarmaking van informatie en onafhankelijk en vrij van politiek-bestuurlijke inmenging te geschied

Resumerend zal er om tot een verbeterde toezichtsuitoefening te kunnen voorzien in feitelijke maatregelen, zoals uitbreiding van toezichtdeskundigheid en professionaliteit en verbeterde samenwerking tussen toezichthouders en inspectiediensten. Anderzijds gaat het om de politieke toezichtsinstanties die mogelijk maakt dat de uitoefening van toezicht plaatsvindt. De depolitisering die hiervoor nodig is zal veelal door wijziging van de verantwoordelijkheidsverdeling moeten worden gerealiseerd. Zo zou in Edam-Versteden kunnen worden geregeld dat de burgemeester bijzonder toezicht op nalevingstoezicht (bijv. eigenmachtige rapportage over openbare inrichtingen aan de tweedelijns toezichthouder. Op het gebied van de verantwoordelijkheid voor het toezicht zou geregeld kunnen worden in rapportages neergelegde (inhoudelijke) oordelen van inspecties en de openbaarmaking daarvan.

4. Uitvoering en handhaving

Wie een wet schrijft is (meestal) niet tevreden wanneer de tekst met de wetgever gaat er normaliter vanuit dat de normadressaten ook zullen gestelde normen.⁵⁹ In de dominante beleidstheorie wordt verondersteld dat bevoegdheden om nadere regels en voorschriften te stellen, daarop handhavend op te treden, zullen gebruiken in het licht van het doel van de wet, dat burgers en bedrijven de wet, of de op basis daarvan gestelde uitwerkingen zullen naleven en dat rechter zich bij conflicten primair zal richten op de wet en de bedoelingen van de wetgever.⁶¹ Uit evaluatie-onderzoek blijkt dat uitvoeringsinstellingen in de praktijk eigen belangen, doelstellingen niet corresponderen met de wil van de wetgever en waardoor - met name bij confrontatie met de noden van degenen tot wie de regels zich richten - plaatsvinden.⁶²

4.1. Bestuursorganen zijn geen willoze werktuigen van de wetgever

In de praktijk lijkt de wetgever er dikwijls ten onrechte vanuit te gaan

1. lokale overheden over voldoende juridische en technische middelen beschikken binnen het eigen ambtenarenapparaat bijvoorbeeld op verantwoorde wijze invulling te geven aan op verwijzen naar 'de stand der techniek' op het vlak van milieu, veiligheid in een bedrijfstak;
2. de eigen cultuur van uitvoeringsorganisaties geen bepalende invloed op de wijze waarop medebewindswetgeving wordt uitgevoerd;
3. de inhoudelijke afstemming van vergunningprocedures voldoet niet aan het in het leven roepen van (procedurele) verplichtingen tot besluitvormingsprocedures en
4. het leervermogen van uitvoeringsinstanties gelijke tred zal kunnen houden met veranderingen in beleid en wetgeving enerzijds en geconstateerde aanleiding van incidenten en ontwijkgedrag van burgers anderzijds.

Op al deze punten tonen de onderzoeken naar aanleiding van de rapportage van de Raad van Edam-Volendam evenwel regelmatig een ander beeld.⁶³

4.2. Bevindingen uit de rapporten

Ad 1) Uit de rapporten van de Commissie Polak-Versteden en de Commissie Gemeente Edam-Volendam in de jaren negentig ernstig tekortgeschoten

brandveiligheidsvoorschriften van de Brandbeveiligingsverordening. Lange tijd was zelfs onduidelijk wie er binnen het college van B en V was belast. Aan het afgeven van gebruiksvergunningen voor de me inrichtingen kwam men bovendien niet toe, omdat daarvoor geen m vrijgemaakt. Toen in Volendam, mede na lang aandringen van de c brandweer, uiteindelijk een (onervaren) brandpreventiemedewerker een geïsoleerde positie terech en werd hij te veel aan zijn lot overg Volendamse gemeentebestuur kan men zich evenwel afvragen of e deskundigheid op het gebied van veiligheid en rampenbestrijding bi gemeenten aanwezig is. In het kabinetsstandpunt over de cafébrand dat landelijke ondersteuning van lokale autoriteiten nodig is. In het l Landelijke Ondersteuningsfaciliteit Rampenbestrijding op te richten kennisinstituut waarop gemeenten een beroep kunnen doen, onder uitvoering van brandveiligheidseisen.⁶⁴

