



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Brandveiligheid in de horeca. Toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein

Suurmond, G.; Velthoven, B.C.J. van

Citation

Suurmond, G., & Velthoven, B. C. J. van. (2003). Brandveiligheid in de horeca. Toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein. *Justitiële Verkenningen*, 29(9), 8-29.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15792>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15792>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Brandveiligheid in de horeca

Toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein

*G. Suurmond en B.C.J. van Velthoven**

Sinds enkele jaren worden plannen voor nieuwe infrastructuurprojecten van nationaal belang standaard aan een maatschappelijke kosten-batenanalyse (mKBA) onderworpen. Die analyses worden uitgevoerd volgens een vast stramien, neergelegd in de zogenoemde OEEI-leidraad (Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur), die tot stand is gekomen na intensief overleg tussen diverse onderzoeksinstituten met ervaring op het desbetreffende terrein (vergelijk Eijgenraam, 2000). Bij zo'n mKBA worden alle effecten van een project op een rijtje gezet en zo mogelijk voorzien van een financiële waardering. Het saldo van alle baten en kosten geeft vervolgens aan of en in hoeverre het project een bijdrage zou kunnen leveren aan de maatschappelijke welvaart. De resultaten van dergelijke kosten-batenanalyses halen veelal uitgebreid de media; denk aan de HSL-Oost, de Tweede Maasvlakte, de Zeesluis IJmuiden of het Rondje Randstad.

Onlangs is de toepassing van mKBA's op het terrein van de infrastructuur geëvalueerd (Buck Consultants International, 2002; CPB, 2003). Naast een lijst van verbeterpunten leverde die evaluatie een positief eindoordeel op bij alle partijen. Geconcludeerd werd dat mKBA door zijn gestructureerde inzicht in de effecten van voorgenomen projecten bijdraagt aan een verzakelijking van de besluitvorming. In de evaluatie is ook gesuggereerd dat de inzet van kosten-batenanalyse verbreed zou kunnen worden naar andersoortige projecten of beleid. 'Veiligheid is daar, denk ik, een goed voorbeeld van' (aldus 't Hoen in CPB, 2003, p. 26). Het spreekt vanzelf dat het schatten van kosten en baten buitengewoon lastig wordt, zodra er mensenlevens in het geding zijn. Maar daarom is het nog niet onmogelijk. De Europese Commissie heeft in dat verband het goede voorbeeld gegeven door ten aanzien van de verkeersveiligheid een beleidsagenda op te stellen aan de hand van een eenvoudige, op mKBA gebaseerde, vuistregel

* De auteurs zijn werkzaam bij de Afdeling Economie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid in Leiden. Laatstgenoemde is tevens verbonden aan het WODC.

(Europese Commissie, 1997 en 2000). Op basis van cijfers voor de gehele EU is uitgerekend dat een maatregel die 1 dode uitspaart (gemiddeld) tevens 8 ernstig gewonden, 26 lichtgewonden en 200 materiële-schadegevallen voorkomt en daarmee een directe economische schade (medische kosten, productieverlies, materiële schade, afhandelingskosten) van 1 miljoen euro uitspaart. Omdat er veelal ook sprake zal zijn van niet-geregistreerde kleinere ongevallen en – vooral – van immateriële schade, is deze 1 miljoen euro niet meer dan een ondergrens voor de feitelijke baten van de maatregel. Kost een maatregel per uitgespaarde dode minder dan deze 1 miljoen euro, dan is hij vanuit kosten-batenperspectief zonder meer rendabel. De verplichte invoering van snelheidsbegrenzers voor lichtere voertuigen en wetgeving en handhaving ten aanzien van alcoholgebruik in het verkeer blijken ruimschoots aan deze ‘1 miljoen euro test’ te voldoen en staan dan ook hoog op het EU-prioriteitenlijstje (Europese Commissie, 2000, p. 21 en 24).

Dit voorbeeld van verkeersveiligheidsbeleid is interessant vanwege de parallellen met justitieel beleid. Denk aan de rechtshandhaving rondom criminaliteit of brandveiligheid. Ook daar gaat het om een toepassing van mKBA op het vaststellen en handhaven van regelgeving. Ook daar zijn mensenlevens in het geding. In het verlengde daarvan willen we in dit artikel nagaan of en hoe mKBA toepasbaar is op justitieel terrein. Omdat het gebruik van mKBA, met name buiten de kring van economen, vaak op onbegrip en weerstand stuit, bespreken we eerst de meest voorkomende tegenwerpingen, misverstanden en praktische problemen. Vervolgens bekijken we de verschillende mogelijkheden voor het gebruik van mKBA op het terrein van justitie. Ten slotte illustreren we het belang van mKBA door deze toe te passen op de recente golf van handavingsinspanningen rondom de brandveiligheid in de horeca.

Kosten-batenanalyse van beleid

De hoofdlijnen van een maatschappelijke kosten-batenanalyse zijn snel geschetst. Bij een mKBA wordt een systematische inventarisatie gemaakt van alle positieve en negatieve effecten die een bepaald project of maatregel met zich meebrengt. Voor elke betrokken partij worden deze positieve en negatieve effecten vervolgens, voor zover mogelijk, op geld gewaardeerd, waarna deze geldbedragen over de

partijen worden gesommeerd. Blijkt het totale saldo van de verwachte baten en kosten positief te zijn, dan wordt geconcludeerd dat het project een bijdrage levert aan de maatschappelijke welvaart. Voor een goed begrip dient bij deze hoofdlijnen een aantal punten te worden geaccentueerd of toegelicht. Ten eerste is mKBA een analyse van (voorgenomen of gerealiseerde) beleidsmaatregelen, en niet van maatschappelijke verschijnselen als zodanig. Een mKBA heeft altijd betrekking op veranderingen ten opzichte van een uitgangssituatie¹ en probeert antwoord te geven op de vraag of een bepaalde maatregel de moeite waard is. De vraag of autoverkeer, alcohol of criminaliteit als zodanig goed of slecht is voor de samenleving, is, gesteld al dat die beantwoord zou kunnen worden, niet vreselijk interessant. Want als het antwoord positief is (autoverkeer?), wil dat nog niet zeggen dat het misschien niet een beetje minder kan. En als het antwoord negatief is (criminaliteit?), hebben we nog geen antwoord op het: En dan? Wellicht bestaan er helemaal geen maatregelen om het negatieve effect terug te dringen, of hebben de maatregelen neveneffecten die we er niet voor over hebben.

Ten tweede – en dat ter geruststelling van niet-economen – gaat het bij een mKBA om een inventarisatie van alle maatschappelijke effecten. Het gaat dus niet alleen om de effecten op de economie, en ook niet alleen om financiële of materiële effecten. In het brede welvaartsconcept dat aan mKBA ten grondslag ligt, zijn ook de gevolgen voor de natuur, voor de tijdswinst van reizigers, voor de inkomensverdeling, voor sterftecijfers of voor gevoelens van rechtvaardigheid aan de orde. Natuurlijk doet zich daarbij het probleem voor dat niet al die effecten even gemakkelijk zijn om te zetten in een geldelijke waardering.² Voor zover dat niet lukt, worden de effecten meegenomen als PM-post, voorzien van zo veel mogelijk kwantitatieve informatie. Bij de beoordeling van de maatregel kan eenieder dan het saldo van de baten en kosten die wel in euro's zijn uitgedrukt, afwegen tegen de niet in geld uitgedrukte PM-posten.

