

D

Actieprogramma Brandveiligheid

nicht Marina

Brian Jans

de...
veel liefs Chantal
Butter.

Lieve Nico,

Weet je nog al die keren
in de hemel? Ik heb altijd
buispijn van het lachen
gekregen!

Ga je het daarboven niet
zo gezellig maken dan
dat je hier altijd was?

Ik zal je missen
Topper!

Vat Pats maacette

Nico Veerman

Ik herde je niet
maar ik vind het
verschrikkelijk dat
ook jij het niet hebt
gerek.

rust zacht

Zomaar een
moeder.

Bertje Nico

Waarom?
Ik zal je nooit vergeten
Wantom moest je dood
Ik mis je -

Je beste Dennis Frank

de engel geeft geluk



dag, allen ^{and}

Lieve Nico,

lichamelijk ben je er niet meer
maar geestelijk blijft je altijd
bij ons

groeten

Linda

en

Rene

Lieve Nico

Jammee dat we je niet
eerder hebben gekend

We zouden van je hebben
gehouden

'n familie lid.

HEEL VEEL sterkte

klaas Aal Kelly

Lieve

Ik zal

wreselijk m
en ik zal al
je blijven ha

Rust zach
vriend

veel liefs
Martine

Daar ik zelf mijn ma
op 20 mei 1999 heb
aan een ziekte hebbe
dan zul je alleen er
den maar de Beeld
en begon ook zelf
te fluiten!

Lieve manne
allemaal heel
veel sterkte To

offe man y Kay

Bakke

Wisselstichting
203310

Flourens

Lieve Nico

Jij was alt
een vrolijke
jongen dat
zal ik er
missen ma

voor mij
blijf je

dat

x-x-x

Jenny

Allen

Je

voe

t

Jaap en Anja Veerman(1)

Door de brand in de nieuwjaarsnacht zijn Jaap en Anja Veerman zwaar getroffen. Hun twee zonen waren op de bewuste avond in 't Hemeltje. De oudste zoon Martijn overleefde de ramp, hij raakte alleen maar gewond. Voor de jongere Lennart, wiens lichaam op de dansvloer in 't Hemeltje is gevonden, was de brand fataal. Twee jongens hebben zijn lichaam als een van de eerste slachtoffers naar buiten getild en zijn naar de brandweer voor de Wir Warbar gelopen. De brandweer stuurde de jongens met het levenloze lichaam naar bar De Molen zonder zelf te helpen. Dit is een afstand van een paar honderd meter. In de Molen is Lennart voor het eerst gereanimeerd, hij had geen enkele brandwond, de hulpverleners konden niet geloven dat aan Lennart niets meer te doen was en bleven langer dan een half uur mond-op-mondbeademing geven. Dit mocht niet meer baten. De hulpverleners hebben Lennart in de kelder gelegd omdat er boven met water werd gespoten. Er is 's nachts nog een politiemann bij Lennart in de kelder gaan kijken.

De rampnacht begint voor de ouders, nadat de hulpverlener van de oudste zoon waarschuwt dat er een verschrikkelijke brand in 't Hemeltje heeft plaatsgevonden en Martijn per taxi naar het ziekenhuis in Purmerend is vervoerd. Jaap en Anja vermoeden dat ook hun jongste zoon die avond 't Hemeltje zou bezoeken. Over zijn lot is nog niets bekend. Jaap en Anja besluiten dat Anja naar Purmerend gaat om er te zoeken en dat Jaap in Volendam blijft. In Purmerend treft Anja een chaotische situatie aan. In het ziekenhuis stinkt het naar brand, er zijn slachtoffers en andere mensen die allerlei zaken trachten te regelen. Niemand kan zeggen of Martijn in het ziekenhuis is. Uiteindelijk vindt Anja haar zoon. De brandwonden van Martijn zijn verbonden. Ze besluiten niet langer te wachten op de longarts. Martijn is erg benauwd en hoest zwarte roet op. Met de auto keren Anja en Martijn terug naar huis.

In Volendam zoekt Jaap verder. Niemand heeft iets te melden over zijn zoon. Pas wanneer hij om 02.30 uur bij de afzetting aan een politieagent vraagt of ze iets van Lennart weten, wordt zijn onbestemde gevoel bevestigd. Kennelijk is hij gevonden. Jaap wordt gevraagd naar de GGD-tent te gaan en daar op een bankje plaats te nemen. Hij hoort het onthutsende bericht aan. Maar " waar is Lennart?, vraagt hij. Dat weet niemand. Waarschijnlijk in Amsterdam. Alle overleden personen zijn naar het AMC gebracht. Jaap gaat naar huis en besluit om samen met Anja naar het AMC te gaan. Over de gladde wegen gaan ze naar Amsterdam om daar te horen dat de overleden slachtoffers in ieder geval niet naar het AMC zijn gebracht. Onverrichter zake keert de familie Veerman terug naar Volendam. Lennart is overleden, maar waar zijn lichaam is, kan niemand vertellen.

Om ongeveer zes uur 's morgens zijn er vier politieagenten bij Jaap en Anja thuis gearriveerd, Zij hadden aangebeld bij burens in de straat waar Jaap en Anja al tien jaar niet meer woonden. De computer op het politiebureau bleek stuk en zij hadden een oude kaartenbak geraadpleegd. De vroegere buurman bracht de agenten op het juiste adres. Zij kwamen met alleen de informatie dat Lennart overleden was. Nadien hebben deze politieagenten geen contact meer gezocht. Eén van de agenten stak nog een sigaret op en kwam beschonken over. Anja vroeg hem onmiddellijk deze sigaret uit te maken. Hij had geen politietentue aan. Een broer van Jaap is te keer gegaan in het informatiecentrum van de Amvo, omdat elke hulp uitbleef die kon leiden naar het verblijf van Lennart. Uiteindelijk zijn om elf uur 's morgens twee vrouwen van Buro Slachtofferhulp gekomen om de zaken uit te zoeken.

(Deel 2 zie pagina 441)

Inleiding

De Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 had volgens artikel 3, onder d. van het instellingsbesluit als taak 'Een voorstel te doen voor een onderzoek naar de wijze waarop gemeentebesturen uitvoering geven aan vergunningstelsels met het oog op brandveiligheid en hun beleid ter zake, alsmede de bestuurlijke handhaving daarvan.'

De Commissie heeft in de eerste fase van haar activiteiten vastgesteld dat de problematiek van vergunningverlening en handhaving reeds uitvoerig is onderzocht. De verschillende onderzoeken leveren een consistent beeld. Dit beeld is nogmaals bevestigd in de Quick scan brandveiligheid die de Commissie heeft laten verrichten. De Commissie komt dan ook tot de conclusie dat verder landelijk onderzoek weinig aan de bestaande kennis zal toevoegen.

De Commissie heeft daarom de Staatssecretaris en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) gevraagd te mogen afzien van verder landelijk onderzoek en de aandacht in plaats daarvan te mogen richten op een actieprogramma voor brandveiligheid. De bewindslieden hebben ingestemd met een aanpassing van de taakstelling in deze zin.

De Commissie geeft in dit deel de aanzet tot het beoogde actieprogramma. Ze beschrijft daartoe eerst kort wat uit verschillende bronnen bekend is van de wijze waarop landelijk uitvoering wordt gegeven aan vergunningstelsels voor brandveiligheid, het beleid ter zake, alsmede de bestuurlijke handhaving van regelgeving op het gebied van brandveiligheid.

Vervolgens geeft de Commissie een overzicht van beleidsinitiatieven die reeds zijn genomen om de onderhavige problematiek te verminderen en de situatie te verbeteren. Daarna geeft de Commissie in een beknopte analyse, in het algemeen haar visie op de uitgangssituatie en de in gang gezette verbeteringen en geeft daarbij aan welke verbeteringen ze zelf mogelijk, wenselijk en noodzakelijk acht.

Dan volgt het eigenlijke actieprogramma. De Commissie maakt daarin een onderscheid naar doelgroepen en doet per doelgroep actievoorstellen. De onderscheiden doelgroepen zijn:

1. de gemeenten, alsmede de regio's als verlenging van lokaal bestuur;
2. de overige overheden;
- 3.a de bezoeker en het publiek;
- 3.b de exploitant.¹

De Commissie hanteert voor 'openbare inrichtingen' overigens een ruimere opvatting dan bijvoorbeeld het MDW-project 'Openbare inrichtingen à la carte'. Het gaat in dit actieprogramma niet alleen om horecagelegenheden, maar onder andere ook om grote winkels, kamerverhuurbedrijven, bejaardenhuizen en tentoonstellingsgebouwen. Het actieprogramma is uiteraard niet alleen gericht op het voorkomen van een volgende ernstige cafébrand.



¹ Met de term exploitant wordt in dit actieprogramma tevens geduid op de beheerder of eigenaar van een bepaald pand.

Eerdere onderzoeken en lopende beleidsinitiatieven

In het afgelopen decennium is de problematiek rond vergunningverlening, controle en handhaving, deels ten aanzien van brandveiligheid, in een aantal onderzoeken belicht. Deze hebben tot een vrij consistent beeld van de problematiek geleid. Verschillende beleidsinitiatieven zijn reeds uitgezet om tot een ombuiging te komen. De Commissie heeft kennis genomen van deze onderzoeken en beleidsinitiatieven. De beleidsinitiatieven zijn (deels) verwoord in verschillende actieprogramma's, zoals bijvoorbeeld het actieprogramma handhaving dat door VROM samen met de VNG is opgezet. Conclusies en beleidsvoornemens daaruit hebben, indien toepasbaar voor brandveiligheid, in het actieprogramma van de Commissie hun weerslag gevonden.

2.1 Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving

Op 12 december 1996 stelde het kabinet de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving in, onder voorzitterschap van prof.mr.dr.s. F.C.M.A. Michiels. De commissie constateert dat op velerlei terreinen sprake is van een handhavingstekort. In de tussenrapportage heeft de Commissie uitgelegd dat zij een andere definitie van handhaving hanteert dan de commissie Michiels. Zij gaat uit van het ambitieniveau van gemeenten. De commissie Michiels vat het begrip handhaving op in ruime zin. In de ruime betekenis gaat het om het hele proces van het stellen van normen en het naleven ervan. In beperkte zin, waarvan de Commissie uitgaat, begint het begrip handhaving na het constateren van een overtreding van de voorschriften.