Ad 2) Vooral in het rapport over de cafébrand in Edam-Volendam w geheld als één van de oorzaken voor een tekortschietende uitvoe regelgeving. In het deelrapport van de Commissie Alders over de V wordt door de onderzoekers van de Erasmus Universiteit vastgeste gemeente in vele opzichten als zwak aan te merken was. Dat gold r dienstverlenende taken: 'de gemeente moest er zijn, voor zover je c verder dan dat'. Het ambtelijk apparaat zou op verschillende punten onderbezet zijn en op onderdelen te weinig afstand houden tot best er bovendien weinig draagvlak zijn geweest voor abstracte en voor zaken als vergunningverlening, (brand)preventie en handhaving.⁶⁵

Ad 3) Van het ontbreken van inhoudelijke afstemming bij de uitvoeri laat met name de Enschede-casus een 'fraai staaltje' zien.⁶⁶ Schrijn coördinatie-problemen bij de verlening van bouw- en milieuvergunning Fireworks zijn activiteiten vanaf 1976 steeds verder heeft uitgebreid volledig is overgeschakeld van consumentenvuurwerk naar profess onrechte nooit bouwvergunningen te zijn aangevraagd voor het pla MAVO-boxen (prefab betonnen garages) en de stalen containers ve vuurwerk. Mede daardoor heeft er ook geen afstemming met de bra milieuvergunning plaatsgevonden.⁶⁷ De Commissie Oosting merkt c op dat artikel 20.8 van de Wm verduidelijking behoeft, omdat niet ze coördinatieregeling voor de bouw- en de milieuvergunning zich op bouwwerken, waarvoor ten onrechte helemaal géén bouwvergunningir In zijn oratie heeft Michiels daar tegenover gesteld dat met recht ve geval de strekking van artikel 20.8 Wm meebrengt dat het bevoegd milieuvergunningaanvraag is ingediend, ook moet nagaan of een bc ja, op de aanvraag daarvan dient aan te dringen. Illegaal bouwen ze beloond als de milieuvergunning na verlening in werking treedt zone met de bouwvergunningplicht op grond van de Woningwet, terwijl d gebeurt.⁶⁸ Het probleem van gebrekkig functionerende coördinatie breder. Wat de relatie milieu en ruimtelijke ordening betreft is men f bijvoorbeeld niet over eens of een bouwvergunning ook moet worde bevoegd gezag met een meldingsplichtige verandering ex. artikel 8. wordt geconfronteerd.⁶⁹ Zorgelijk is bovendien het toenemend aant vergunningvervangende algemene regels valt op grond van artikel f afstemmingsregeling met de bouwvergunning in elk geval niet geldt weten we uit empirisch onderzoek dat introductie van procedurele c nog geen goede inhoudelijke afstemming met zich brengt en daar g

Ad 4) Van het achterblijvende leervermogen van de overheid getuig aanleiding van de cafébrand in Volendam als de reactie op het ond aanleiding voor de vuurwerkcramp in Culemborg, welke vooraf ging : eerste geval laat het rapport van de Commissie Polak-Versteden bij 1989 naar aanleiding van klachten over brandgevaarlijke kerstversie Gemeentewerken en de regionale brandweer was geconstateerd d brandveiligheid in horeca-inrichtingen (waaronder ook de panden in de catastrofale nieuwjaarsbrand plaatsvond). Bij dat oppervlakkige r de meest essentiële eisen niet of nauwelijks werd voldaan. Vervolg

grondige inspecties zijn uitgevoerd en zijn er door de brandweer pla doortastende aanpak voor verbetering van de brandveiligheidssitua de resultaten van het brandveiligheidsonderzoek weinig tot niets ge

Een soortgelijk beeld van tekortschietend leervermogen van de ove de vuurwerkfabriek van MS Vuurwerk B.V. te Culemborg op 14 febr dit incident zijn destijds door verschillende instanties (Arbeidsinspec Inspectie voor het Brandweerwezen, TNO) onderzoeken verricht en toekomstige ongelukken met vuurwerkopslagplaatsen te voorkomer destijds al dat het onderwerp vuurwerk bij de verschillende departe er problemen bestonden bij de classificatie van vuurwerk en dat er (het systeem van veiligheidsafstanden te evalueren. Uit onderzoek v naar de 'follow-up' van Cu lemborg blijkt echter ook dat met de resu onderzoeken weinig is gedaan mede als gevolg van de versnipperd departementen en door een gebrekkige communicatie over de onde binnen de departementen en bijvoorbeeld met het OM. In elk geval uitgevoerde onderzoeken binnen geen enkel departement geleid tot intensivering van het toezicht op de vuurwerkbranche.⁷¹