Als het waar is dat bij een mKBA alle maatschappelijke effecten meegenomen en voor zover mogelijk op geld gewaardeerd moeten worden, dan dient bij de toepassing van mKBA op het terrein van

1 Dat 'nul-alternatief' hoeft overigens niet per se de status quo te zijn. Wellicht bestaat er een alternatief in de vorm van een andere, minder ingrijpende of minder kostbare maatregel. Vergelijk Eijgenraam e.a., 2000, p. 27 e.v.

2 Zie verder Zerbe (2001) over de 'willingness to pay' wanneer personen er in dit soort gevallen op vooruitgaan en de 'willingness to accept' bij een achteruitgang.

veiligheid ook de vraag naar de financiële waardering van mensenlevens onder ogen te worden gezien. Voor niet-economen lijkt het stellen van die vraag alleen al strijdig met de morele opvatting dat elk mensenleven uniek en onvervangbaar is. Maar wie even doordenkt, beseft al gauw dat er in de samenleving aan de lopende band waarden worden gemaakt rondom mensenlevens. Talloze keuzes van onszelf of van de overheid bevatten een (al dan niet impliciete) afwijking van de kans op een ongeluk en andere kosten en baten. Bij de aanschaf van een auto bijvoorbeeld kiest lang niet iedereen een model dat volgens de EuroNCAP-botstest vijf sterren scoort. Voor het relatief gevaarlijke werk aan wegen en spoorwegen zijn nog altijd arbeidskrachten te vinden. En de overheid heeft het roken van sigaretten nog altijd niet verboden. In al deze gevallen wordt (on)veiligheid afgewogen tegen andere elementen. 'Sportieve rijders' geven de voorkeur aan een Alfa Romeo 147 boven een Renault Laguna; de werkers aan weg en spoorweg ontvangen een hoger loon (met een expliciete gevarentoeslag of een impliciete 'risicopremie') dan in een andere betrekking; de overheid wil de inkomsten van de tabaksaccijns niet missen; enzovoort. Kortom, het is in veel gevallen best mogelijk om het aantal dodelijke slachtoffers terug te dringen, maar we hebben er de bijbehorende prijs niet voor over. Een mKBA op het terrein van veiligheid doet niets anders dan het expliciteren van die bestaande (impliciete) prijs. In dat verband verwijzen we graag naar De Blaeij (2003), die de immateriële waarde die mensen toekennen aan hun leven, schat op basis van wat zij bereid zijn te betalen om de kans op een dodelijk ongeluk te reduceren. Toegepast op verkeersveiligheid in Nederland komt ze uiteindelijk tot een bedrag van twee miljoen euro per mensenleven.³

In de vierde plaats is het van belang om in te zien dat het gebruik van mKBA niet de besluitvorming vervangt, maar slechts informatie voor een rationele besluitvorming aanreikt, door de gevolgen in kaart te

³ Zerbe, 2001, p. 187. Als een individu bereid is om een bedrag van € 20 te betalen om het risico op een dodelijk ongeluk te verkleinen van 7 tot 6 op 100.000, kan de waarde van het menselijk leven worden berekend als 100.000 maal € 20 = € 2 miljoen. Stel namelijk dat er 100.000 identieke individuen zijn die ieder een bedrag van € 20 zouden neertellen, dan zou daarmee in totaal een bedrag van € 2 miljoen beschikbaar komen om te bewerkstelligen dat het leven van één van hun (wie, dat zal de tijd uitwijzen) gespaard zou worden. Opgemerkt zij dat deze schatting van het immateriële waarde van het leven losstaat van de directe economische schade (materiële schade, medische verzorging, productieverlies, afhandelingskosten) van ongevallen, die ten grondslag ligt aan de '1 miljoen euro test' van de EU.

brengen en zoveel mogelijk onder één noemer te brengen. In de uiteindelijke besluitvorming moet de bijdrage aan de maatschappelijke welvaart die blijkt uit het saldo van de op geld gewaardeerde baten en kosten, worden afgewogen tegen de PM-posten. Daaronder vallen in elk geval de verdelingsaspecten. Maar ook moet rekening worden gehouden met de risico's en onzekerheden die aan het project verbonden zijn (zie bijvoorbeeld Eijgenraam, 2000, p. 29-34). In beginsel zouden die risico's via een opslag op de disconteringsvoet in geld uitgedrukt en in de cijferopstelling verwerkt kunnen worden. De risico's kunnen echter ook in kaart worden gebracht door gebruik te maken van scenario's en variantenanalyse. Die kunnen laten zien hoe gevoelig de resultaten zijn voor uiteenlopende ontwikkelingen, of voor bepaalde aannames zoals de financiële waarde van een mensenleven. Tot slot verdient het onderscheid tussen mKBA en kosteneffectiviteit aandacht. De laatste methode is beperkter omdat alleen wordt onderzocht welk projectvoorstel een bepaalde doelstelling met de laagste kosten kan bereiken. Daarmee is nog niet gezegd dat bij het alternatief met de laagste kosten die kosten ook laag genoeg zijn om, gegeven de baten, een maatschappelijk rendabel project op te leveren. Een kosteneffectiviteitsonderzoek kan dus wel een nuttige opstap leveren naar een volledige mKBA, doordat het een eerste selectie kan aanbrenge in de set van mogelijke alternatieve maatregelen. Maar het kan deze niet vervangen. Bij de '1 miljoen euro test' van de EU bijvoorbeeld worden mogelijke beleidsmaatregelen eerst gerangschikt op grond van hun kosteneffectiviteit: wat zijn de kosten per uitgespaarde verkeersdode? Aan de hand van de grenswaarde van 1 miljoen euro wordt vervolgens bepaald van welke maatregelen het zeker is dat ze maatschappelijk rendabel zijn.

Toepassing van mKBA op justitieel terrein

Nu we iets preciezer hebben vastgesteld wat mKBA wel en niet is, rijst de vraag of mKBA ingezet kan worden op justitieel terrein. Het antwoord is simpel: ja, natuurlijk.

In het voorgaande gaven wij al een voorbeeld van mKBA in de sfeer van regelgeving en handhaving. We verwezen naar de Europese Commissie (2000), die heeft vastgesteld dat handhavingsacties gericht op terugdringing van het alcoholgebruik in het verkeer zonder meer een kosten-batentoets doorstaan. Daar kunnen we twee andere,