De commissie Michiels gaat in haar rapport 'Handhaven op niveau' uit 1997 in op de algemene oorzaken die ten grondslag liggen aan het handhavingstekort van de ordeningswetgeving:

- regels zijn niet goed te handhaven als ze onduidelijk en ondoorzichtig zijn of over onvoldoende legitimiteit beschikken;
- procedures voor vergunningverlening en rechtsbescherming duren te lang;
- overtredingen zijn soms moeilijk waarneembaar of juist te massaal;
- in het beleid heeft handhaving geen prioriteit, er is geen behoorlijk handhavingsbeleid, het beleid geniet onvoldoende bekendheid en wordt inconsequent toegepast;
- onvoldoende samenwerking en afstemming tussen overheidsorganen bij de handhaving;
- de financiële en personele middelen, nodig voor een adequate handhaving, schieten tekort;
- er is soms sprake van ambtelijke en bestuurlijke terughoudendheid en 'koudwatervrees' als het op feitelijk handhaven aankomt;
- er is gebrek aan juridische kennis over en vaardigheid in handhaving.

De Commissie schetst vervolgens een aantal algemene aanknopingspunten voor de aanpak van het handhavingstekort.

De Minister van Justitie stelde op 1 mei 2000 de Stuurgroep Handhaven op Niveau in, met dr. R.W. Welschen als voorzitter. De stuurgroep heeft de taak een actieprogramma 'Handhaven op Niveau' tot ontwikkeling en uitvoering te brengen. De Commissie Cafébrand en de stuurgroep werken in onderlinge afstemming.

2.2 Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)

Op basis van het regeerakkoord van het kabinet Kok I (1994) is het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) in het leven geroepen. Doel hiervan is onderzoeken welke regelgeving verder kan worden gedereguleerd en waar de kwaliteit van bestaande wet- en regelgeving kan worden verbeterd.

Hieronder volgt een korte beschrijving van de MDW-projecten die in het kader van dit rapport relevant zijn.

MDW 'Openbare inrichtingen'

Het doel van het MDW-rapport 'Openbare inrichtingen à la carte' is te komen tot aanbevelingen ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van (bestaande) wet- en regelgeving ten aanzien van verschillende categorieën openbare inrichtingen. De MDW werkgroep heeft bij haar aanbevelingen gebalanceerd tussen enerzijds de wenselijkheid van marktwerking en deregulering en anderzijds het vraagstuk van openbare orde en veiligheid.

Over het MDW-rapport 'Openbare inrichtingen à la carte' (openbare inrichtingen met een horeca-aspect) heeft het kabinet op 21 februari 2001 een standpunt bepaald. Als uitvloeisel hiervan worden interdepartementaal concrete voorstellen ontwikkeld voor afstemming van regelgeving, vergunningverlening, alsmede voor toezicht en handhaving.

MDW 'Servicegerichte overheid'

Het MDW-project 'Servicegerichte overheid' heeft betrekking op de regelgeving in de ruime zin, vanuit primair het perspectief van de burger en de ondernemende burger. Het project beoogt een significante vermindering van de lastendruk die de regelgeving op de ondernemende burger legt. Randvoorwaarde daarbij is dat de oplossingen voor dit probleem de effectiviteit van het overheidshandelen niet onaanvaardbaar beperken en waar mogelijk zelfs versterken. In dit MDW-project wordt gewerkt aan afstemming van en afbakening tussen wetgevingscomplexen en aan integratie en afstemming van regelgeving, vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen wetgevingscomplexen.

MDW Bouwregelgeving

In het MDW-project 'Bouwregelgeving' zijn een aantal knelpunten geconstateerd met betrekking tot de bouwregelgeving. Het raamwerk van de bouwregelgeving behoeft naar mening van de MDW-projectgroep echter geen fundamentele herziening. Wel zijn binnen het bestaande raamwerk verbeteringen mogelijk. Deze aanbevelingen zijn door het Kabinet overgenomen en resulteren in aanpassingen van de bouwregelgeving. Met name op het gebied van de brandveiligheidsvoorschriften zijn een aantal concrete voorstellen gedaan, welke ook in de wijzigingen worden doorgevoerd.

Het kabinet heeft wel aangegeven dat deregulering van de bouwregelgeving niet mag leiden tot het schrappen van voorschriften die samenhangen met veiligheid en gezondheid.

MDW Normalisatie en certificering

Het MDW-project 'Normalisatie en certificering' heeft bekeken in hoeverre en onder welke voorwaarden normalisatie en certificering een alternatief kunnen bieden voor overheidsregulering. De projectgroep concludeert dat er een zeer ruim potentieel is voor normalisatie en certificering. Het biedt mogelijkheden voor grote doelmatigheidswinst bij regelgeving zonder dat wordt afgedaan aan primaire overheidstaken en verantwoordelijkheden.

Het kabinet onderschrijft de conclusies en onderstreept dat steeds die instrumenten voor kwaliteit en veiligheid moeten worden ingezet, die marktpartijen zo veel mogelijk aanzetten zelf de verantwoordelijkheid daarvoor te nemen, behalve waar dit natuurlijk de eigen verantwoordelijkheid van de overheid is.

MDW Ketengarantiestelsels

Het gaat hier onder andere om nieuw te ontwikkelen vormen van zelfregulering en handhaving. In zo'n keten garanderen opeenvolgende schakels tussen elkaar en naar de overheid de naleving van geldende normen. Het kabinet heeft de aanbevelingen uit dit project grotendeels overgenomen. Verschillende departementen ondernemen activiteiten gericht op een breder gebruik van dit principe. In 2004 zal het Ministerie van Justitie evalueren of een en ander reeds heeft geleid tot meer efficiënte en meer effectieve handhaving (naleving) van regels.

2.3 Evaluatie Woningwet en Bouwbesluit

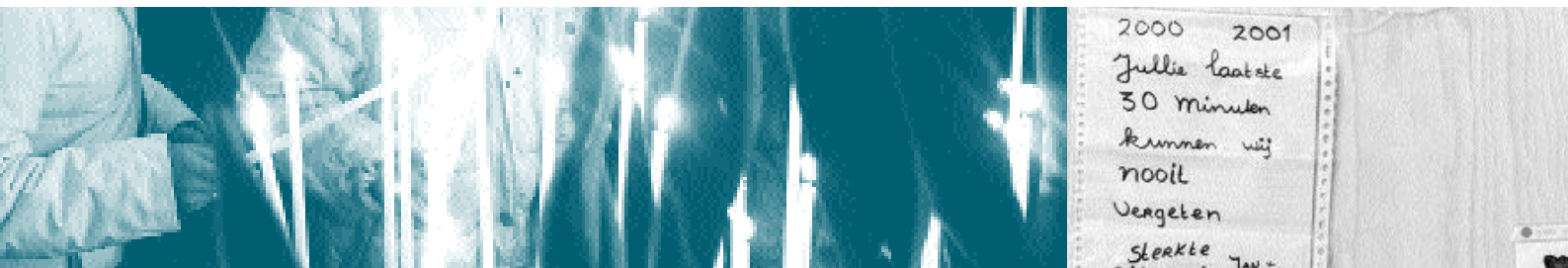
De Woningwet is in dit rapport van bijzonder belang omdat deze het wettelijk kader biedt voor de bouwregelgeving en, samenhangend daarmee, voor het brandveilig gebruik van gebouwen.

In de 'Evaluatienota herziene Woningwet en Bouwbesluit' die op 3 oktober 1996 aan de Tweede Kamer werd verzonden, is onder andere geconcludeerd dat de vernieuwde bouwregelgeving onoverzichtelijk is door een complexe doorverwijzing naar normen en ministeriële regelingen.

Voortvloeiend uit de evaluatie zijn een aantal vereenvoudigingen in de bouwregelgeving doorgevoerd. Zo zal, naar verwachting op 1 januari 2002 het geconverteerde Bouwbesluit en de aanpassingen in het vergunningstelsel in werking treden. Ook is inmiddels de aansluiting tussen de normen en het Bouwbesluit verbeterd.

De Staatssecretaris van VROM heeft op 11 april 2001 een brief aan de Commissie gestuurd. De brief geeft antwoord op specifieke vragen van de Commissie over beleidsinitiatieven op het gebied van brandveiligheid. Deze initiatieven vloeien grotendeels voort uit de evaluatie van de bouwregelgeving. Een nadere uitwerking hiervan is gegeven in de toekomstvisie van het Overlegplatform bouwregelgeving (OPB).

Reeds vanaf de evaluatie van de herziene Woningwet (1996) is geconstateerd dat er te veel voorschriften zijn. Het OPB heeft daarom een totaalvisie uitgewerkt voor vernieuwing en verbetering van de bouwregelgeving. Andere belangrijke (recente) beleidsinitiatieven zijn een tweetal MDW-trajecten en de nota Mensen, Wensen, Wonen.



2.4 Inspectierapport bouwregelgeving 2000

De VROM Inspectie Volkshuisvesting is belast met het tweedelijns toezicht op de door de gemeenten uit te voeren taken op het terrein van de bouwregelgeving. De inspectie heeft bij ongeveer vijftig gemeenten onderzoek verricht naar het functioneren van gemeenten. In dat onderzoek is met name gekeken naar Bouw- en woningtoezicht. Uit dat onderzoek is geconcludeerd dat de uitvoering en handhaving van de bouwregelgeving door de gemeenten nadere aandacht behoeft.

Door VROM en de VNG zijn inmiddels een aantal initiatieven ontwikkeld om hier invulling aan te geven. Zo is een handreiking Bouw- en woningtoezicht opgesteld en is een actieprogramma opgesteld met daarin een aantal voornemens voor de verbetering van de handhaving.

2.5 SGB0-onderzoek

Het onderzoeks- en adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGB0) deed al in 1993 een onderzoek waaruit bleek dat gemeenten het gebrek aan kennis, de complexiteit van de regelgeving en het tekort aan menskracht als knelpunt ervaren bij de uitoefening van brandpreventieve taken.

2.6 Project Versterking Brandweer

In 1995 heeft het Ministerie van BZK het project 'Versterking brandweer' (PVB) gestart om door een bestuurlijke en organisatorische versterking van de brandweer te zorgen dat de brandweer zijn coördinerende en uitvoerende taken beter kan vervullen.

De landelijke stuurgroep van het project stelt in haar eindrapportage in 1999 onder andere dat de brandweer nog onvoldoende wordt betrokken bij de pro-actieve taken op het terrein van ruimtelijke ordening en bij het bepalen van de preventievoorwaarden waaronder bouw- en milieuvergunningen worden afgegeven. De belangrijkste reden hiervoor is gebrek aan capaciteit en kwaliteit om deze taak op niveau uit te voeren. Niet alleen de bestuurlijke betrokkenheid bij deze activiteit is een knelpunt; het ontbreekt ook aan een interregionale beleidsmatige afstemming. De eindrapportage signaleert voorts een beperkte toepassing van het instrument van de gebruiksvergunning en een tekort aan controle en handhaving van brandpreventievoorschriften.