4.3. Effectieve handhaving en gedogen

Over de problemen op het gebied van de bestuurlijke handhaving k zijn de laatste jaren uitstekende boeken en rapporten over verscher dat de grootste problemen al lang niet meer schuilen in de beleidsvi handhavend op te treden bij overtreding van wetten of vergunningv met gebreken in de organisatie van de handhaving of tekortkominge echte knelpunten zitten veeleer in de sfeer van lastig handhaafbare samenwerking, afwezigheid van politieke bereidheid om te handhav financiële en personele middelen beschikbaar te stellen, geringe on ten opzichte van het politiek verantwoordelijke bestuur⁷⁴, gebrekkig ontbreken van de bestuurlijke bereidheid tot 'doorpakken', indien ee dwangmiddelen noodzakelijk zijn om een overtreding te beëindigen commissies Oosting, Polak/Versteden en Alders laten hiervan diver

4.4. Bevindingen uit de rapporten

Op een fax van een oud-medewerker van het vuurwerkbedrijf, die n 1991 via de politie bij haar belandde, en waarin gedetailleerd was a onderneming zich niet aan de Hinderwetvergunning zou houden, w bijvoorbeeld geen enkele actie ondernomen. Hetzelfde geldt voor n van DMKL en (later) de Enschedese milieudienst waaruit bleek dat S.E. Fireworks lag opgeslagen dan volgens de vergunning was toeg geen handhavingsacties. De reactie was bij het niet voldoen aan de aanvragen van nieuwe vergunningen en steeds een poging tot lega Polak/Versteden weten we dat reeds in 1990 bekend was dat de br inrichtingen op essentiële punten niet in overeenstemming was met verzoek van de commandant van de regionale brandweer aan het g overtreders aan te schrijven en de aangegeven voorzieningen te do (adequaat) gereageerd.⁷⁸ Uit onderzoek, uitgevoerd in opdracht var bekend geworden dat er bij veel gemeenten sprake is van 'koudwat voorschriften te handhaven. Uitvoerende ambtenaren zijn veelal on handhavingsprocedures en 'instrumenten en daarnaast heerst er ar

4.5. Stelselmatig en bewust handhaven is nodig

Gewaarschuwd dient evenwel te worden voor een overreactie. Han zichzelf! Bovendien zijn handhaven en gedogen, zoals Michiels in z terecht heeft betoogd, niet per se tegengestelde begrippen.⁸⁰ Explic voorwaarden en met een uitzicht op snelle legalisatie kan uit het oo bescherming van het milieu of een goede ruimtelijke ordening soms opleggen van torenhoge dwangsommen die vervolgens niet (kunne

het bedrijf in kwestie dan failliet gaat, de werknemers op straat komen jaren van juridisch touwtrekken alsnog zelf moet ingrijpen om de veerkracht te herstellen. Bestuurlijke onwetendheid ten aanzien van de 'kop-in-het-zand-houding' heeft weinig te maken met gedogen. Terechte Commissie Oosting opgemerkt dat gedogen juist steeds een weloverwogen verondersteld met inachtneming van de jurisprudentie en landelijke. De Commissie stelt daarom terecht dat de term gedogen teveel een Enschedese beleid (p. 231-232).

Nodig is thans vooral het overbruggen van de kloof tussen theorie en praktijk. Het is nodig om programma's voor het scannen van regelgeving en vergunningen op handhaafbaarheid⁸², door opleiding van handhavers en vooral ook te investeren in onderzoek en schenken aan het ontwikkelen van (regionaal) toezicht- en handhaving. De Commissie Oosting laten namelijk zien dat er nog een wereld te winnen door te investeren in onderzoek met welke frequentie, bij wie en op welke wijze de altijd scherp wordt ingezet. Laten we daarom nu eens prioriteit schenken aan het ontwikkelen van de handhavingpraktijk en het kritisch toetsen van de handhaving. Het is gedaan door de Commissie Alders, om de controle van de brandveiligheidsinrichtingen in handen te leggen van private certificerings-instellingen. Het ontwikkelen van een door de branche gedragen en betrouwbare vuurwerksector juist aanleiding was voor het uitblijven van duidelijke afspraken. Zouden we moeten proberen te voorkomen om een ander beleidsteppen.