Nederlandse voorbeelden aan toevoegen die eveneens betrekking hebben op regelgeving en handhaving op het brede terrein van de veiligheid. Zo heeft het CPB (2000) laten zien hoe regelgeving in het milieubeleid aan een mKBA kan worden onderworpen. Voorgerekend wordt dat de verplichte invoering van de katalysator voor personenauto's maatschappelijk rendabel is geweest, doordat de baten vanwege lagere emissies van stikstofoxiden en lood ruimschoots opwegen tegen de kosten van de katalysator, bestaande uit de initiële investering en hogere benzinekosten. Niet onbelangrijk daarbij is dat de kosten van handhaving gering zijn, omdat deze plaats kan vinden bij een beperkt aantal auto-importeurs en overtredingen gemakkelijk zijn vast te stellen. Een ander voorbeeld is de bestrijding van de legionellabacterie in collectieve watervoorzieningen en leidingnetten. De Staatssecretaris van Vrom (2003) heeft onlangs besloten dat de grote groep bedrijven en instellingen met een laag besmettingsrisico⁴ niet langer specifieke preventieve maatregelen hoeft te nemen. Aangezien voor deze categorie nog nooit ziektegevallen zijn aangetoond, zouden de verwachte baten niet opwegen tegen de hoge kosten van preventieve maatregelen voor de ondernemers. Voorts kan zo bespaard worden op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Bij deze voorbeelden hoeft het echter niet te blijven. Meer specifiek op het terrein van justitie kunnen we wijzen op twee mKBA-toepassingen in de sfeer van het strafrecht. Van Velthoven en Suurmond (2003) analyseren de inrichting van de rechtshandhaving. Zij combineren de beschikbare schattingen omtrent de kosteneffectiviteit van de middeleninzet in verschillende onderdelen van de strafrechtelijke keten met een schatting van de totale schade van criminaliteit. Conclusie is dat de inzet van extra middelen bij de politie of de rechterlijke macht tot een negatieve bijdrage aan de maatschappelijke welvaart leidt, terwijl het besteden van deze middelen in de sfeer van het gevangeniswezen (langere of meer gevangenisstraffen) wel maatschappelijk rendabel is. Van Dijk (1996) gaat in zekere zin nog een stap verder met zijn kosten-batenanalyse van het Nederlandse drugsbeleid. Hij kijkt niet alleen naar de handhaving van bestaande regels, maar stelt deze regels als zodanig ter discussie. Rekening houdend met de effecten op de volksgezondheid, de criminaliteit, de overlast

4 Volgens de risico-indeling van het Landelijk Overleg Infectieziektenbestrijding. Naar schatting gaat het daarbij om 97% van de ongeveer 600.000 betrokken collectieve installaties. De overige 13.000 behoren tot de hoog- en midden-risico-categorieën, waarvoor preventieve maatregelen wel zijn aangewezen.

voor burgers en de buitenlandse betrekkingen, en deze afwegend tegen de kosten van repressie, komt hij tot de conclusie dat scenario's van legalisering enerzijds en recriminalisering anderzijds geen gunstiger saldo van plussen en minnen laten zien dan het bestaande beleid.

Trekken we de lijn van deze voorbeelden door, dan kunnen we concluderen dat de mogelijkheden in beginsel onbeperkt zijn. Het zou bijvoorbeeld zeer verhelderend zijn als elke nieuwe rechtsregel standaard aan een mKBA wordt onderworpen. Het grote voordeel zou zijn dat systematisch in kaart gebracht wordt wat de mogelijke effecten zijn, en dat die effecten gekwantificeerd en zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt worden. Dat zou de besluitvormers ertoe dwingen om niet alleen naar de politieke en/of juridische merites te kijken, maar ook (en op voorhand) stil te staan bij de gedragseffecten, de kosten van invoering en handhaving, en de wisselwerking tussen handhaving en gedragseffecten. De kans is reëel dat tal van initiatieven deze toets niet doorstaan, bijvoorbeeld omdat niet voorzien is in handhaving van de regel, of omdat handhaving door de verantwoordelijke instanties (gegeven andere prioriteiten) nimmer serieus ter hand genomen zal worden.

Het instrument van mKBA kan ook belangrijk bijdragen aan een rationele besluitvorming over de inzet van schaarse middelen op de terreinen van rechtspleging en rechtshandhaving zelf. Een mKBA zou de kosten die voortvloeien uit wijzigingen in de inrichting van de rechtspleging of de rechtshandhaving afwegen tegen de vermeden schade. In dat verband zouden we bijvoorbeeld kunnen nadenken over de prioriteiten binnen het strafrecht. Worden er voor het oplossen van moorden in Nederland wellicht niet te veel middelen ingezet in verhouding tot het handhaven van de verkeersregels? Tenslotte vallen er in het verkeer jaarlijks ruim duizend doden. Ook voor de civiele en bestuursrechtelijke keten kan een mKBA informatie aanreiken voor een verstandige inzet van middelen. Bij een verhoging van de griffierechten of van de eigen bijdragen in de gesubsidieerde rechtshulp zal er ongetwijfeld een zekere vraaguitval optreden. Die vraaguitval is interessant voor de Minister van Justitie, in zoverre het de druk op zijn begroting vermindert. Maar op het niveau van de samenleving zouden we ook graag willen weten of en hoe de door de vraaguitval getroffen geschillen dan wel worden beslecht; en we zouden willen weten of een en ander wellicht tot meer conflicten en schade leidt, omdat partijen zich ten opzichte van elkaar minder zorgvuldig gaan gedragen.

De mogelijkheden van mKBA reiken nog verder doordat we ook de verdeling van middelen tussen de verschillende ketens onder de loep kunnen nemen, of zelfs de verdeling over de verschillende terreinen van overheidsbeleid, zoals criminaliteitsbestrijding, verkeersveiligheid, gezondheidszorg en dergelijke. Voor elke afweging geldt dat de middelen daar ingezet moeten worden waar deze de grootste bijdrage leveren aan de maatschappelijke welvaart.

Het probleem is dus niet dat mKBA in de sfeer van justitie niet zou kunnen of geen zin zou hebben. Er is echter wel een ander probleem bij de toepassing van mKBA. Op veel punten ontbreken namelijk goede data en betrouwbare kennis omtrent de feitelijke werking van de Nederlandse rechtsstaat. En dat kan heel goed gebruikt worden als een alibi om toch maar niet aan mKBA te beginnen. Voordeel daarvan is dat de juristen die nu nog veelal aan de knoppen van het justitiële beleid zitten, die lastige economen buiten zouden kunnen houden. Nadeel is dat Justitie de claim om meer geld ten behoeve van een intensievere rechtshandhaving niet echt hard kan maken. Voor wie dat laatste aan het hart gaat, staat ook een andere weg open, dezelfde weg die enkele jaren geleden door Economische Zaken en Verkeer & Waterstaat is bewandeld: vraag een aantal ervaren economische onderzoeksbureaus om in goed overleg een bruikbare aanpak te ontwikkelen en leg deze aanpak vast in een leidraad.

Bestuursrechtelijke handhaving brandveiligheid

Hierboven kwam ter sprake dat voor het gebruik van mKBA op justitieel terrein goede, kwantitatieve gegevens veelal ontbreken. Hieronder illustreren we dat probleem. We doen dat aan de hand van de vraag of de recente handavingsinspanningen rondom de brandveiligheid in de horeca een kosten-batentoets doorstaan. Al doende krijgen we in de eerste plaats zicht op de (twijfelachtige) onderbouwing en zin van het beleid. Tegelijk laten we zien dat met de nodige goede wil en het combineren van cijfers uit zeer diverse bronnen wel degelijk vorm is te geven aan een mKBA.