Het landelijke project is afgesloten, er zijn op regionaal niveau plannen gemaakt en rijksbijdragen in het vooruitzicht gesteld. Het is thans primair aan de gemeenten om de versterking van de brandweer lokaal en regionaal tot stand te brengen. Gemeenten hebben hierover in het algemeen binnen hun regio afspraken gemaakt en zijn bezig deze te implementeren.

Aanvullende onderzoeken van de Commissie

Na een inventarisatie van eerdere onderzoeken, heeft de Commissie vastgesteld dat de problematiek van vergunningverlening en handhaving reeds uitvoerig is onderzocht. De verschillende onderzoeken leveren, zoals gezegd, een consistent beeld. De Commissie heeft het wel noodzakelijk geacht op enkele terreinen aanvullend onderzoek te laten verrichten. Voor zover relevant voor het actieprogramma worden deze onderzoeken hier kort toegelicht.

3.1 Quick scan brandveiligheid

Uit de contacten met de stuurgroep 'Handhaven op niveau' is de Commissie gebleken dat deze stuurgroep het voornemen had het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra) opdracht te geven een nader onderzoek naar brandveiligheid te laten verrichten. In overleg met voorzitter Welschen van de stuurgroep heeft de Commissie het initiatief voor deze opdracht overgenomen en het Nibra gevraagd een Quick scan uit te voeren naar de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid in 30 aselect gekozen gemeenten. De klankbordgroep, die het onderzoek begeleidde, heeft te kennen gegeven het beeld uit de Quick scan als een herkenbare weergave van de daadwerkelijke praktijk in de Nederlandse gemeenten te zien. Om die reden concludeert de Commissie dat een landelijk onderzoek geen meerwaarde zou hebben.

Ten aanzien van vergunningverlening wordt in de Quick scan geconcludeerd dat alle onderzochte gemeenten voldoende aandacht besteden aan het brandveilig bouwen door middel van een bouwvergunning voor nieuwbouw en/of verbouw van bestaande gebouwen. Kennis, capaciteit, kwaliteit, plannen en procedures zijn op deze vraag afgestemd.

Het beeld van de afgifte van gebruiksvergunningen is meer gedifferentieerd. In de helft van de onderzochte gemeenten wordt een 'passief beleid' gevoerd ten aanzien van het verstrekken van gebruiksvergunningen. Dat wil zeggen dat in deze gemeenten uitsluitend een vergunning wordt verleend wanneer de aanvrager daarom verzoekt. In nog eens 20% van de gemeenten wordt wel actief beleid gevoerd ten aanzien van het verlenen van gebruiksvergunningen voor nieuwbouw maar wordt bestaande bouw passief bejegend. De conclusie is dan ook dat voor de bestaande bouw in 70% van de onderzochte gemeenten géén actief gebruiksvergunningenbeleid plaatsvindt.

De Quick scan concludeert dat er in 80% van de onderzochte gemeenten grote achterstanden zijn op het gebied van de verlening van gebruiksvergunningen, met name voor bestaande bouwwerken.

Gemeenten	Nieuwbouw	Bestaande gebouwen
30%	Actief beleid	Actief beleid
20%	Actief beleid	Passief beleid
50%	Passief beleid	Passief beleid

Daarnaast is de verwevenheid tussen vergunningverlening en controles te groot, zodat collegiale toetsing veelal niet aanwezig is. In vrijwel geen van de onderzochte gemeenten vindt een systematische en adequate controle van de vergunningen plaats. Er vinden onvoldoende controles plaats tijdens de bouwfase en tijdens de gebruiksfase van een gebouw. Ook vinden de controles veelal niet plaats op de momenten dat het pand volop in bedrijf is.

Op het gebied van de handhaving van brandveiligheid wordt geconcludeerd dat bij de gemeenten kennelijk sprake is van 'koudwatervrees'. De handhaving van de brandveiligheid is vaak opgedragen aan de brandweer. De uitvoerende brandweerambtenaren zijn veelal niet bekend met de handhavingprocedures en -instrumenten. Daarnaast heerst onzekerheid of de handhaving al dan niet zal leiden tot schadeclaims.

3.2 Nader onderzoek handhaving brandveiligheid

In het nader onderzoek handhaving brandveiligheid waarin uiteraard ook is gekeken naar de vergunningverlening en controle, zijn de bevindingen van de Quick scan aan een nadere analyse onderworpen. Het onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre de bevindingen in de Quick scan afwijken voor gemeenten die een vergelijkbaar inwonertal hebben als Volendam-Edam. De conclusie is dat in het algemeen niet gesteld kan worden dat de subgroep van gemeenten, die qua inwonertal met Volendam-Edam vergelijkbaar zijn, in sterke mate afwijken van het in de Quick scan geschetste beeld.

3.3 Onderzoek nieuwe instrumenten

TNO Centrum voor Brandveiligheid heeft ideeën naar voren gebracht met betrekking tot aanpassing van de huidige brandveiligheidsregelgeving en de structuur waarbinnen die werkzaam is.

TNO noemt drie essentiële factoren die de effectiviteit van het regelgevingsstelsel bepalen. Deze factoren worden gekarakteriseerd door verschillende kenmerken:

1. De kwaliteit van de regels zelf:
 - herleidbaarheid van regels;
 - onderlinge consistentie regels;
 - toegankelijkheid van regels.
2. Het maatschappelijk draagvlak voor het systeem:
 - bewustzijn draagwijdte van de problematiek;
 - betrokkenheid partijen bij het opstellen van de regels.
3. De handhaafbaarheid van het systeem:
 - vastleggen van onderlinge verantwoordelijkheden;
 - kwaliteitsborging producten/systemen;
 - kwaliteitsborging toezichthouders/adviseurs;
 - documentatie.

Op basis van de relaties tussen 'kenmerken' en 'factoren' geeft TNO een waardering van het huidige regelgevingsstelsel. Tot slot geeft het onderzoek een aantal randvoorwaarden met realisatietermijnen, waaraan voldaan moet worden om de meeste kenmerken operationeel te maken.

3.4 Onderzoek jurisprudentie

Mr.dr. A.P.W. Duijkersloot en prof.dr. F.C.M.A. Michiels hebben in mei 2001 een onderzoek gedaan naar de rechterlijke toetsing van brandveiligheidsbesluiten. Het onderzoek betreft een quick scan en geen representatief onderzoek naar alle rechterlijke uitspraken die tot het onderzochte onderwerp zijn gedaan.

Het onderzoek begint met de veronderstellingen dat de bestuursrechter te zeer op de stoel van het bestuur zou gaan zitten bij de toetsing van besluiten omtrent handhaving en dat hij te formalistisch de handhavingsbesluiten van bestuursorganen zou beoordelen. Van het eerste is op het terrein van de brandveiligheid niets gebleken. Maar ook het tweede blijkt niet juist te zijn. Integendeel: geconstateerd kan worden, dat de rechter soms gebreken in de besluitvorming laat passeren, met het oog op het te dienen belang van de brandveiligheid.

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

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

3.5 Onderzoek Toezicht op Volendam

Het onderzoek 'Toezicht op Volendam' van prof. dr. F. Fleurke gaat in op de vragen:

- wie waren de relevante controlerende instanties;
- hoe hebben deze instanties gefunctioneerd;
- dienen verbeteringen te worden aangebracht in het toezicht, en zo ja, welke?

Het onderzoek is middels dossier-onderzoek (van bestaande wet- en regelgeving, inspectierapporten en notities) en interviews met bestuurders en inspecteurs uitgevoerd. De conclusie uit het onderzoek is dat de toezichtsrelaties in de verschillende regelgeving op het gebied van brand leemtes vertonen. De gang van zaken in Volendam is een illustratie van deze leemte.

Decentralisatie moet leiden tot gemeentelijke autonomie. Inherent hieraan is het hebben van een correctiemechanisme, indien lijf en leden van burgers in het geding zijn. De wetgeving moet hierin voorzien.

3.6 NIPO-onderzoeken naar de brandveiligheid

NIPO Consult heeft onderzoek gedaan naar het brandveiligheidsbesef bij exploitanten van horecabedrijven en daaraan verwante bedrijven. Bij beheerders en bedrijfsleiders van overige openbare gebouwen is een zelfde onderzoek gedaan. Hieronder volgt een samenvatting van deze beide onderzoeken waarin het vooral gaat om de verschillen tussen deze twee groepen. De groepen worden kort aangeduid als 'horecabedrijven' en 'overige instellingen'.

Beoordeling brandveiligheid: De brandveiligheid wordt binnen de overige instellingen verschillend beoordeeld. De eigen beoordeling van de amusementsbranche komt overeen met die van de horecabedrijven. De andere branches binnen 'overige instellingen' beoordelen hun brandveiligheid gemiddeld iets lager dan de horeca.

Primair verantwoordelijk voor brandveiligheid: De overige instellingen wijzen de gemeente het vaakst aan als primair verantwoordelijk voor de brandveiligheid. De horecabedrijven noemen meestal de eigenaar als verantwoordelijke of exploitant.

Kennisniveau: Horecabedrijven hebben naar eigen zeggen een redelijke kennis over brandveiligheid. Dat geldt ook voor de meeste overige instellingen. Controles blijken voor beide groepen een positieve invloed te hebben op het kennisniveau.

Controles: De intensiteit van controles bij bedrijfskantoren en winkels is lager dan bij horecabedrijven. De gecontroleerde horecabedrijven en overige instellingen vinden beide dat de brandveiligheid er door recente controles op vooruit is gegaan. Voor alle ondervraagde branches geldt, dat het uitvoeren van controles leidt tot een hogere waardering van het gemeentelijk brandveiligheidsbeleid .

Onregelmatigheden en dwangmaatregelen: Bij de overige instellingen worden in verhouding minder onregelmatigheden geconstateerd dan in de horeca. Dwangmaatregelen worden in de horeca meer gehanteerd dan bij andere instellingen.



Analyse en visie

In voorgaande delen en hoofdstukken van haar rapport, heeft de Commissie reeds stil gestaan bij het proces van vergunning en handhaving in relatie tot de brandveiligheid. Het is duidelijk dat op dit gebied in veel gemeenten tekorten bestaan. De cafébrand in Volendam heeft aan het licht gebracht dat daarvan ook in Edam-Volendam sprake was.

De cafébrand heeft echter vooral laten zien hoe sterk de brandveiligheid in een gebouw wordt bepaald door het gebruik ervan. In dit geval ging het om bijna overal aanwezige feestversiering waarin een brand zich zo enorm snel kon voortplanten dat er geen ontkomen aan was. Bovendien waren er meer bezoekers aanwezig dan de beperkte vluchtvoorzieningen toelieten.