5. Conclusie

Welke conclusies kunnen we nu trekken over de mogelijkheden om de veiligheid van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid in te verbeteren bij de maatschappelijke veiligheid te vergroten om ervoor te zorgen dat de wetgever ook worden omgezet in daden?

Om te beginnen is duidelijk dat waarborgen van de veiligheid van de overheid is en blijft. Dit vereist vooral een optredende overheid, naast de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Maar tevens een terugtrekkende overheid daar waar bestaande regelgeving en vergoedingen gedetailleerd, te ingewikkeld en verhullend zijn en daarmee slechts afzijdigheid.

De overheid zal daarnaast moeten zoeken naar bondgenoten en partners in de maatschappelijke onveiligheid; de overheid is niet alleen je vijand, maar ook concreet dat ook serieus wordt omgaan met klachten en signalen van burgers. Situaties in hun omgeving, dat in de regelgeving wordt mogelijk gemaakt omwonenden bedenkingen tegen onveilige situaties kunnen worden gemeld. Een milieuvergunning en dat zij (ook door de rechter) niet te gemakkelijk andere procedures.⁸³ Gestimuleerd zou bovendien moeten worden om bedrijven hun verantwoordelijkheid ook kunnen nemen. Eerste vereiste is een betrouwbare en laagdrempelige wijze bekendheid wordt gegeven aan de burger.

Belangrijk is ook dat de overheid naar aanleiding van rampen en incidenten de uitbreiding en detaillering van veiligheidsregelgeving. Juist op dit terrein zijn de robuuste regels nodig die praktisch uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Het is meer worden gevonden om wettelijke regels niet serieus te nemen. Het is slechts zijn oorzaak vinden in onkunde of berekende onwil. In het eerste is in aanvang - een ondersteunende en meedenkende rol van de toezichtende overheid. Overtreding van normen uit calculatie en winstbejag vraagt om een andere aanpak. Hier mag niet worden volstaan met het schrijven van waarschuwingen. Het inzet van het brede arsenaal aan sancties dat daarvoor beschikbaar is. Het is de juridische functie binnen het openbaar bestuur kan onnodige angst en schadeclaims voorkomen en verlamming in de handhaving tegengaan.

Om niet-naleving te kunnen vaststellen zijn goed toegeruste en onafhankelijke

onmisbaar. Een betere maatschappelijke inbedding van het naleven. Juist ook voor het toezicht geldt daarom dat goede informatie en coöperatie veronderstelt open organisaties die bereid zijn tot kennis- en informatie-uitwisseling met anderen. Niet macht en competentie voorop plaatsen, maar gezag en respect. Het is een belangrijk element van de 'culturele revolutie' die Oosting cum colleges voor ogen hebben. Wijzen we op het gevaar van wellicht politiek correcte, maar te snelle (schijn)oplossingen, zoals meer beleid, meer regels, meer plannen en meer eenzijdige aandacht voor actuele veiligheidsrisico's. Ook op het gebied van veiligheid geldt namelijk dat meer regels, procedures en instituties, niet noodzakelijk tot verbetering opleveren.

Prof.dr Ph. Eijlander en mr. R.A.J. van Gestel
Philip Eijlander is hoogleraar Wetgevingsvraagstukken aan de KUB Instituut.

Rob van Gestel is als senior-onderzoeker verbonden aan de Onderzoeksgroep Wetgevingsvraagstukken van hetzelfde instituut.

NOTEN

[1. Terug](#)

Het woord 'nieuw' staat tussen aanhalingstekens, omdat het grondrecht op veiligheid van burgers tegenover de overheid en tegenover andere burgers) allesbehalve nieuw is te noemen. H. Declaration des Droits de l'Homme et du Citoyen van 1789 en in de Bataafse Staatsregeling en rechtsstatelijkheid: rechtsfilosofische en ideeënthetoretische beschouwingen, DD 2000.

[2. Terug](#)

Vgl. o.a. het pleidooi van CDA-fractieleider J. de Hoop Scheffer, in: Trouw 19 februari 2001.

[3. Terug](#)

Thomas von der Dunk in NRC-Handelsblad, zaterdag 27 januari 2001.

[4. Terug](#)

Marcel van Dam in de Volkskrant, donderdag 18 januari 2001. Welke wetgeving op deze punten is meestal alleen niet bij gezegd.