In 1998 al stelde de Commissie Michiels vast dat de overheid ernstig tekort schoot in het handhaven van door haar gestelde regels. Dat handhavingstekort speelde op vele terreinen, van milieu tot brandveiligheid, van ESF-subsidies tot onderwijsinspecties. Het handhavingstekort hield in dat er grote achterstanden waren in het

verlenen van (gebruiks)vergunningen en dat de controle op de naleving van de regels niet gebeurde zoals was voorgeschreven. Sinds de rampen in Enschede en Volendam is deze problematiek ook tot het grote publiek doorgedrongen. In beide gevallen lag de primaire verantwoordelijkheid bij de private ondernemer. Maar ook de overheid was in gebreke gebleven, bij het verlenen van en/of bij het toezicht houden op de noodzakelijke vergunningen.⁵ Anders gezegd, doordat overheden tekortschoten in het toezicht op vergunningen, meenden de ondernemers het niet zo nauw te hoeven nemen met de veiligheidsvoorschriften en konden zich rampen voltrekken. Als gevolg van een en ander is de aandacht voor de bestuursrechtelijke handhaving, met name die van brandveiligheid, sterk toegenomen. De (rijks)overheid heeft een groot aantal onderzoeken laten verrichten om de problemen en knelpunten in kaart te brengen. De belangrijkste knelpunten zijn:

- Knelpunten in de regelgeving. DHV (2002) rapporteert dat de regelgeving complex is, qua inhoud en qua vorm, en zowel door het bedrijfsleven als door de uitvoerende en handhavende instanties als ontoegankelijk wordt ervaren. Bovendien laat de coördinatie tussen de betrokken diensten te wensen over. Echte onjuistheden in de systematiek of tekst van de regelgeving zijn echter vrijwel niet aangetroffen; bij de talrijke klachten over de strijdigheid van regels gaat het veelal om strijdige belangen (een horeca-inrichting in een beschermd monumentaal pand bijvoorbeeld).
- Grote achterstanden in het verlenen van gebruiksvergunningen. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV, 2002) concludeert dat voor slechts 29% van de betrokken gebouwen de benodigde gebruiksvergunning is afgegeven en dat deze achterstand met het huidige beleid pas na dertien jaar ingehaald zal zijn.
- Dit gaat samen met een formatietekort, zowel voor de verlening als de controle van vergunningen. Andersson Elffers Felix (AEF, 2002) schatten dit voor het brandveiligheidsbeleid bij toepassing van de zogenaamde prevapnormen⁶ op 465 fte. Meer in het algemeen

5 Zie Van Gestel en Ligthart (2002) voor een bondige beschrijving van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam en van de conclusies van de Commissies Oosting en Alders.

6 De Prevap Handleiding, uitgegeven door het Ministerie van BZK, geeft een gedetailleerde richtlijn voor de controle op brandveiligheid van gebouwen. De richtlijn kent aan elk soort gebouw een controleprioriteit toe. Verder geeft het, afhankelijk van de controleprioriteit, een indicatie van het aantal uren dat is gemoeid met de afgifte respectievelijk een controle van een vergunning en van de controlefrequentie.

constateren de onderzoeken een duidelijk gebrek aan gekwalificeerd personeel.

- In de meeste gemeenten ontbreekt een goede onderbouwing van het beleid. Veelal schort het aan normen en richtlijnen op grond waarvan vergunningen worden verleend en handhaving plaatsvindt (zie Algemene Rekenkamer, 1996, 2002; IOOV, 2002; AEF, 2002). Van de IOOV krijgt slechts 65% van de gemeenten een voldoende voor het structurele beleid inzake de verlening van vergunningen; voor handhaving is dit niet meer dan 37%.

De constatering van deze knelpunten heeft geleid tot allerlei beleidsinitiatieven. Zo kennen we op landelijk niveau inmiddels de 'Stuurgroep Handhaven op Niveau', het 'Expertisecentrum Rechtshandhaving', het 'Project Programmatisch Handhaven', de 'Taskforce Slagen voor Veiligheid' en het 'Meldpunt Strijdige Regels'. De 'Tafel van Elf' en de 'Risicomatrix' (Ministerie van Justitie, 2002a en b) zijn opgesteld om lokale overheden te helpen bij het stellen van prioriteiten.⁷ In veel gemeenten zijn of worden plannen uitgewerkt om de handhaving te intensiveren en beter te organiseren.⁸

Al deze onderzoeken, plannen en instrumenten vertellen ons helaas weinig over de kosten en nog minder over de baten van de extra handavingsinspanningen. Daardoor blijft onduidelijk of en in welke mate ze bijdragen aan de maatschappelijke welvaart. De indruk blijft hangen dat bestuurders vooral druk bezig zijn om hun straatje schoon te vegen, en dat de betrokken diensten van de gelegenheid gebruik maken om de eigen werkgelegenheid veilig te stellen, terwijl niemand zich afvraagt of de middelen wellicht niet beter op een andere manier ingezet zouden kunnen worden (zoals het gemeentelijk zwembad, extra verkeerscontroles enzovoort). In dat verband kunnen we ook verwijzen naar Van Gestel en Ligthart (2002), die terecht stellen dat de aanbevelingen om meer en strenger te controleren, kritisch tegen het

⁷ Elders in dit nummer wordt uitgebreider ingegaan op deze instrumenten. De Tafel van Elf is een checklist, aan de hand waarvan een inschatting gemaakt kan worden van de uitvoerbaarheid en naleving van regelgeving. In aansluiting daarop kan het instrument nuttige diensten bewijzen bij het bepalen van de benodigde handavingsinzet. Met de Risicomatrix kunnen verschillende soorten risico's (zoals fysieke veiligheid als ene uiterste, schade aan bestuurlijk imago en stemmenverlies als andere uiterste) worden gewogen in een totaalcijfer. Helaas, zo stellen we vast, negeert het instrument de kosten en de effectiviteit van handhaving, zodat het vanuit mKBA-perspectief ongeschikt is voor het stellen van handavingsprioriteiten.

⁸ Zie bijvoorbeeld Bekkers e.a. (2003) over vormen van integrale handhaving.

licht gehouden moeten worden. Zo is het volgens hen maar de vraag of 'hard' toezicht zorgt voor een betere naleving van de regels. Ook kan een strenger controlebeleid spaak lopen als er niet goed is nagedacht over de sanctiemogelijkheden in geval van overtredingen. Verder worden alternatieven van direct toezicht door de overheid, zoals certificering en verzekering, nauwelijks in de genoemde onderzoeken naar voren gebracht.

Laten we nu eens – hoe tentatief ook – proberen te bepalen of de extra handhavingsinspanningen sinds Enschede en Volendam echt een bijdrage hebben geleverd aan de welvaart. Om zo concreet mogelijk te kunnen zijn, concentreren we ons daarbij op de brandveiligheid in horecagelegenheden.⁹ Wat we willen weten, is of de directe en indirecte kosten van de extra handhavingsinspanningen lager zijn dan de baten in de vorm van de vermeden schade.¹⁰

We kijken allereerst naar de extra handhavingsinspanningen die zijn geleverd. Deze hebben deels betrekking op de verlening van de vergunningen, deels op periodieke controles ter plekke. Met betrekking tot het verlenen van gebruiksvergunningen heeft de IOOV (2002) op 1 januari 2002 een achterstand geconstateerd van 71% voor bestaande gebouwen. Er is geen reden om aan te nemen dat deze achterstand voor horecagelegenheden initieel groter of kleiner was.¹¹ Het totale aantal horecagelegenheden bedraagt 20.500.¹² Volgens Koninklijke Horeca Nederland heeft minstens 80% daarvan (16.400 gelegenheden) een gebruiksvergunning nodig. Dat betekent dat er in totaal op 1 januari 2002 een (geschatte) achterstand was in het verlenen van gebruiksvergunningen voor 11.600 inrichtingen. Voor het verlenen van een gebruiksvergunning in de horeca staat gemiddeld zo'n

9 Onder horeca verstaan we hier restaurants en cafés, bars, disco's en dergelijke. Hotels en cafetaria's blijven buiten beschouwing. Volgens de indeling van het CBS (SBI'93) gaat het om de categorieën 553.01 (restaurants) en 554 (cafés en dergelijke).