Bouwkundige veiligheidsvoorzieningen, nooduitgangen en dergelijke, zijn belangrijk als veiligheidsvoorwaarde, maar het gebruik bepaalt uiteindelijk of sprake is van een veilige situatie. Het brandveilig gebruik ligt in eerste instantie in handen van de exploitant en de bezoeker (gast, klant). De Commissie is van mening dat betrokkenen daarop meer dan tot dusverre mogen worden aangesproken en doet een aantal voorstellen om hieraan vorm te geven.

Tegelijkertijd vindt de Commissie dat de overheid de mogelijkheden van de bestaande wet- en regelgeving over brandveilig gebruik beter kan benutten, zowel voor bestaande als voor nieuwe bouw. Het gaat hierbij uiteraard niet om woningen, maar om brandveilig gebruik van gelegenheden waar veel mensen aan de gevaren van brand zijn blootgesteld.

Vastgesteld kan worden dat het knelpunt niet zozeer ligt bij nieuwe, maar vooral in bestaande situaties. Het instrument van de gebruiksvergunning is van meet af aan bedoeld voor beide gevallen. De Commissie concludeert dat het instrument, mits ingezet op een praktische en doelmatige wijze, actief moet worden toegepast om op zo kort mogelijke termijn de brandveiligheid op het vereiste peil te brengen en dat helder toetsbaar te maken, vooral ook voor de bestaande bouw. Ze komt daarom met voorstellen voor een standaardaanpak die naar verwachting in veel gevallen soelaas biedt, terwijl voor bijzondere en complexe, individuele situaties toch de benodigde flexibiliteit van het instrument beschikbaar blijft. De Commissie beveelt gemeenten aan het beschikbare instrumentarium direct te benutten voor een inhaalslag en deze activiteit structureel beleidsmatig in te bedden. Ze doet voorts een aantal aanbevelingen met het oog op toezicht en handhaving, zowel in de eerste als in de tweede lijn.

Voor de wat langere termijn doet de Commissie een aantal suggesties die tot een gewijzigde systematiek kunnen leiden. Ze denkt onder andere aan:

- verdere samenwerking tussen verschillende controleurs en handhavers;
- verbetering van de samenhang van regelgeving over brandveiligheid;
- certificering (geaccrediteerde dienstverleners).

De Commissie sluit niet uit dat op lange termijn een ketengarantiestelsel of een andere vorm van zelfregulering, voldoende borging geeft van brandveilig gebruik in instellingen waar dat nodig wordt geacht. De Commissie zet daarop thans niet verder in en kiest voor de middellange termijn voor een aanpak via certificering en geaccrediteerde dienstverleners. Deze kunnen werkzaamheden uitvoeren ten behoeve van de vergunningverlening en periodiek toezicht. Nu reeds stelt ze vast dat wellicht juist voor certificering duidelijkheid over de te stellen eisen nodig is en dat accreditatie een vorm van procescertificering veronderstelt. Het ontwikkelen van een landelijk geaccepteerde systematiek hiervoor zal waarschijnlijk nog enige tijd vergen. De Commissie komt hierover met een voorstel.

Het blijft in de visie van de Commissie echter gaan om gemeentelijke taken en ze ziet geen reden met de uitvoering van die taken verder te wachten. Op dit moment kunnen gemeenten uiteraard reeds dienstverleners inhuren waarin ze vertrouwen hebben en daaraan werkzaamheden uitbesteden.

De wettelijke regeling van brandveiligheid in vogelvlucht:

De Brandweerwet 1985 regelt in hoofdzaak organisatiestructuren van de brandweer en onder andere de taken en bevoegdheden van de brandweerinspectie en van een aantal brandweerinstanties. Het is een organisatiewet waarin de inhoudelijke brandveiligheid niet aan bod komt. Het zal duidelijk zijn dat dit laatste ook geldt voor de Wet rampen en zware ongevallen.

Op grond van de Woningwet worden in de bouwregelgeving wel concrete prestatie-eisen aan gebouwen gesteld, onder andere uit oogpunt van brandveiligheid. In de praktijk wordt vooral op die eisen getoetst bij nieuwbouw- en verbouwplannen. Verder biedt de bouwregelgeving het kader voor van de gemeentelijke verordening brandveiligheid en hulpverlening en de bouwverordening waarmee een aantal specifieke gebruikaspecten via het instrument van de gebruiksvergunning kan worden geregeld. Dit is vooral van belang voor het brandveilig gebruik van bestaande bouw.

Ook op grond van de Wet milieubeheer, via de milieuvergunning, kan voor inrichtingen waarop deze van toepassing is een aantal aspecten van brandveiligheid worden geregeld. Die aspecten kunnen worden meegenomen in de periodieke controles die in dit geval wettelijk zijn geregeld.

Voorts omvat de Arbo-wet in het Arbo-besluit en bijbehorende regelingen een aantal voorschriften voor de brandveiligheid, onder andere eisen aan een organisatie voor bedrijfshulpverlening, die tevens voor gasten van belang is. Het zojuist gegeven overzicht is niet compleet, want op veel plaatsen is direct of indirect iets over brandveiligheid geregeld.

In een bijgaand kadertje wordt in het kort de wettelijke regeling van brandveiligheid geschetst. Daaruit blijkt dat verschillende facetten van brandveiligheid worden geregeld binnen kaders die primair op een ander aspect gericht zijn. Het is in deze context niet eenvoudig om geheel consistente regelgeving te maken en de uitvoering ervan plus het toezicht op een sluitende wijze te regelen. Een ander gevolg hiervan is dat de diensten die vanuit hun eigen wettelijke kaders toezicht uitoefenen, verschillend werken en op verschillende wijzen en niveaus zijn georganiseerd: gemeentelijk, per provincie of op rijksniveau. Dit bemoeilijkt de onderlinge samenwerking en kan er ook toe bijdragen dat ondernemers een hoge en onsamenhangende 'regelgevingsdruk' ervaren.

De Commissie constateert voorts dat het tweedelijns toezicht op de brandveiligheid verbetering behoeft.

De Commissie doet op de zojuist genoemde punten suggesties en neemt daarbij de voornemens mee die de Staatssecretaris van VROM aan de Commissie heeft kenbaar gemaakt.

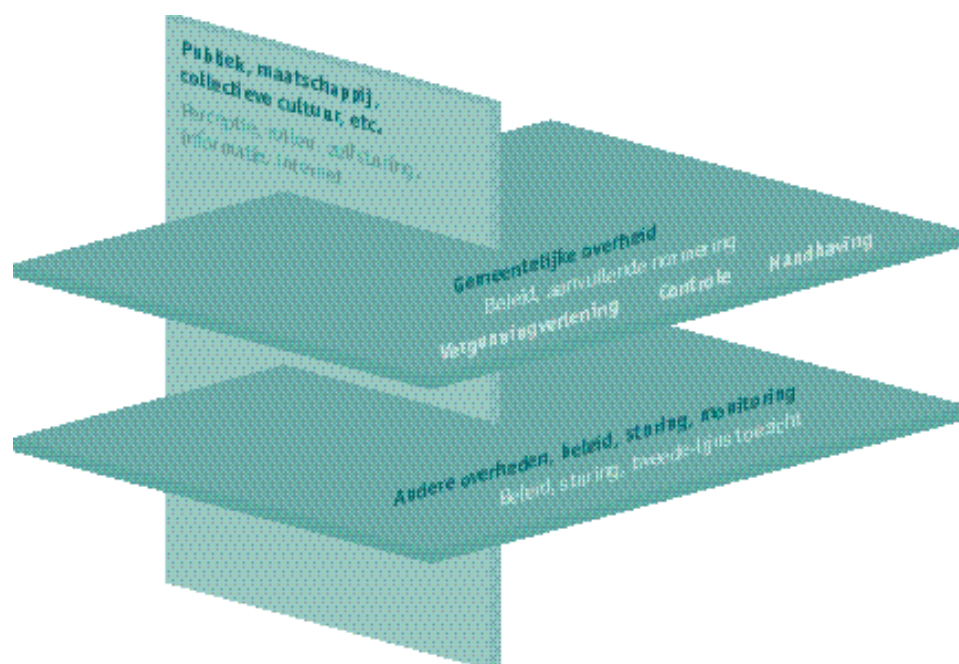
Uit de voorgaande beschouwing blijkt dat de Commissie haar aanzetten tot een actieprogramma wil richten op verschillende bestuurslagen, alsmede op het publiek. De bezoekers (consumenten) en exploitanten van (semi-) openbare inrichtingen beschouwt de Commissie daarbij als belangrijke doelgroepen.

Het actieprogramma van de Commissie is dan ook ingedeeld naar de onderstaande doelgroepen en bestuurslagen:

1. de gemeenten, alsmede de regio's als verlenging van lokaal bestuur;
2. de overige overheden;
- 3.a de bezoeker en het publiek;
- 3.b de exploitant.

Figuur 1 geeft in het kort en schematisch weer welke doelgroepen en thema's in het actieprogramma worden aangesproken.

Figuur 1 Thema's actieprogramma



Actiepunten voor de gemeentelijke overheid

Dit deel van het voorgestelde actieprogramma bestaat uit twee onderdelen, namelijk:

- actiepunten voor het maken van de inhaalslag voor het verstrekken van gebruiksvergunningen (een eenmalige actie);
- actiepunten van meer structurele aard betreffende de taken van gemeenten op gebied van brandveiligheid, onder andere controle en handhaving.

Hoewel beide onderdelen in dit actieprogramma uit elkaar zijn gehouden kunnen naar de mening van de Commissie de verschillende activiteiten parallel aan elkaar worden opgestart. De opgenomen scheiding heeft enkel tot doel de eenmalige en de structurele activiteiten apart te benoemen.

411

De gemeenten moet bij het uitwerken van de plannen natuurlijk rekening houden met de benodigde capaciteit die met de verschillende acties is gemoeid. De Commissie is van mening dat bij het vaststellen van de benodigde capaciteit en budget naar beide onderdelen moet worden gekeken.

5.1 Inhaalslag

Actiepunt 1

Maak een inhaalslag in de verlening van gebruiksvergunningen

Er is bij veel gemeenten een grote achterstand vastgesteld in het verstrekken van gebruiksvergunningen. De Commissie beveelt de betrokken gemeenten aan om die achterstand op zo kort mogelijke termijn in te lopen en onderkent dat capaciteitsproblemen en deskundigheid hierbij een knelpunt kunnen zijn.