[5. Terug](#)

P.B. Cliteur e.a. (red.), Sociale cohesie en het recht, Leiden 1998.

[6. Terug](#)

Raad van State, Jaarverslag 2000, Den Haag 2001, p. 22.

[7. Terug](#)

Het betreft in het bijzonder de rapporten van de Commissie-Oosting (eindrapport onderzoek naar brand in Volendam: Een ramp om van te leren) en de Commissie Alders, (Onderzoek naar brand in Volendam: Een ramp om van te leren) en de Commissie Alders, (Onderzoek naar brand in Volendam: Een ramp om van te leren) en de Commissie Alders, (Onderzoek naar brand in Volendam: Een ramp om van te leren).

[8. Terug](#)

Zie bijv. de Nota Rampenbestrijding, De veiligheidsketen gesmeed, Kamerstukken II 1995-1998, Veiligheidsbeleid 1995-1998, Kamerstukken II 1994/95, 24 225, nrs 1-2.

[9. Terug](#)

In die zin ook A.M. Gerritsen, Moreel optreden in crisissituaties, in: E.R. Muller & C.J.J.M. van der Vliet, p. 36-37.

[10. Terug](#)

Deze term is ontleend aan het rapport, Het borgen van publiek belang, van de Wetenschappelijke Raad voor de Regering, nr 56, Den Haag 2000.

[11. Terug](#)

Dergelijke problemen worden ook genoemd in het rapport Openbare inrichtingen en de veiligheid, voor zover het gaat om voor het publiek toegankelijke inrichtingen, zoals cafés, kabinetsstandpunt ter zake is vervat in de brief van de Minister van Justitie van 21 februari 2001, nr 207.

[12. Terug](#)

Vgl. Wieger Bakker en Frans van Waarden, Discretionaire ruimte bij de formulering en handhaving van Van Waarden (red.), Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering verge 1999/2000, Amsterdam 1999, p. 13 e.v.

[13. Terug](#)

Vgl. de Tilburgse oratie van Ph. Eijlander, De verbindende wetgever. Over de verhouding tussen wetgever en burger, Haag 2000, e.v.

[14. Terug](#)

Zie het preadvies van L.A. Geelhoed, Wetgeving en bestuur in de semi-soevereine staat en de verschuiving van wetgevingscomplexen aan het begin van de 21ste eeuw, Publicaties 1996, p. 11 e.v.

[15. Terug](#)

Zie E.M.H. Hirsch Ballin, Een vertrouwenwekkende rol van de wetgever, RegelMaat 1997, p. 13 e.v.

[16. Terug](#)

Terpstra en Havinga onderscheiden in hun bijdrage Uitvoering tussen traditie en manager beleidsuitvoering aan Van Waarden en Bakker (red.), a.w. vier uitvoeringsstijlen: traditioneel, professioneel-beroepsmatig en bedrijfsmatig (p. 40 e.v.).

[17. Terug](#)

Kamerstukken II, 2000/01, 27 157, nr 20, p. 17.

[18. Terug](#)

Zie het rapport De cafébrand in Volendam. Een ramp om van te leren, van 26 maart 2001.

[19. Terug](#)

Polak en Verstedden concluderen op p. 6 van hun rapport dat het college van B en W in de gemeente Edam-Volendam heeft aangevraagd dat de brandveiligheidsvoorschriften in Edam-Volendam worden aangepast voor zover het ging om het eisen van bouwkundige voorzieningen bij de afgifte van bouw-

[20. Terug](#)

Aldus ook K.D. Meersma, De juridische aspecten van brandveiligheid, de Gemeentestem

[21. Terug](#)

Zie daarover het Jaarverslag 2000 van de Raad van State, p. 19.

[22. Terug](#)

Zie Stcr. 2001, nr 40, p. 12.

[23. Terug](#)

De regels kenmerken zich door een hoge mate van detaillering, bijvoorbeeld ten aanzien en onverpakt consumentenvuurwerk (zie bijlage 3 van het ontwerp-besluit).

[24. Terug](#)

O.R. Young, Compliance and Public Authority, London 1979, p. 18.

[25. Terug](#)

Een beroemde buitenlandse studie is die van K. Hawkins, Environment and Enforcement; Pollution, Oxford 1984. In Nederland hebben o.a. A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, H. en M. Wiering, Controleurs in context, Lelystad 1999, empirisch onderzoek gedaan naar c

[26. Terug](#)

R.A. van de Peppel, Naleving van milieurecht, Deventer 1995, p. 286.