10 Omdat de beschikbare gegevens in schriftelijke bronnen op een aantal punten tekortschoten, hebben we diverse organisaties benaderd voor aanvullende informatie. In dat verband willen we graag de volgende personen bedanken voor hun medewerking: J.L.M. Boek (Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechts-handhaving), W. van Oppen (NCP), A. Stuivenberg (IOOV), M. van der Velden (AEF), H. Veldkamp en J. Weges (Nibra) en P. de Wolf (Koninklijke Horeca Nederland), alsmede het CBS (onder anderen W. Vissers).

11 Volgens de IOOV verschilt de achterstand inmiddels wel, omdat de meeste gemeenten voorrang hebben gegeven aan het inhalen van achterstanden bij publieksgebouwen.

12 Bron: Bedrijfsschap Horeca en Catering. Het aantal restaurants op 1 januari 2002 bedroeg 9.460 en het aantal cafés en dergelijke 11.055. Aannemende dat de meeste bedrijven slechts één vestiging hebben, ronden we het aantal horecagebouwen af op 20.500.

vijftien uur,¹³ zodat de achterstand kan worden becijferd op 139 fte.¹⁴ De kosten die hiermee gemoeid zijn, bedragen 5,4 miljoen euro.¹⁵ Het inhalen van deze achterstand kunnen we beschouwen als een eenmalige investering. Wanneer we ervan uitgaan dat deze investering een oneindige looptijd heeft, zijn de lasten voor de maatschappij gelijk aan de rente op het investeringsbedrag. Houden we het in Nederland voor overheidsinvesteringen gebruikelijke reële risicovrije rentepercentage van 4% aan,¹⁶ dan komen we uit op een jaarlijkse last van € 216.000. Na en naast deze inhaalslag moeten elk jaar de nieuwe horecagelegenheden, zo'n zevenhonderd in getal,¹⁷ van een gebruiksvergunning worden voorzien. Uitgaande van de eerder genoemde getallen is daarvoor jaarlijks circa 8,4 fte nodig, ofwel € 327.000. Vergunningen moeten niet alleen verleend, maar ook periodiek gecontroleerd worden. Helaas zijn geen landelijke cijfers over het aantal uitgevoerde controles beschikbaar en kunnen de bevoegde instanties daar ook geen indruk van geven. Volgens Koninklijke Horeca Nederland vonden er vóór Volendam nauwelijks controles plaats, maar worden sindsdien de meeste horecagelegenheden één keer per jaar gecontroleerd, naast de controle bij bijzondere evenementen. Dit komt overeen met de globale plannen in diverse gemeentelijke

13 Volgens de prevapnormen vallen horecagelegenheden, afhankelijk van het aantal bezoekers, onder prioriteit 3, 2 of 1, waarbij voor vergunningverlening 10 tot 20 uur staat. AEF (2002) en gemeentelijke beleidsplannen op www.handhavingsbeleid.nl lijken veelal uit te gaan van 20 uur per vergunning. De gemeente Reimerswaal bijvoorbeeld hanteert een norm van 20 uur voor horecagelegenheden met 50 tot 100 bezoekers en 30 uur voor meer dan 100 bezoekers. Veiligheidshalve houden we hier (het gemiddelde van) de prevapnormen aan.

14 Met AEF (2002, p. 47) gaan we ervan uit dat een ambtenaar effectief 1250 uur per jaar werkt. Het cijfer van 139 fte lijkt hoog in vergelijking met het formatietekort van 465 fte dat AEF (2002) berekent voor alle gebouwen. Volgens de becijfering van AEF zou er in totaal voor vergunningverlening en handhaving 1403 fte nodig zijn, terwijl de huidige inzet 938 fte bedraagt. In dat perspectief zou het tekort van 465 fte 'slechts' een achterstand zijn van 33%. Het verschil met de 71% achterstand volgens IOOV (2002) zit vermoedelijk vooral in de beoordeling van (de taken en de productiviteit van) de huidige inzet. In hoeverre wordt de huidige capaciteit ingezet voor het afgeven en controleren van vergunningen?

15 Volgens AEF (2002) is de gemiddelde functieschaal bij vergunningverlening en handhaving van brandveiligheid schaal 8. Op grond van de salarisschalen Rijksoverheid per 1 januari 2003 komt dat gemiddeld neer op zo'n € 2.500 per maand. De totale bruto-personeelslasten bedragen op basis daarvan circa € 38.880 per fte per jaar ($2.500 \times 12 \times 1,08 \times 1,2 = 38.880$).

16 Zie voor een uitgebreidere toelichting Eijgenraam e.a., 2000, p. 63-75.

17 Volgens CBS, *Statistisch Jaarboek 2003*, p. 253 kwamen er in 2001 1300 nieuwe horecagelegenheden bij. Dat is inclusief hotels, cafetaria's en dergelijke. Als we de bestaande verhouding als gegeven nemen, betekent dat ruim zevenhonderd nieuwe restaurants/café's en dergelijke.

beleidsnota's en de prevapnormen.¹⁸ Wanneer alle 16.400 horecagelegenheden éénmaal per jaar gedurende twee uur door één controleur worden bezocht, is daar jaarlijks 26,2 fte voor nodig. We zullen het bijbehorende bedrag ad € 1.020.000 aanhouden als additionele jaarlijkse kostenpost, waarbij we enerzijds de controle tijdens grote evenementen buiten beschouwing laten, en er anderzijds van uitgaan dat er voor Volendam geen controles werden uitgevoerd. Behalve over de controlebezoeken als zodanig, zouden we ook graag wat willen weten over inhoud en gevolgen. In hoeverre worden er overtredingen geconstateerd? Leidt dat tot sancties? En zo ja, welke dan? Helaas ontbreekt op dit terrein informatie volledig, zodat het ook te enen male onmogelijk is om de kosten die verbonden zijn aan het vastleggen en sanctioneren van overtredingen, te schatten. Een afzonderlijke kostenpost onder de noemer handhavingsinspanningen vormen nog de landelijke en gemeentelijke overheadkosten. Denk aan alle stuurgroepen, taskforces, onderzoeksrapporten, risico-inventarisaties, prioriteitennota's en beleidsplannen van de afgelopen paar jaar, aan de technische voorschriften en handleidingen die zijn opgesteld, enzovoort. Stel dat in alle 496 gemeenten van Nederland één beleidsambtenaar (schaal 10) alles bijeen twee maanden kwijt is aan planontwikkeling en wat dies meer zij. Stel dat we daar 25% bovenop zetten voor landelijke overhead. Stel dat we 10% toerekenen aan de horeca (16.400 van de 179.500 gebouwen die voor een gebruiksvergunning in aanmerking komen). En stel dat we deze kostenpost opvatten als een eenmalige investering, waarvan we de jaarlijkse lasten kunnen berekenen op basis van de eerdergenoemde rentevoet van 4%. De aan de brandveiligheid in de horeca toe te rekenen overheadkosten bedragen dan, afgerond, € 19.000 per jaar. De extra handhavingsinspanningen van de overheid hebben tot gevolg dat ook de horecaondernemers extra kosten moeten maken om aan de regels te voldoen. Volgens een inschatting van Koninklijke Horeca Nederland belopen de extra kosten voor de horeca in de

18 Volgens de prevapnormen zouden horecagebouwen, afhankelijk van het aantal bezoekers, één tot twee keer per jaar gedurende twee tot drie uur gecontroleerd moeten worden. De meeste gemeenten baseren zich in hun plannen op deze richtlijn; zie ook AEF (2002). Een jaarlijkse controle van twee uur kan dus gezien worden als een veilig minimum.