De Commissie is van mening dat een groot deel van de gevallen relatief snel is af te handelen door gebruik te maken van een standaard vergunningsmodel. Voor inrichtingen waarvoor die niet bruikbaar is, blijft een toegespitste gebruiksvergunning nodig. De Commissie geeft in een afzonderlijk kadertje een concretisering van de richting waarin ze denkt, zie "Een standaardvergunning waar dat kan". Ze gaat ervan uit dat een dergelijke modelvergunning binnen een week of acht is te ontwerpen en stelt voor daarmee een werkgroepje te belasten dat is samengesteld uit deskundigen van het Landelijk Netwerk Brandpreventie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Het gaat er om dat inhoudelijke en juridische deskundigheid worden

gecombineerd met beschikbare praktijkervaring om snel een werkbaar model op tafel te krijgen, dat naar verwachting wordt gedragen door degenen die ermee moeten werken. De Commissie koppelt dit actiepunt aan actiepunt 5 waarin ze pleit voor vergunningen met een beperkte geldigheidsduur.

Overigens is de Commissie van mening dat de reeds lang bestaande PREVAP-systematiek een bruikbaar vertrekpunt levert voor het stellen van de prioriteiten en het maken van een plan van aanpak. De Commissie doet hiervoor in bijgaande kadertjes nadere voorstellen (zie "Stappenplan" en "PREVAP-prioriteiten").

Kort stappenplan

In grote lijnen zijn de volgende stappen nodig voor het maken van de inhaalslag:

1. Inventariseer de betrokken instellingen en bedrijven:
 - bestanden KvK, Belastingdienst en gemeentearchieven (bij afdeling Welzijn, Sport etc) om een lijst met potentieel gebruiksvergunningplichtige inrichtingen samen te stellen;
 - ken prioriteiten toe, verwerk degene aan wie al een gebruiksvergunning is verleend en maak een inschatting van de inrichtingen waar wellicht met de standaard modelvergunning kan worden volstaan.
2. Stel beleidsmatig het gewenste brandveiligheidsniveau en een fasering vast.
3. Breng de bouwverordening en de retributieverordening in gereedheid.
4. Informeer betrokken bedrijven over hun verplichtingen:
 - informeren per brief;
 - informatieavond(en) waarin gang van zaken wordt uitgelegd. Tevens aangeven wat de (inhoudelijke) aandachtspunten;
 - controle bij de inrichting. Na afspraak met eigenaar (geen overvaltechniek);
 - rapportage opstellen en sturen;
 - mogelijkheid voor nadere informatie (bijvoorbeeld met speciaal spreekuur).
5. Lijn de gemeentelijke organisatie op, alsmede de (model)vergunning en de voorwaarden, zodat een gestroomlijnde vergunningsprocedure mogelijk wordt.
6. Zorg voor voldoende capaciteit, eventueel door samenwerking of uitbesteding.
7. Maak een werkbeschrijving voor de vergunningverlening ("lichte" beoordeling versus "zware" beoordeling).
8. Breng de benodigde handhavinginstrumenten in stelling en zorg voor ondersteuning.
9. Voer controles uit.

Een standaardvergunning waar dat kan

In de meeste gebruiksvergunningen worden eisen voor brandveilig gebruik afgeleid van standardeisen, van de aanwezige bouwkundige voorzieningen, vooral de vluchtwegen, de aanwezige installaties en de vrije binnenruimte. Deze combinatie bepaalt onder andere het toelaatbare aantal aanwezigen. Door de brandveiligheidseisen korter en eenvoudiger te redigeren, kan men de vergunningverlening in veel gevallen in eerste instantie bijna administratief regelen (“deze vergunning geldt onder de volgende voorwaarden ...”). Voor de gevallen waar het bij een dergelijke standaardvergunning blijft, zou een lager (basis)leges-tarief kunnen gelden. Men kan voor deze gevallen voorts denken aan een checklist die de beheerder kan invullen en retourneren (eventueel periodiek). Door een eenvoudiger redactie van de voorwaarden kan men in belangrijke mate zelf nagaan of men voldoet en wordt een beroep op de eigen verantwoordelijkheid gedaan. Een voordeel is dat voor deze standaardgevallen de eisen meteen duidelijk zijn en dat wellicht geen begininspectie nodig is, uiteraard wel controle. Uit de ingestuurde checklist of de controle blijkt in hoeverre de standaardvergunning toepasselijk is. Het is evident dat ook bij inrichtingen met een standaardvergunning controle nodig blijft.

Een deskundigenwerkgroep kan de beoogde standaardvoorwaarden redigeren en daarbij aangeven voor welke categorieën (PREVAP) deze benadering kansrijk is en voldoende veilig. Het is de bedoeling ter indicatie tweederde van de gevallen onder de regeling te laten vallen.



PREVAP-prioriteiten

Het Preventie-activiteitenplan (PREVAP) geeft verschillende soorten gebouwen een prioriteitsklasse (1 tot 4):

1. Direct noodzakelijk;
2. Noodzakelijk;
3. Zeer gewenst;
4. Niet direct noodzakelijk.

Hieronder volgt een aantal voorbeelden van de prioriteitsindeling:

Soort gebouw	Aantal aanwezigen					
	(10 -) 50	50 - 100	100 - 250	250 - 500	500 - 1000	> 1000
ziekenhuis, kliniek	1					
verpleegtehuis	1					
bejaardentehuis	1					
hotel/pensioen	2	1				
café, restaurant, disco	-	3	2	1		
theater, bioscoop	-	3	2	1		
kantoor	-	3	2	1		
museum, bibliotheek	-	4	2	1		
winkelgebouw	-	4	3	2	1	
sporthal/stadion	4	3	2	1		
basisscholen	2					
overige scholen	-	3	2	1		
kinderdagverblijven	3	2				
fabrieken	-	3	2	1		
kampeerterrein	-	4	3	2		

PREVAP-prioriteiten, gebruiksvergunning en standaardaanpak

Het PREVAP-systeem geeft voor verschillende soorten gebouwen een prioriteitsklasse (1 tot 4). Gemeenten zouden zich eventueel tot de prioriteiten tot en met 3 kunnen beperken bij het uitgeven van gebruiksvergunningen. Om een situatie van passief gedogen te voorkomen, is vervolgens een aanpassing van de gemeentelijke bouwverordening aan te bevelen; zie daarvoor verder in een kadertje bij actiepunten 5.

Het is niet zo dat alleen gevallen of alle gevallen van prioriteit 3 voor een standaardvergunning in aanmerking komen. De meeste gevallen waar de standaardaanpak bruikbaar is zullen echter wel tot prioriteit 3 behoren. De eerder genoemde standaardvergunning kan ook voor 'eenvoudige gevallen' van prioriteit 1 en 2 bruikbaar zijn.

5.2 Structurele aanpak

De Commissie is van mening dat gelijktijdig met het wegwerken van de achterstand, dient te worden gewerkt aan een meer structurele aanpak. Zij ziet een aantal noodzakelijke structurele punten ter verbetering van de vergunningverlening, de controle en handhaving van de brandveiligheid. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven en in afzonderlijke actiepunten nader uitgewerkt.

Structurele Aanpak

- Heldere verantwoordelijkheden	Actiepunt 2
- Beleidsmatige en beheersmatige inbedding	Actiepunt 3
- Informatiepositie en inventarisatie van panden	Actiepunt 4
- Bepalen werkwijze vergunningverlening	Actiepunt 5
- Bepalen werkwijze controle en handhaving	Actiepunt 6 en 7
- Communicatie en voorlichting	Actiepunt 8
- Organiseren van budget	Actiepunt 9
- Organiseren van personele capaciteit (efficiënt en effectief)	
a. juridische expertise	Actiepunt 10
b. brandpreventie expertise	Actiepunt 11

Actiepunt 2

Organiseer heldere verantwoordelijkheden

In gemeenten blijkt de verantwoordelijkheid over de uitvoering van de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid door mandatering aan verschillende diensten is opgedragen. De bestuurlijke en organisatorische randvoorwaarden zijn daarbij niet altijd eenduidig uitgewerkt. Het bestuur is in veel gevallen onvoldoende op de hoogte van politiek of maatschappelijk belangrijke gevallen, daar procedures vaak ontbreken voor de (gewenste) informatieoverdracht.

De Commissie beveelt gemeentelijke overheden aan om, voor zover dat nog niet het geval is, op korte termijn helderheid te scheppen over:

- de bestuurlijke portefeuilleverdeling ten aanzien van brandveiligheid, de vergunningverlening en handhaving;
- de toedeling respectievelijk mandatering van taken.

Voorts beveelt de Commissie aan minimaal in personele zin een taakscheiding aan te brengen in de uitvoering van vergunningverlening en controle.

Voorbeeld: heldere verantwoordelijkheden in Den Haag

In de gemeente Den Haag hebben de Brandweer en Bouw- en woningtoezicht (in Den Haag de Dienst Bouwen en Wonen genoemd) een samenwerkingsregeling getroffen. Daarin worden afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen:

1. Gemeentelijke vrijheden die de Woningwet biedt

Om verschil van inzicht over toepassing van de bouwregelgeving met betrekking tot brandveiligheid te voorkomen, zijn in de regeling afspraken gemaakt over het omgaan met gelijkwaardigheden, met vrijstellingen bij verbouwingen en het bij bestaande gebouwen mogelijk opstarten van een procedure voor een bouw- en een gebruiksvergunning.

2. Gewicht van het advies

Er is afgesproken dat de Dienst Bouwen en Wonen (DBW) in beginsel niet mag afwijken van een advies dat de brandweer geeft over de in een bouwvergunning op te nemen brandpreventieve eisen.

3. Procedure bij verschil van inzicht

Indien tussen de inspecteurs van de Brandweer en van DBW verschil van inzicht blijft bestaan over het brandveiligheidsadvies, wordt dit voorgelegd aan een Werkgroep Brandpreventie. In deze werkgroep hebben deskundigen en leidinggevendend zitting van de Brandweer en de DBW. Wanneer ook daar geen overeenstemming uit voortkomt, wordt het probleem voorgelegd aan de burgemeester en de wethouder voor bouwzaken. Daar wordt dan een definitief besluit genomen.

De regeling blijkt in de praktijk goed te werken. Bestuurlijke tussenkomst is nauwelijks aan de orde.

Voorbeeld: gemeentelijke afdeling Veiligheid in Coevorden

De gemeente Coevorden heeft een afdeling Veiligheid opgericht, waarin alle activiteiten plaatsvinden die een relatie met veiligheid hebben. De samenhang en samenwerking op verschillende deelgebieden van veiligheid wordt daardoor bevorderd. Bij deze afdeling zijn ondergebracht: alle zaken die betrekking hebben op de brandweer, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de drank- en horecaverunningen, bijzondere wetten en de gebruiksvergunningen. De ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (OOV) behoort eveneens tot deze afdeling.