[27. Terug](#)

Anders wellicht M. Herweijer, Veronderstellingen over de effecten van algemene regels, in Evalueren met beleid: de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer in bedrijf, Den Haag 199

[28. Terug](#)

A. de Lange, Sancties in het milieurecht in rechtseconomisch perspectief, Delikt en Delink

[29. Terug](#)

Rechtspsychologisch onderzoek leert dat identificatie met en internalisatie van normen va nalevingsgedrag en regelovertreding daadwerkelijk beïnvloed wordt door zaken als schuld en D.J. Hessing, Het nut van sancties, Ars Aequi 1997, p. 490-496.

[30. Terug](#)

Zie R.A.J. van Gestel, Zelfregulering, milieuzorg en bedrijven, Den Haag 2000, p. 294-29

[31. Terug](#)

W. Huisman, A. de Lange en E. Niemeyer, Milieucriminaliteit vergt handhaving op maat, J Themanummer: Zelfregulering en milieurecht, p. 26 e.v.

[32. Terug](#)

W. Huisman, Tussen winst en moraal, Den Haag 2001, p. 481-482.

[33. Terug](#)

Inspectie milieuhygiëne en Inspectie ruimtelijke ordening, Rapport inventarisatie en contr Haag 14 juli 2000, p. 13.

[34. Terug](#)

Zie J. A. van Steen, Vuurwerk in Nederland, Milieu en Recht 1997, p. 269.

[35. Terug](#)

EnquÃ#tcommissie opsporingsmethoden, Inzake opsporing, Bijlage IX, par. 4.

[36. Terug](#)

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, Handhaven op niveau, C

[37. Terug](#)

NIPO-consult, Brandveiligheidsbesef bij horeca en aanverwante bedrijven, Den Haag 200

[38. Terug](#)

NIBRA, Nader onderzoek handhaving brandveiligheid, Eindrapportage deelonderzoeken,

[39. Terug](#)

NIPO-consult, Brandveiligheidsbesef bij overige openbare gebouwen en instellingen, Den

[40. Terug](#)

Eindrapport Commissie Alders, Deel C, Algemene conclusies p. 381-382.

[41. Terug](#)

Zie voor het gebruik van het begrip verantwoordelijkheid de beknopte analyse die C.A.J.M Commissie-Alders. Hij maakt een terecht onderscheid tussen verantwoordelijkheid in juric civielrechtelijk als strafrechtelijk) en verantwoordelijkheid in morele zin, die niet hoeft te lei

[42. Terug](#)

Vgl. BW art. 247:1. Vanuit het oogpunt van naleving is bovendien ook art. 249:1 relevant.

[43. Terug](#)

Eindrapport Commissie Oosting p. 222.

[44. Terug](#)

Zie J. Griffiths, Rechtssociologische theorie en de kwaliteit van wetgeving, Recht en Kritic

[45. Terug](#)

Vgl. 'Zicht op handhaving', de rol van derden bij de handhaving van milieuvergunningen. S Stichting Natuur en Milieu e.a., april 1999.

[46. Terug](#)

M. Robesin, Omgaan met risico's in het milieu- en ruimtelijke ordeningsrecht. Lessen uit E Milieurecht, 12 april 2001, binnenkort te verschijnen bij BOOM-juridische uitgevers.

[47. Terug](#)

Zie o.a. het meldpunt Lokaal Signaal van het ministerie van VROM, www.lokaalsignaal.nl en het initiatief van de provincie Gelderland op href="http://www.gelderland.nl/milieuklachten/" target="_blank">www.gelderland.nl/milieul

[48. Terug](#)

Aldus ook C. Waling, Bedrijfsinterne milieuzorg, De keerzijde van transparantie, Justitiële

[49. Terug](#)

Zie over het onderscheid tussen openheid en openbaarheid ook M. Klijnstra, Het transpar openbaarheid in het milieurecht, Milieu en Recht 2000, p. 4.

[50. Terug](#)

In de discussienota over de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuv samenleving Met recht verantwoordelijk! heeft minister Pronk voorstellen gedaan ter verst Inspectie Milieuhygiëne, zie Kamerstukken II, 2000/01, 27 664, nr 2, p. 108-109.