19 Het gaat dan om de volgende kosten: tijd, administratieve lasten, overleggen; fysieke investeringen (gebouw); investeringen in procedures (ontruimingsplan, trainingen enzovoort); en, extra kosten bij aanpassingen en bij nieuwbouw als gevolg van brandveiligheidseisen. Kosten van leges laten we buiten beschouwing, omdat deze slechts een herverdelend effect hebben tussen horeca en gemeenten.

tweeënhalf jaar sinds 1 januari 2001 35 tot 65 miljoen euro.¹⁹ Ongeveer 40% hiervan heeft te maken met het inhalen van achterstanden. In de komende 2-3 jaar komt daar, om dezelfde reden, nog eens een zelfde bedrag bij. De eenmalige kosten voor de horeca vanwege het inhalen van de achterstand kunnen daarmee worden gesteld op 28 à 52 miljoen euro. Wanneer we deze kosten wederom als een investering met een oneindige looptijd opvatten, en een rentevoet van 4% per jaar hanteren,²⁰ bedraagt de jaarlijkse last 1,12 à 2,08 miljoen euro. De structurele extra kosten van de horeca komen neer op 8,4 à 15,6 miljoen euro per jaar.

Uiteindelijk heeft het verscherpte toezicht tot doel de kans op en/of de ernst van brand te verkleinen, en daarmee de verwachte schade te verminderen. Om een indruk te krijgen van de mogelijk te vermijden schade, inventariseren we in de tabellen 1 en 2 de totale schade van brand in de horeca in de afgelopen jaren.

Tabel 1: Branden in de horeca^a

Jaar	Aantal branden	w.v. met schade	Schade (in mln euro) ^b	Doden ^{c,d}	Gewonden ^{c,d}
1993	400	351	15,9	3	5
1994	386	340	18,1	3	21
1995	353	300	12,4	-	19
1996	448	381	23,1	-	11
1997	408	346	13,2	-	18
1998	273	232	10,2	-	17
1999	259	231	14,2	-	15
2000	275	213	16,0	-	4
2001	329	276	9,8	13	113
Gemiddeld per jaar	348	297	14,8	2,11	24,78

a) Bron: CBS (volgens opgave gemeentelijke brandweer).

b) Directe financiële schade. Bedrijfsschade (gederfde omzet) blijft buiten beschouwing.

c) Exclusief brandweerlieden in functie.

d) Bij doden zijn alleen die slachtoffers geregistreerd die binnen een dag na de brand zijn overleden. Het cijfer voor 2001 is daarom in verband met Volendam gecorrigeerd tot 13 (was 8). Bij gewonden gaat het om het aantal personen dat naar het ziekenhuis is vervoerd en/of opgenomen. Dit cijfer is niet aangepast.

²⁰ We zien deze investering dus vooral als een maatschappelijke investering. De lezer kan desgewenst zelf het voorbeeld narekenen met andere rentepercentages.

Tabel 1 wijst uit dat er de laatste jaren in de horeca gemiddeld 348 branden per jaar zijn geweest. Gemiddeld overlijden daarbij jaarlijks (ruim) 2 personen, terwijl er (iets minder dan) 25 ernstig gewond raken. De directe financiële schade bedraagt 14,8 miljoen euro. De overige kosten moeten we benaderen (zie tabel 2). Voor de afhandelingskosten gebruiken we een schatting van de uitrukkosten van de brandweer. Voor het berekenen van de kosten van de slachtoffers (medische kosten, productieverlies, immateriële schade) vallen we – bij gebrek aan beter – terug op corresponderende gegevens van verkeersongevallen. Al met al komen we tot een totale jaarlijkse schade door brand in de horeca van 28,5 miljoen euro.

Tabel 2: Kosten per jaar door brand in horeca

Kostenpost	Mln euro's
Directe financiële schade door brand	14,8
Bedrijfsschade	PM
Kosten brandweer (348 branden à € 4.100 per uitruk) ^a	1,4
Materiële en immateriële kosten slachtoffers: ^b	
- medische kosten	0,3
- netto-productieverlies	2,3
- immateriële schade	9,7
Totaal	28,5

a) In de Brandweerstatistiek 2001 van het CBS wordt gemeld dat de kosten per uitruk (gemiddeld voor alle branden) € 4.100 bedragen. Daarnaast kunnen er nog andere afhandelingskosten zijn; denk aan verzekeringen, politie-inzet, en dergelijke.

b) De totale kosten per slachtoffer (TK) kunnen in principe worden onderverdeeld in medische kosten (M), het bruto-productieverlies (BP) en de immateriële schade (ook wel: human losses, H). Nu bestaat de waarde van het leven (VOSL) die De Blaeij (2003) schat, zowel uit immateriële schade als uit consumptieverlies (C). Dat betekent dat, wanneer we haar VOSL-schatting willen gebruiken, we moeten corrigeren voor het consumptieverlies. Dat doen we door te rekenen met het netto-productieverlies (NP), zijnde het bruto-productieverlies minus het consumptieverlies. We gaan er, zoals gebruikelijk, vanuit dat gewonden geen consumptieverlies hebben.

De Blaeij (2003, p. 187) adviseert in kosten-batenanalyses een VOSL-waarde voor dodelijke slachtoffers te hanteren van twee miljoen euro. Deze waarde voldoet aan een conservatieve redelijke toets. Voor ernstig gewonden vindt ze een waarde van, afgerond, 220 duizend euro (p. 68, op basis van de mediaan). Voor de medische kosten en het netto-productieverlies verlaten we ons op SWOV-cijfers voor verkeersongelukken; de desbetreffende gemiddelden komen, in duizenden euro's, neer op 4,7 en 86,0 per dode respectievelijk 10,3 en 87,6 per gewonde. Zie Wesemann, 2000.