Omdat de afdeling nog niet zo lang bestaat, is nog geen goed beeld te schetsen van de effecten, maar de praktijk tot nu toe wordt door de betrokkenen als zeer positief ervaren. De brandweer heeft in deze opzet goed zicht op wat er op het terrein van de veiligheid gaande is en kan tijdig anticiperen en participeren. De afdelingen Bouw- en woningtoezicht en milieu zijn niet ondergebracht bij de afdeling Veiligheid, maar deze afdelingen zijn wel samengevoegd om ook hier een betere samenhang te waarborgen.

Actiepunt 3

Organiseer de beleidsmatige inbedding van brandpreventie-activiteiten

In veel gemeenten zijn de activiteiten op het gebied van vergunningverlening, controle en handhaving van bouwregelgeving, meer specifiek de gebruiksvergunning, beperkt ingebed in de beleidscyclus.

In de 'Leidraad Programmatisch Handhaven' wordt geschetst op welke wijze bestuurders door inzicht, sturing en kwaliteitsborging de aanpak van de handhaving systematisch en programmatisch kunnen verbeteren.²

Dit betekent dat expliciete politiek-bestuurlijke keuzes worden gemaakt over het gewenste niveau van veiligheid (concrete indicatoren voor de mate van doelbereiking) en een bestuurlijk acceptabel nalevingsniveau, alsmede een strategie op hoofdlijnen om dit te bereiken.

Een goede beleidscyclus omvat regelingen voor het volgen van de ontwikkelingen, zodat gericht kan worden bijgestuurd.

De Commissie stelt daarnaast voor dat de VNG in samenwerking met het ministeries van BZK en VROM onderzoekt op welke wijze meetbare consequenties van het brandpreventiebeleid in beeld kunnen worden gebracht. Duidelijke en eenvoudige outcome-criteria voor de brandveiligheid zijn gewenst om expliciete politiek-bestuurlijke keuzes te kunnen maken.

417

Model voor kwaliteitsbeheersing

Het INK-managementmodel is een beoordelingssysteem voor kwaliteit. Dit Nederlandse model is afgeleid van het Europese EFQM Excellence Model. Het is een op de praktijk gebaseerd managementmodel dat wordt gebruikt om de prestaties van organisaties te verbeteren. Het model beslaat de volgende negen aandachtsgebieden:

Organisatiegebieden

1. leiderschap
2. medewerkers
3. strategie en beleid
4. middelen
5. processen

Resultaatgebieden

1. waardering door medewerkers
2. waardering door klanten
3. waardering door maatschappij
4. eindresultaten

Naast deze negen aandachtsgebieden is er nog een tiende onderdeel, de feedback-lus 'Leren & verbeteren'. Het model maakt een koppeling tussen doelstellingen (verhogen van de brandveiligheid) en de feitelijke resultaten (outcome; het bereikte niveau van brandveiligheid) zichtbaar. Verschillen hiertussen leiden dan tot wijziging in de bedrijfsvoering om de eindresultaten alsnog te verbeteren. De feedback-lus verbindt daardoor het resultaat met de organisatie.

Met het model wordt blijvend geleerd van de ervaringen en de feitelijk behaalde resultaten en kan de meetlat steeds hoger gelegd worden. Op die manier kan de gewenste outcome ook daadwerkelijk bereikt worden.

² Ministerie van Justitie, Leidraad Programmatisch Handhaven, april 2001

Actiepunt 4

Organiseer de gemeentelijke informatiepositie

Het is wenselijk inzicht te krijgen, te houden en te verschaffen in de feitelijke kwaliteit en gebruiksmogelijkheden van een gebouw. De bedoelde informatie is onontbeerlijk voor een efficiënte aanpak door de gemeente. Delen van de gebouwinformatie zouden publiek toegankelijk moeten zijn en bepaalde delen zelfs vastgelegd in de openbare registers (kadaster en hypotheekregister).

Een gebouwdossier beschrijft de toestand en 'levensloop' van een gebouw. In het dossier worden gebouwgebonden zaken bijgehouden, zoals de gebruiksbepalingen, de data waarop installaties zijn gekeurd, vergunningen en certificaten (zie actiepunt 12) zijn verleend, enzovoort.

De Commissie beveelt gemeenten volgens een nader te ontwikkelen landelijk systeem gebouwdossiers op te zetten.

Gebouwdossier

Voor de veiligheid en ter bescherming van de belangen van kopers en huurders verdient het aanbeveling een verplicht gebouwdossier met kwaliteitsbeeld te hanteren en een privaatrechtelijke betekenis te geven. Zo is het denkbaar dat een koopakte niet kan passeren als er niet door middel van een recent gebouwdossier een kwaliteitsbeeld is overlegd. Het dossier kan ook een rol spelen bij het verkrijgen van een hypotheek, uiteindelijk wellicht omdat banken geen hypotheek meer verstrekken zonder een recent gebouwdossier. Het gaat hier om middelen ter voorkoming van miskopen, het borgen van de (brand)veiligheid en een goede informatievoorziening.

Zie ook: OPB, Toekomstvisie Bouwregelgeving, 14 december 2000

Actiepunt 5

Bepaal strategie en werkwijze voor het verlenen van gebruiksvergunningen

Een gemeente kan in principe verschillende systemen hanteren voor de gebruiksvergunning. Bij dit actiepunt worden enkele voorbeelden geplaatst die aangeven waaraan men hierbij kan denken (zie de kadertjes over Groningen en Rotterdam). De Commissie beveelt gemeenten onder andere aan waar dat mogelijk is een koppeling te maken met andere gemeentelijke vergunningen. Daarnaast komen voor de gebruiksvergunning enkele specifieke benaderingen naar voren:

- vergunning met beperkte geldigheidsduur;
- initiële vergunning met beperkt gebruik;
- de 'standaardvergunning' en de prioriteitsstelling waarover de commissie reeds sprak bij actiepunt 1.

De commissie adviseert het gemeentebestuur de bouwverordening voor zover relevant aan te passen op de genoemde punten.

Vaststellen van de bouwverordening

Het is aan te bevelen om de gemeentelijke bouwverordening af te stemmen op het volgende:

- indien wordt overgegaan tot gebruiksvergunningen met een beperkte geldigheidsduur ('tijdelijke vergunningen') moet in de verordening worden opgenomen dat beperkte geldigheidsduur een mogelijke vergunningsvoorwaarde is;
- indien de gemeente ervoor kiest om voor gebouwen met PREVAP-prioriteit 4 geen gebruiksvergunning te verlangen, dan is het goed dat in de verordening aan te geven om een situatie van passief gedogen te voorkomen. De betrokken inrichtingen zullen uiteraard moeten voldoen aan de algemeen geldende voorschriften ten aanzien van een brandveilig gebruik. Exploitanten moeten over die eisen worden geïnformeerd;
- bij het in werking treden van fase 2 van het bouwbesluit (gepland op 1 januari aanstaande) een regeling nodig is voor brandveilig gebruik van utiliteitsbouw waarin grotere brandcompartimenten worden toegestaan dan 1000 m². Het verdient aanbeveling dit door middel van een gebruiksvergunning te regelen en derhalve op te nemen in de verordening.

Vergunningen met beperkte geldigheidsduur

De Commissie ziet in het verstrekken van eindige gebruiksvergunningen een belangrijk instrument om de eigen verantwoordelijkheid van de exploitant te benadrukken en in te spelen op de in de praktijk snel wisselende gebruiksomstandigheden.

Een bijkomend voordeel is dat de exploitant een bijdrage kan worden gevraagd in de kosten van het vergunningstelsel. De vergunning wordt opnieuw verleend nadat is gecontroleerd of pand en gebruik voldoen aan de voorschriften.

Te denken valt ook aan de mogelijkheid een vergunning een- of tweemaalig te verlengen. Het ligt voor de hand een zodanig retributiestelsel te hanteren dat een simpele verlenging tegen een laag basistarief geschiedt. Rekening houdend met de nota 'Maathouden' waarin het doorberekenen van toezichtskosten wordt beperkt, ziet de Commissie voldoende mogelijkheden (en vergelijkbare situaties) voor deze benadering.

De Commissie concludeert dat het instrument van de tijdelijke gebruiksvergunning, mits ingezet op een praktische en doelmatige wijze een geschikt instrument is om blijvend zicht op het brandveiligheidsniveau te hebben en houden.

419

Groningen: tijdelijke exploitatievergunning

De gemeente Groningen koppelt regelingen voor de brandveiligheid in kamerverhuurbedrijven aan de exploitatievergunning. Deze vergunning, waarvoor de vergunninghouder leges betaalt, heeft een geldigheidsduur van drie jaar. Daarna moet een nieuwe vergunning worden aangevraagd. Voordat die wordt verstrekt voert de gemeente een controle uit. Als het pand nog aan de eisen voldoet, wordt een nieuwe vergunning verstrekt. Voor de nieuwe vergunning moet de vergunninghouder wederom leges betalen. De periodieke controles behoeven daardoor niet geheel uit de algemene middelen te worden bekostigd.

Initiële vergunning met beperkt gebruik

Elke gebruiksvergunning stelt uiteraard beperkingen aan het gebruik (maximaal toelaatbaar aantal personen).

Als de voorzieningen ontoereikend zijn voor het door de exploitant gewenste gebruik zal deze maatregelen moeten treffen. Formeel mag de exploitant de inrichting niet in gebruik nemen. De gemeente zou er, indien zij daar voldoende aanleiding toe ziet, voor kunnen kiezen direct een (initiële) vergunning met beperkt gebruik te verlenen. Tot de maatregelen zijn uitgevoerd wordt bijvoorbeeld het aantal personen dat de exploitant kan toelaten beperkt.

Best practice: gebruiksvergunningen voor beperkt gebruik in Rotterdam

De gemeente Rotterdam verstrekt iedere aanvrager snel een gebruiksvergunning die rekening houdt met de bestaande (wellicht ongewenste) situatie van het pand. Bijvoorbeeld als het pand over te weinig nooduitgangen beschikt, wordt het gebruik in de vergunning overeenkomstig beperkt. Deze wijze van vergunningverlening heeft onder andere de volgende voordelen:

- er is geen sprake van een door de gemeente gedoogde onwettige situatie;
- de onveiligheid is door de gebruiksbeperking (formeel) weggenomen;
- de gemeente plaatst zich niet in een afhankelijkheidspositie. Vervolgstappen zijn direct in het belang van de eigenaar. Deze moet – indien hij meer personen wil toelaten dan in zijn vergunning is toestaat - zelf in actie komen om de brandveiligheid van zijn pand te verbeteren en een gewijzigde vergunning aanvragen.

420

De Commissie is van mening dat voor de afhandeling van de gebruiksvergunningen een werkbeschrijving moet worden opgesteld om een zo optimaal mogelijk gebruik van de capaciteit kunnen garanderen.