[51. Terug](#)

Bij de vuurwerkkramp waren maar liefst acht rijksinspecties op de een of andere wijze betr verricht naar de vuurwerkkramp, zie Kamerstukken II, 2000/01, 27 157, nr 3.

[52. Terug](#)

Het gaat onder meer om de bevoegdheid om plaatsen te betreden, inlichtingen te vordere en zaken te onderzoeken.

[53. Terug](#)

F. Fleurke, Toezicht op Volendam. Een onderzoek in opdracht van de Commissie Onderz

[54. Terug](#)

Vgl. de bijdrage van Th.A.J. Toonen, Toezicht als bestuurlijke strategie. Vormgeving, groei veranderend openbaar bestuur, in: H.J. de Ru en J.A.F. Peters (red.), Toezicht en regulier juridische aspecten van regulering, Den Haag 2000, p. 67 e.v. en Ph. Eijlander, Toezicht: Tijdschrift voor Beleid Organisatie & Politiek, 2001-5, p. 31 e.v.

[55. Terug](#)

Uit het onderzoek dat het NIBRA uitvoerde voor de Commissie Alders bleek dat in 75% van de gevallen overtrekking van brandveiligheidsvoorschriften werd gemaakt na aandringen van de toezichtlaagdrempelig worden bevorderd.

[56. Terug](#)

Meer onafhankelijkheid bij de uitoefening van het toezicht en de handhaving wordt ook bevestigd in een brief (van 21 februari 2001) aan Minister Pronk over de handhaving na Enschede en

[57. Terug](#)

Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr 1.

[58. Terug](#)

Commissie Borghouts, Vertrouwen in onafhankelijkheid, Den Haag 2000.

[59. Terug](#)

Er wordt echter ook wel gesproken over 'symboolwetgeving' waarbij dat niet de bedoeling is om een symbool, Deventer 1998, die laat zien dat ook een positieve inkleuring van het begrip symbool actievare bijdrage van 'de interpretatiegemeenschap' wordt verlangd.

[60. Terug](#)

Met een beleidstheorie wordt hier in navolging van M.A.P. Bovens en M. Scheltema, Reclamaat Derksen, M. Ekelenkamp. F.J.P.M. Hoefnagel en M. Scheltema (red.), Over publieke en particuliere voorstudie V 105, Den Haag 1999, p. 147 bedoeld: 'de - veelal impliciete - empirische gedragsprescripties en beginselen schuil gaat.'

[61. Terug](#)

M. Herweijer, Wetten en hun uitvoering, in: J. Schipper-Spanninga (red.), Uitvoeringsgerichte aanpak aan den Rijn 1994, p. 9.

[62. Terug](#)

Zie Ph. Eijlander en W. Voermans, Wetgevingsleer, Deventer 1999, p. 344. Vgl. ook H. van der Vliet 1991, p. 811-813.

[63. Terug](#)

Ook uit de literatuur is evenwel bekend dat het leervermogen van de overheid bijna per definitie samenleving o.a. doordat de overheid ingewikkelde collectieve goederen dient te leveren, taakomgeving en zich niet als een bedrijf kan beperken tot het leveren van afgrensbare producten. Het leervermogen van de overheid, in: M.A.P. Bovens en W.J. Witteveen (red.), Het schip van de overheid, 't Veld, Spelen met vuur: over hybride organisaties, 's-Gravenhage 1995, p. 13.

[64. Terug](#)

Kamerstukken II 2000/01, 27 575, nr 5, p. 13.

[65. Terug](#)

A. Cachet, H.H.F.M. Daemen, A.B. Ringeling en L. Schaap, m.m.v. P. Groeneveld en S. van der Vliet analyse van de Volendamse bestuurscultuur, Centre for Local Democracy, Erasmus Univ

[66. Terug](#)

Ook de totstandkomingsprocedure van bijv. de milieuvergunningen verdient evenwel niet alleen de naam van Ondeugdelijke milieuvergunningen S.E. Fireworks onaanastbaar, Jurisprudentie Milieurec

[67. Terug](#)

Bij een bouwtechnische toetsing zou volgens Oosting zijn gebleken dat mavo-boxen en zijden vuurwerk opsliep, niet aan de brandwerendheidseisen voldeden. Zie het verslag van twee maanden vuurwerkcramp te Enschede: overheidsaansprakelijkheid bij calamiteiten en de regelgeving, Rechtspraak 2001, nr 7/8, p. 202.