Wanneer we alle hierboven genoemde bedragen bij elkaar nemen, kunnen we proberen het saldo van kosten en baten te berekenen van het verscherpte toezicht op de brandveiligheid in de horeca (zie tabel 3). Helaas ontbreekt één cruciaal gegeven, namelijk de relatie tussen de extra handhaving enerzijds en de kans op en/of de ernst van schade door brand anderzijds. Kortom, hoe effectief zijn alle maatregelen eigenlijk? Geen van de door ons geraadpleegde rapporten laat zich daarover uit. Evenmin heeft een van onze gesprekspartners zich aan een schatting gewaagd. Gevolg is dat we de opzet van onze mKBA enigszins moeten aanpassen. Bij ontstentenis van een redelijke schatting van de effectiviteit van de maatregelen, kunnen we geen schatting maken van de verwachte baten, en dus evenmin een schatting van hét kosten-batensaldo van de extra handhavingsinspanningen sinds Volendam. Maar we kunnen wel, in hypothetische zin, voor verschillende denkbare waarden van die effectiviteit uitrekenen wat het saldo van maatschappelijke kosten en baten zou zijn geweest, als de maatregelen die bepaalde effectiviteit zouden hebben gehad. Tabel 3 zet drie alternatieven naast elkaar. Zorgen de maatregelen voor een reductie van de totale brandschade met 30%, dan blijken de maatregelen hoe dan ook niet rendabel.²¹ Zorgen de maatregelen voor een reductie van de totale brandschade met 70%, dan zijn de maatregelen zonder meer de moeite waard. En zorgen de maatregelen voor een reductie van de totale brandschade met 50%, dan hangt het ervan af hoe hoog de extra kosten voor de horeca werkelijk zijn.

Deze bevinding kunnen we ook anders presenteren, namelijk via de effectiviteit die de maatregelen minimaal moeten hebben om maatschappelijk rendabel te zijn. Volgens onze cijfers is voor een positief saldo van baten en kosten ten minste vereist dat de totale brandschade met 39% wordt gereduceerd. Deze 39% is hoe dan ook de ondergrens voor de vereiste effectiviteit, ook als de extra horecakosten beperkt blijven tot het laagste genoemde bedrag. Zouden de werkelijke horecakosten hoger zijn, dan valt ook de minimaal vereiste effectiviteit navenant hoger uit, tot 68% bij het hoogste genoemde bedrag.

²¹ Daarbij laten we de PM-post aan de kant van de kosten en die aan de kant van de baten buiten beschouwing.

Tabel 3: Kosten en (mogelijke) baten handhaving brandveiligheid in de horeca

	In euro's per jaar
Kosten:	
Kosten vergunningverlening	
- inhalen achterstand	216.000
- nieuwe vergunningen	327.000
Kosten controles	
- jaarlijkse controle à 2 uur	1.020.000
- vervolg controleacties	PM
Kosten overhead	19.000
Kosten horeca	
- inhaalslag	1,12 à 2,08 mln
- structureel	8,4 à 15,6 mln
Totaal kosten	11,1 à 19,3 mln
Mogelijke baten:	
(Maximaal te vermijden) Brandschade	28,5 mln
Saldo baten en kosten:	
- bij effectiviteit handhaving van 30%	-2,6 à -10,8 mln
- bij effectiviteit handhaving van 50%	3,2 à -5,1 mln
- bij effectiviteit handhaving van 70%	8,9 à 0,7 mln

Op grond van deze vingeroefening dringt zich de indruk op dat de middelen die sinds Volendam in de brandveiligheid van de horeca zijn ingezet, niet maatschappelijk doelmatig besteed zijn. Een reductie van de totale brandschade met 40% of meer lijkt ons in elk geval – maar toegegeven: we zijn geen brandexperts – nogal hoog gegrepen. Tabel 3 is echter nog niet het einde van het verhaal. Er bestaan namelijk diverse ideeën om het handhavingsbeleid nog strenger en gestructureerder aan te pakken. Zo zijn er gemeenten die reeds een intensiever controlebeleid toepassen, waarbij grotere horecabedrijven ten minste twee keer per jaar worden bezocht. Ook circuleren er plannen om aan een gebruiksvergunning een beperkte geldigheidsduur te geven. Volgens AEF (2002)²² zou elke horecagelegenheid minimaal twee keer per jaar gecontroleerd moeten worden, en zou voor elke controle 2,5 uur uitgetrokken moeten worden. Verder zou een

²² Vergelijk AEF (2002), Bijlage 2 Normen en Kengetallen, p. 28.

gebruiksvergunning slechts vijf jaar geldig mogen zijn, en zou met het beoordelen van een vergunningsaanvraag zeker twintig uur gemoeid zijn. En eigenlijk vindt AEF ook die normen nog aan de lage kant.²³

Om de horecaondernemer te dwingen zich aan de regels te houden zou één controle per kwartaal en continue controle tijdens evenementen gewenst zijn.

Ook deze verdere verscherpingen van het handhavingsbeleid kunnen we aan een kosten-batentoets onderwerpen. In tabel 4 vergelijken we de aanpak die ten grondslag lag aan tabel 3 (vergunningen met onbegrensde duur, 1x per jaar controle gedurende 2 uur), met een tweetal alternatieve scenario's. Wat in elk geval verandert, zijn de kosten van vergunningverlening en handhaving.²⁴

Tabel 4: Alternatieve handhavingsscenario's (kosten in euro's per jaar)

Scenario	Tabel 3	AEF	Maximaal
Duur vergunning	Onbegrensd	5 jaar	3 jaar
Uren per vergunning	15	20	20
Controles per jaar	1	2	4
Uren per controle	2	2,5	2,5
Kosten vergunningverlening	543.000	2.040.000	3.401.000
Kosten controles	1.020.000	2.551.000	5.101.000
Additioneel t.o.v. tabel 3		3.028.000	6.939.000
Minimaal vereist additioneel effect handhaving voor positief kosten-batenoordeel		11%	24%

Stel dat de handhaving wordt opgevoerd van het scenario uit tabel 3 tot de door AEF (2002) voorgestane aanpak. Dat betekent een stijging van de handhavingskosten met ruim 3,0 miljoen euro. Alleen al om die terug te verdienen, zou de totale schade van horecabranden met

²³ Vergelijk AEF (2002), Bijlage 2 Normen en Kengetallen, p. 15 en telefonisch contact.

²⁴ Wanneer gebruiksvergunningen een beperkte geldigheid hebben en elke paar jaar vernieuwd worden, kunnen we in plaats van een eenmalige inhaalslag en het gestructureerd bekijken van nieuwe aanvragen, direct voor een cyclus van 3 of 5 jaar de kosten van vergunningverlening berekenen. Wanneer alle 16.400 vergunningplichtige horecagelegenheden eens in de 3 of 5 jaar een nieuwe vergunning nodig hebben, dan is daar uitgaande van 20 uur per vergunning jaarlijks respectievelijk ongeveer 87,5 en 52,5 fte voor nodig. De jaarlijkse lasten bedragen respectievelijk € 3.401.000 en 2.040.000.

11% moeten afnemen, bovenop het reeds aanzienlijke effect van de inspanningen conform tabel 3. Maar dan hebben we de additionele kosten voor de horeca nog niet verdisconteerd. Want dat die er zijn, ligt voor de hand. We mogen toch aannemen dat de additionele handhavingsinspanningen tot doel hebben een verdere gedragsverandering bij horeca-exploitanten te bewerkstelligen.²⁵ Gevolg is echter dat naarmate deze additionele horecakosten hoger uitvallen, ook de effectiviteit van de maatregelen navenant hoger moet zijn, wil de beleidsintensivering maatschappelijk lonend zijn. Nemen we de resultaten van tabel 3 en 4 samen, dan ontstaat het beeld dat de kans op en/of de ernst van de schade bij brand met meer dan 50% moet dalen sinds Volendam, wil een beleid zoals voorgesteld door AEF (2002) maatschappelijk rendabel zijn.