Actiepunt 6 Bepaal strategie en werkwijze bij controle

Voor het signaleren van overtredingen van brandveiligheidsvoorschriften is een effectieve controlestrategie onontbeerlijk. De Commissie beveelt aan om deze controlestrategie bewust te kiezen en bestuurlijk te laten vaststellen.

De Commissie adviseert hierbij de beschikbare controlecapaciteit gericht in te zetten en ziet hiervoor de volgende mogelijkheden:

- frequentere controles afhankelijk van de risico's in een pand (de PREVAP-systematiek biedt hiertoe concrete aanknopingspunten; zie kader);
- frequentere en intensievere controles bij panden waarin bij eerdere controles overtredingen werden aangetroffen;
- intensieve controles tijdens (ver)bouw van panden (Tijdens bouwwerkzaamheden worden veelvuldig wijzigingen aangebracht op de eerdere bouwplannen. Controle tijdens de bouw leidt tot snel signaleren van deze veranderingen wanneer de herstelkosten nog het kleinste zijn);
- gerichte controle naar aanleiding van klachten (Standaardbeleid zou kunnen zijn om in principe naar aanleiding van ieder klacht een gerichte controle uit te voeren);



- gerichte controle na vermoedens van overtreding door andere toezichthouders (zie ook actiepunt 9);
- controleren op de aantallen personen op het tijdstip dat het pand volop in gebruik zijn. (De veiligheid van bijvoorbeeld cafés kan naar de mening van de Commissie niet bepaald worden aan de hand van controles tijdens kantooruren).

De Commissie beveelt gemeentebesturen aan om een controlebeleid te formuleren, waarin de beschikbare capaciteit in relatie wordt gebracht met de risico-inventarisatie.

Voorbeeld: controleactiviteiten op basis van PREVAP-prioriteiten

In de systematiek van het Preventie Actieplan (PREVAP) is een classificatie van gebouwen naar brandrisico opgenomen. De gebouwen met een PREVAP-prioriteit 1 hebben een grote brandrisico dan gebouwen met een PREVAP-prioriteit 4. De PREVAP-systematiek stelt voor ieder gebouwtype/prioriteit een controlefrequentie voor.

Voorbeeld: controle-intensiteit op basis van track-record

Een aantal gemeenten laat de frequentie van controles afhangen van de situatie zoals die bij een eerdere controle is aangetroffen. Dat wil zeggen dat als een gebouw bij iedere controle prima aan de voorwaarden voldoet, de frequentie van de controles voor dat gebouw verlaagd wordt. De extra vrijgekomen tijd wordt dan besteed om bij gebouwen waar bij controles blijkt dat men zich niet aan de voorwaarden voor een brandveilig gebruik houdt, de controlefrequentie te verhogen.

Voorbeeld: controle buiten kantooruren in Amsterdam

De brandweer van Amsterdam heeft voor de periodieke controles een aantal medewerkers in ploegendienst. Hierdoor kan continue gecontroleerd worden in de avond-, nacht- en weekenduren, zonder dat dit leidt tot extra overwerkproblemen en dergelijke. Er wordt speciaal gekeken welke gebouwen overdag en welke gebouwen buiten de normale werktijden gecontroleerd moeten worden. Op deze wijze wordt zo optimaal mogelijk gecontroleerd, dat wil zeggen op die momenten dat het gebouw voor wat betreft het brandveilig gebruik de meeste aandacht behoeft.

Actiepunt 7

Bepaal strategie en werkwijze bij handhaving

De Commissie is van mening dat het beschikbare juridische instrumentarium toereikend is. De Commissie adviseert dit instrumentarium in de volle breedte optimaal in te zetten en de capaciteit daarop af te stemmen.

De Commissie adviseert het gemeentebestuur voordat zij een nieuwe vergunningenoffensief start, een glasheldere handhavingstrategie te kiezen en hierover duidelijk te communiceren.

Ten aanzien van de inhoudelijke keuzes voor een handhavingstrategie doet de Commissie een aantal suggesties:

- te bepalen wanneer na controle handhavend wordt opgetreden
 - bijvoorbeeld: 'three strikes is out' (na twee gesignaleerde overtredingen de derde keer direct een sanctie)
 - bijvoorbeeld: 'lik op stuk' (bij signalering van gebreken direct sanctionerend optreden);
- te bepalen welke reacties/sancties standaard volgen op veelvoorkomende overtredingen (zie voorbeeldkader);
- te bepalen welke communicatiewijze wordt gehanteerd;
- te bepalen in welke mate en hoe met andere bestuursorganen gezamenlijk wordt opgetrokken (zie voorbeeldkader).

De Commissie adviseert de inhoud en werking van de handhavingstrategie duidelijk te communiceren, zowel naar uitvoerende handhavers als naar exploitanten. Bij uitvoerende handhavers dient duidelijkheid te bestaan waar moet worden opgetreden bij overtreding van de brandveiligheidsvoorschriften. Voor een aantal 'standaardovertredingen' kan bijvoorbeeld op voorhand een reactiepatroon worden afgesproken (zie voorbeeld Den Haag).

Voor exploitanten (en indirect ook bezoekers) kan de handhavingstrategie worden gepubliceerd in lokale kranten en/of in aan hen gerichte brieven.

Een duidelijke gepubliceerde lijn blijkt in de praktijk niet alleen zeer effectief in de richting van de onderhavige exploitant maar er blijkt ook een afschrikkende werking van uit te gaan in de richting van andere exploitanten. Ook versterkt dit de positie van het bestuur bij een eventuele rechterlijke toetsing van een latere handhavingsbeschikking.

De Commissie constateert dat de VNG (in overleg met BZK en Justitie) in het kader van Handhaven op Niveau de oprichting van een Steunpunt Handhavingsbeleid voorbereid. Dit steunpunt zal decentrale overheden ondersteunen bij het evalueren van handhavingsbeleid, bij de verspreiding van interessante uitkomsten van projecten in het land, van best practices van handhavingsbeleid. De Commissie juicht de oprichting van dit Steunpunt toe.

Voorbeeld: duidelijk handhavingsbeleid in Den Haag

De gemeente Den Haag heeft in haar eisenpakket voor kamerverhuurbedrijven precies aangegeven in welke gevallen welke actie ondernomen wordt. In het kort:

- indien er een voor ontvluchting bruikbaar raam aanwezig is en de kamer ligt op de begane grond of eerste verdieping, is de situatie in orde en hoeven geen maatregelen genomen te worden;
- indien er geen voor ontvluchting bruikbaar raam aanwezig is, wordt overgegaan tot bestuursdwang, zijnde het per direct sluiten van de betreffende kamer;
- indien er wel een voor ontvluchting bruikbaar raam aanwezig is, maar de kamer ligt op de tweede verdieping of hoger en er is geen kooiladder aanwezig, dan wordt een aanschrijving gedaan, waarin is aangegeven dat de kooiladder binnen drie maanden moet worden geplaatst.

Dergelijke keuzes zijn opgenomen in een handhavingshandleiding voor de uitvoerende ambtenaren van de gemeente Den Haag. Deze handleiding de te volgen procedures, het innen van de dwangsommen enzovoorts.

Best practice: Effectieve handhavingaanpak in Den Haag

De gemeente Den Haag heeft de brandveiligheid van kamerverhuurbedrijven op het gewenste niveau gebracht door het aanschrijvingsinstrument toe te passen. Uit de evaluatie (na ruim 1000 aanschrijvingen) blijkt dat het instrument goed voldoet:

1. de aanschrijving geeft de mogelijkheid om direct na het niet voldoen aan de aanschrijving over te gaan tot het nemen van maatregelen zoals sluiting of uitvoering van gemeentewege;
2. de aanschrijving is bekend bij het Kadaster, zodat het lopende de aanschrijving verkopen van het gebouw (en daardoor het vertragen van het verbeteren van de brandveiligheid) moeilijker wordt;
3. de aanschrijving wordt door de geadresseerden serieus genomen, waardoor zij snel in actie komen. Daardoor komt de brandveiligheid van het gebouw snel op het gewenste niveau.

Een nadeel is dat de kosten van de aanschrijving (zoals inschrijving ervan in het Kadaster) voor rekening komen van de gemeente.

Een complicatie zijn de vormvereisten aan een aanschrijving. Het door Den Haag gehanteerde model is diverse malen door de beroeps- en bezwaarcommissie en door de rechter getoetst en bleek aan de eisen te voldoen.

Actiepunt 8

Geef goede voorlichting aan vergunningsplichtigen

423

Om een effectief brandveiligheidsbeleid te kunnen voeren is adequate voorlichting noodzakelijk. De bouwregelgeving is voor de meeste exploitanten moeilijk en complex.

De Commissie is van mening dat gemeenten ten aanzien van de gebruiksvergunning aan de vergunningsplichtigen (exploitanten) betere voorlichting dienen te geven. De voorlichting zou, in toegankelijke taal, informatie moeten verschaffen over:

- de rol en verantwoordelijkheid van de exploitant;
- de algemene brandveiligheidseisen waaraan een gebouw moet voldoen;
- het gemeentelijk brandpreventiebeleid;
- procedures;
- sanctiemogelijkheden.

De commissie is overigens wel van mening dat het kennen van de regelgeving de eerste verantwoordelijkheid is van de professionele exploitant. De overheid kan echter wel informatie verschaffen om het voor de exploitant makkelijker te maken.

De Commissie stelt voor dat de VNG, in overleg met de Ministeries van BZK en VROM een basistekst ontwikkelt voor deze voorlichting en deze elektronisch ter beschikking stelt van gemeenten. De basistekst kan door gemeenten vervolgens op basis van het gemeentelijk brandpreventiebeleid zelfstandig worden bewerkt, aangevuld en verspreid.

Voorbeeld: heldere uitleg over nut van gebruiksvergunningen in Skarsterlân

De gemeente Skarsterlân heeft een uitgebreide folder samengesteld die toekomstige vergunninghouders informeert over de redenen, de doelstellingen, de procedure en de inhoud van gebruiksvergunningen. Dat geeft toekomstige vergunninghouders inzichten die bijdragen aan een brandveilig beheer en tot de brandveiligheid in de betrokken objecten.

Actiepunt 9 Organiseer budget voor brandpreventiebeleid

Uitvoeren van een brandpreventiebeleid is een wettelijke taak van gemeenten. Hiervoor is capaciteit en dus budget nodig.

Een deel van de kosten wordt “terugverdiend” door legesinkomsten. De commissie is van mening dat het door het gemeentebestuur gewenste brandveiligheidsniveau bepalend moet zijn voor de noodzakelijke capaciteit en het benodigde budget en niet de te verwachte legesinkomsten.