[68. Terug](#)

F.C.M.A. Michiels, Kleur in het omgevingsrecht, Den Haag 2001, p. 16-17.

[69. Terug](#)

Vgl. P. Houweling, Coördinatie milieumeldingen en bouwvergunning, Bouwrecht 2001/3, aanhouden van de bouwvraag bij een melding ex artikel 8.19, lid 2 Wet milieubeheer, 258.

[70. Terug](#)

Zie ook R. van de Peppel, E. Hardenberg, H.E. Bräring en C. Lambers, Afstemmingsregels Achtergrondstudie ECW, Den Haag 1996.

[71. Terug](#)

Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding, Arbeidsinspectie, Inspectie milieuhygiëne en vuurwerkcramp Enschede: Follow Up Culemborg, Den Haag 19 februari 2001.

[72. Terug](#)

Uitgangspunt in de jurisprudentie is de laatste jaren dat bestuursorganen een 'beginselplicht' slechts in uitzonderingsgevallen mag worden afgeweken. Zie o.a. P.J.J. van Buuren, G.T. Bestuursdwang en dwangsom, Deventer 1999, p. 76-87.

[73. Terug](#)

Vgl. o.a. P. Jong, Handhaafbaar milieurecht, Deventer 1997.

[74. Terug](#)

Zie daarover A.B. Blomberg, Onafhankelijke handhaving van het milieurecht: voorwaarde voor een

[75. Terug](#)

Vgl. F.C.M.A. Michiels, Goede zaken, slechte zaken, in: M.V.C. Aalders en D. van Grieken, Handhaving van milieurecht, Zwolle 1996, p. 19, die constateert dat een bestuur dat niet oordeelt, zichzelf ongelooftwaardig maakt.

[76. Terug](#)

Eindrapport Commissie-Oosting, p. 51.

[77. Terug](#)

Nog veel ernstiger is dat het gemeentebestuur van Volendam er kennelijk geen enkel proef brandpreventiemedewerker er naar diens eigen oordeel minstens tien jaar over zou gaan om openbare inrichtingen in de gemeente over een adequate gebruiksvergunning konden be-

[78. Terug](#)

Polak/Versteden, p. 6 en p. 42.

[79. Terug](#)

Commissie-Alders, Deelrapport D, Actieprogramma brandveiligheid, Den Haag 2001, p. 4

[80. Terug](#)

F.C.M.A. Michiels, Een dure plicht, VAR-jaarrede 2001 (nog te verschijnen).

[81. Terug](#)

Zie bijv. reeds F.C.M.A. Michiels e.a., Wie is er bang voor de dwangsom?, ECW 1994 over dwangsommen wanneer zij al worden opgelegd, uiteindelijk (te) vaak niet worden ingevorderd aan kracht inboet.

[82. Terug](#)

Naar onze mening zouden het IPO en de VNG hier een voortrekkersrol kunnen vervullen in de verhouding tussen provincies en gemeenten onderling bij het doorlichten van elkaars vergoedingen.

[83. Terug](#)

Buitengewoon wrang is achteraf hoe op de bedenkingen van een omwonende tegen de realisatie van een milieubeheer uit 1997 werd gereageerd door het bevoegde gezag. In zijn bezwaarschrift van 1997 heeft de omwonende 'hoe het überhaupt nog mogelijk is dat in een woonwijk als deze een dergelijke onderneemingsactiviteit milieudienst verwierp de bedenkingen simpelweg met de motivering dat het bezwaar van de omwonende verwijst burgers die bedenkingen hebben tegen de milieuvergunning voor risicovolle activiteiten naar het ruimtelijk spoor, zonder zich af te vragen of diezelfde burger in dat andere spoor 5 september 2000, Milieu en Recht 2001, nr 49, m.nt. Van Gestel.

Auteur	[Gestel, R.A.J. van, Ph. Eijlander]
Vindplaats	[2001/1655]
Titel	[Maatschappelijke veiligheid: Verantwoordelijkheid en regulingsketen. Naar een terugkeer naar de maatschappelijke veiligheid]
Artikel	[art30134.html]
Trefwoord	[Handhaving] [bestuurlijke-] [Maatschappelijke veiligheid] [Veiligheid] [maatschappelijke veiligheid]
Rechtsgebied	[Bestuursrecht algemeen] [Bestuursrecht algemeen/Mensenrechten]

[email](#)

© Kluwer 2009