Tot slot

Onze bijdrage heeft in de eerste plaats laten zien dat de inzet van het instrument van de maatschappelijke kosten-batenanalyse op het terrein van justitie buitengewoon zinvol en zeer wel mogelijk is. Sterker nog, er bestaan reeds interessante voorbeelden. In de tweede plaats hebben wij ons gebogen over de handhavingsinspanningen ten aanzien van de brandveiligheid in de horeca sinds Volendam. Onze zoektocht heeft verschillende dingen duidelijk gemaakt:

- Een behoorlijke onderbouwing van het huidige beleid ontbreekt. Er wordt uitgebreid gefilosofeerd over taken, organisatie, coördinatie en inzet van fte's, maar in het midden blijft wat nu precies het beoogde doel is. Zelfs van een begin van een afweging van middelen en doelen, en van kosten en baten, is dan ook geen sprake.
- Mede daardoor is er nauwelijks of geen aandacht voor de vraag of een andere aanpak wellicht niet op goedkopere wijze tot dezelfde of betere resultaten zou kunnen leiden. Zo is het denkbaar om private partijen (veel meer) zelf verantwoordelijk te maken voor de brandveiligheid, via een combinatie van aansprakelijkheid, certificering en verplichte verzekering.

²⁵ Omgekeerd, als de nog strengere handhaving geen verdere gedragsverandering tot gevolg zou hebben, zijn er wel additionele kosten maar geen additionele baten. Dan is er zéker sprake van ondoelmatigheid.

- Onze eigen – tentatieve – becijfering laat zien dat er volop reden is om aan de doelmatigheid van het huidige beleid te twijfelen. Dat is spijtig omdat er in de rechtshandhaving, naar verluidt, alom schaarste aan middelen bestaat. Dat is ook spijtig omdat investeringen in verkeersveiligheid wél maatschappelijk rendabel zijn (zie verder Van Velthoven, 2000).
- Voor een echt doorwrochte kosten-batenanalyse ontbreekt een aantal cruciale gegevens. We hebben geen cijfers over de feitelijke intensiteit van de controle, over de daarbij geconstateerde tekortkomingen, en over de getroffen maatregelen en toegepaste sancties. We hebben, afgezien van een zeer ruwe schatting van Koninklijke Horeca Nederland, geen inzicht in de feitelijke gevolgen voor de horeca, in termen van gedragsverandering en kosten. En we weten ook niet wat de relatie is tussen alle maatregelen en gedragsveranderingen en de brandschade in de horeca.

Kortom, wat op het gebied van handhaving – en wellicht ook op andere justitiële terreinen – nodig is, is niet zozeer een stortvloed aan beleidsplannen, maar vooral goede empirische gegevensverzameling en analyses om een beter inzicht te krijgen in de effectiviteit van maatregelen. Wij vermoeden dan ook dat het investeren in de ontwikkeling van een mKBA-leidraad voor justitie, naar het voorbeeld van de OEEI-leidraad voor infrastructuurprojecten, een mKBA-toets met gemak zou doorstaan.

Literatuur

Algemene Rekenkamer

Rapport Vergunningen

Kamerstukken II, vergaderjaar

1995-1996, 24 656, nr. 2, Den

Haag, Sdu Uitgevers, 1996

Algemene Rekenkamer

Rapport Handhaving door

rijksinspecties

Kamerstukken II, vergaderjaar

2001-2002, 28 271 nr. 2, Den

Haag, Sdu Uitgevers, 2002

Andersson Elffers Felix (AEF)

Staat van handhaving; analyse

verlening en handhaving ver-

gunningen in 13 casusgemeenten

Utrecht, 2002

Bekkers, V.J.J.M., e.a.

Integrale handhaving; een onder-

zoek naar vormen van integrale

handhaving van het beleid ten

aanzien van openbare inrich-

tingen

Rotterdam, Erasmus Universiteit

Rotterdam, Faculteit der Sociale

Wetenschappen, Opleiding

Bestuurskunde, 2003

Blaei, A.T. de

The value of a statistical life in road safety

Amsterdam, VU, 2003 (diss.)

Buck Consultants International

Evaluatie OEEI-leidraad

Den Haag, 2002

Commissie Michiels (voluit:

Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving)

Handhaven op niveau

Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1998

CPB

Naar een efficiënter milieubeleid; een maatschappelijk-economische analyse van vier hardnekkige milieuproblemen

Den Haag, CPB bijzondere publicaties nr. 27, 2000

CPB

Twee jaar ervaring met OEEI; de discussie over indirecte effecten

Den Haag, CPB bijzondere publicaties nr. 46, 2003

Dijk, J.J.M. van

De smalle marges van het Nederlands drugsbeleid; een kosten-baten-analyse

Bewerking van een voordracht op een themadag van de KNAW d.d. 14 oktober 1996, gepubliceerd op www.drugtext.nl

DHV Huisvesting en Vastgoed

Knelpuntenonderzoek veiligheidsregelgeving; inventarisatie en analyse van knelpunten in de regelgeving die de publieksveiligheid raken

Amersfoort, 2002

Eijgenraam, C.J.J. e.a.

Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-batenanalyse

Den Haag, CPB-NEI, CPB bijzondere publicaties nr. 22, 2000

Europese Commissie

Een grotere verkeersveiligheid in de Europese Unie; programma voor de periode 1997-2001

Brussel, COM (1997) 131 def., 1997

Europese Commissie

Prioriteiten op het gebied van verkeersveiligheid in de Europese Unie; voortgangsrapport en rangschikking van acties naar prioriteit

Brussel, COM (2000) 125 def., 2000

Gestel, R. van, W. Ligthart

Zachte toezichthouders maken ...?

In: Ph. Eijlander e.a. (red.),

Dilemma's rond toezicht;

opstellen over de werking van toezichtsarrangementen,

Den Haag, Sdu Uitgevers, 2002, p. 19-44

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)

Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid

Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2002

Ministerie van Justitie

De Tafel van Elf; een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels

Den Haag, Ministerie van
Justitie, Expertisecentrum
Rechtshandhaving, 2002a

Ministerie van Justitie

*Risicomatrix; prioriteren op basis
van risico-inschatting*

Den Haag, Ministerie van Justitie,
Expertisecentrum Rechtshandha-
ving, tweede conceptversie, 2002b

Staatssecretaris van Vrom

*Brief d.d. 17 juni 2003 over de
voorgenomen wijziging van het
Waterleidingbesluit in verband
met de preventie van legionella in
leidingwater*

Kamerstukken II, vergaderjaar
2002-2003, 26 442 nr. 19 (zie
ook de vervolgbrief d.d. 15 juli
2003 op www.vrom.nl/legionella)

Velthoven, B.C.J. van

*Veiliger verkeer in Nederland?
Een rechtseconomische analyse*
Verkeersrecht, 48^e jrg., 2000,
p. 313-322

Velthoven, B.C.J. van, G.

Suurmond

*Doelmatigheid in de rechtshuis-
houding; een beschouwing naar
aanleiding van het WRR-rapport
over de nationale rechtsstaat*
Rechtsgeleerd Magazijn Themis,
164^e jrg., 2003, nr. 3, p. 132-144

Wesemann, P.

*Kosten van de verkeersonveilig-
heid in Nederland, 1997*
Leidschendam, SWOV rapport
D-2000-17, 2000

Zerbe, R.O. jr.

*Economic efficiency in law and
economics*
Cheltenham/Northampton Ma.,
Edward Elgar, 2001