De Commissie beveelt het gemeentebestuur aan uitgaande van een vastgesteld brandveiligheidsniveau een kostenanalyse op te stellen voor het noodzakelijke budget om deze (beleids)doelstelling te realiseren.

De Commissie beveelt het gemeentebestuur aan op de gemeentelijke begroting brandpreventie als een aparte kostenpost op te nemen.

Actiepunt 10 Organiseer juridische expertise en intern procesbeheer

In de praktijk blijkt dat veel brandpreventiemedewerkers niet over de benodigde vaardigheden beschikken om de juridische aspecten van procedures rondom vergunningverlening, controle en handhaving te kunnen afwikkelen. In de tussenrapportage heeft de Commissie al geconstateerd dat hiervoor geen goed opleidingspakket beschikbaar is.

Onder juridische aspecten wordt verstaan de “formele” actie van de gemeente in de richting van de eigenaar. Het sturen van een “waarschuwingsbrief” hoort daar niet bij; het uitvaardigen van aanschrijvingen wel (dat is een beschikking van het college van Burgemeester en Wethouders).

De Commissie is van mening dat een forse professionalisering van deze juridische aspecten van de brandpreventiezorg op zijn plaats is.

Om dit doel te bereiken meent de Commissie dat het in veel gevallen de voorkeur verdient om de (inhoudelijke) brandpreventieaspecten en de (procedurele) juridische aspecten organisatorisch van elkaar los te koppelen. Dit geeft de mogelijkheid om waar nodig zowel de expertise ten aanzien van brandpreventie als ten aanzien van juridische aspecten op een grotere schaal gebundeld te organiseren (zie over de organisatie van de brandpreventie het volgende actiepunt).

De Commissie beveelt aan om de juridische begeleiding van de brandpreventie (procesvoering in vergunningverlening, controle en handhaving) op een grotere schaal te organiseren. Enkele mogelijkheden daarvoor worden hieronder besproken.

De Commissie neemt waar dat binnen een aantal gemeenten al een beweging in de richting van een 1-loket-oriëntatie in gang is gezet. In sommige gevallen wordt daarbij een zelfstandige afdeling belast met het verlenen van vergunningen (eventueel gecombineerd met de verantwoordelijkheid voor controle en handhaving). Dit betekent dat deze taken niet meer per beleidsveld zijn georganiseerd. De Commissie juicht deze ontwikkeling als een vorm van bundeling van de beschikbare juridische expertise toe.

De Commissie ziet daarnaast andere mogelijkheden zoals het op intergemeentelijke schaal, of onder hoede van de regionale brandweer, organiseren van één of meer van de aspecten van de vergunningsketen.

De Commissie beveelt gemeenten aan (met name voor controle en eventueel handhaving) nauw samen te werken met andere toezichthouders en handhavingpartners zoals stadswachten, politie, arbeidsinspectie, Keuringsdienst van Waren, Douane, FIOD (zie voorbeeldkader).

Voorbeeld: verschillende soorten controles in Coevorden

De gemeente Coevorden heeft de preventieve controles verdeeld in 'zichtcontroles' (eenvoudige controles) en meer uitgebreide preventieve controles. Bij deze zichtcontroles is ervoor gekozen om deze niet door brandweerinspecteurs te laten verrichten, maar om hier stadswachten voor in te zetten. Met een eenvoudige opleiding zijn zij uitstekend in staat om gebouwen te controleren op de meest essentiële brandveiligheidsaspecten, zoals het vrijhouden van nooduitgangen, het gesloten houden van brandwerende deuren, het niet opslaan van brandbare materialen in vluchtwegen, de goede werking van de noodverlichting en dergelijke. De hierdoor voor de brandweerinspecteurs extra vrijgekomen tijd kan door hen benut worden om frequenter gebouwen te bezoeken voor een uitgebreide preventiecontrole.

425

Actiepunt 11

Organiseer brandpreventie-expertise (schaalvoordelen)

Veel gemeenten blijken niet in staat voldoende gekwalificeerde expertise op het gebied van brandpreventie te organiseren en op een efficiënte wijze in te zetten. De beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel op de arbeidsmarkt is schaars. Met name in kleinere gemeenten is het lastig de kennis van brandpreventie-medewerkers op peil te houden.

Grotendeels is dit een schaalvraagstuk. De Commissie vindt echter dat iedere gemeente kwalitatief en kwantitatief in staat dient te zijn om de wettelijke taken in het kader van vergunningverlening, controle, en handhaving uit te voeren (zie hierover ook het vorige actiepunt).

De Commissie is van mening dat de brandpreventie-expertise in veel gevallen efficiënter en effectiever georganiseerd kan worden door deze elders onder te brengen. Dit laat onverlet dat de basiskennis van brandpreventie binnen de gemeente aanwezig dient te zijn.

De Commissie ziet twee alternatieve mogelijkheden om op voldoende schaal brandpreventie-expertise te organiseren.

- a. uitbesteding van brandpreventie-activiteiten aan de regionale brandweer of een ander intergemeentelijke samenwerkingsverband;
- b. uitbesteding van brandpreventie-activiteiten aan een marktpartij.



Actiepunten voor de overige overheden

De regelgeving op het gebied van brandveiligheid wordt als moeilijk en complex ervaren. De Commissie is van mening dat de regelgever niet enkel een taak heeft in het formuleren van de voorschriften en de kwaliteit daarvan maar ook de randvoorwaarden moet geven of faciliteren opdat de gemeente haar taak kan uitoefenen. De Commissie beveelt in dat licht het volgende aan.

Actiepunt 12 **Onderzoek ander instrumentarium (Certificering)**

De Commissie is van mening dat naast optimaliseren van het bestaande instrumentarium tevens onderzocht moet worden of andere instrumenten kunnen worden ontwikkeld.

427

De Commissie beveelt het Ministerie van VROM aan om onderzoek in te stellen naar de mogelijkheden van certificering. De Commissie denkt hierbij aan een vorm van certificering, waarbij de vergunningverlening en controle van een gebruiksvergunningplichtige inrichting door een geaccrediteerde niet-gemeentelijke instantie wordt uitgevoerd. Exploitanten moeten, naast het voldoen aan de materiële bouwvoorschriften, een dergelijk certificaat bezitten om in aanmerking te kunnen komen voor een gebruiksvergunning. In dit systeem is de overheid verantwoordelijk voor de kwaliteitscontrole op de geaccrediteerde bedrijven.

De gemeente blijft de vergunning verlenen (op basis van het certificaat). De gemeente heeft uiteraard de bevoegdheid om (na een signaal van de geaccrediteerde instantie of na eigen steekproef-controles) aan te schrijven of tot sluiting over te gaan. Overigens beveelt de Commissie aan het certificaat te koppelen aan (het beschikken over) een gebouwdossier waarover ze in actiepunt 4 reeds sprak.

De Commissie beveelt het ministerie van VROM aan te onderzoeken of er objectieve criteria vast te stellen zijn op basis waarvan een instantie kan worden geaccrediteerd tot het uitgeven van certificaten.

Richting voor het uitwerken van certificering

Het gaat om het verlenen van een certificaat aan een instelling door een geaccrediteerd bureau. Dit is een andere vorm van certificering dan de (bouw)procescertificering waarbij een geaccrediteerde instelling een gecertificeerde bouwaanvraag indient.

Het certificaat wordt door het geaccrediteerde bureau verleend. De gemeente zet dit certificaat (administratief) om in een gebruiksvergunning. Het geaccrediteerde bureau voert periodieke controles uit en informeert de gemeente als er sprake is van strijdigheden met de vergunning. De gemeente kan dan optreden.

Om te bepalen of een bureau voor accreditatie in aanmerking komt (en dus certificaten mag verlenen) moet door de rijksoverheid worden getoetst of het betreffende bureau voldoet aan een aantal objectieve criteria. Bij deze criteria kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

- voldoende vakmanschap;
- professionaliteit;
- bekend zijn met de diverse van belang zijnde rekenprogramma's;
- kennis van wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid;
- et cetera.

Een te onderzoeken onderdeel is de aansprakelijkheid van het geaccrediteerde bureau, de invulling van de controle op het geaccrediteerde bureau en de reikwijdte van de accreditatie. Het Nationaal Centrum voor Preventie kan, gelet op de daar aanwezige kennis en expertise op het gebied van brandveiligheid en certificering betrokken worden.

Actiepunt 13 Voer ondersteunend beleid

De Commissie is van mening dat het enkel formuleren van regels met betrekking tot brandveiligheid niet voldoende is. De rijksoverheid, in het geval van brandveiligheid de ministeries van VROM, BZK, SZW, heeft tevens een taak om de uitvoering van de regelgeving succesvol te laten verlopen.

De Commissie beveelt het Ministerie van VROM aan in overleg met de VNG en andere partijen te komen tot een goed voorlichtingsplan ten aanzien van wijzigingen in de regelgeving (zoals de invoering van het geconverteerde Bouwbesluit) en dit ook uit te voeren.

De Commissie beveelt de ministeries van VROM en BZK aan een actieve rol te spelen bij de totstandkoming van opleidingen voor de gemeentelijke overheid ten aanzien van ingrijpende (inhoudelijke en vorm) wijzigingen van de regelgeving door het ter beschikking stellen van basisteksten.

De Commissie beveelt het ministerie van VROM en de VNG aan gedurende enige tijd na de inwerkingtreding van ingrijpende wijzigingen (zoals het geconverteerde Bouwbesluit) een Helpdesk in te richten voor gemeenten en andere partijen.



De Commissie onderschrijft het belang van handboeken, voorbeeldboeken en praktijkrichtlijnen. De achtergrond van brandveiligheidsvoorschriften, samenloop verschillende regels en de praktische uitwerking daarvan, zeker met een relatie naar het gebruik, zijn eveneens van groot belang.

De ervaring leert dat handboeken en praktijkrichtlijnen wel eens verworden tot 'pseudo-regelgeving'. De Commissie beveelt daarom aan het opstellen van die handboeken en praktijkrichtlijnen gecoördineerd en met betrokkenheid van de betrokken partijen ter hand te nemen.

De Commissie beveelt de VNG aan samen met BZK en VROM en andere belanghebbenden te komen tot een gestructureerd stelsel van handboeken en praktijkrichtlijnen.

Actiepunt 14 **Geef invulling aan tweedelijns toezicht**

De Inspectie Volkshuisvesting is belast met het tweedelijns toezicht op de door de gemeenten uit te voeren taken op het terrein van de bouwregelgeving. Over de invulling van dat toezicht is onlangs een convenant afgesloten tussen de Staatssecretaris van VROM en de VNG. De Commissie is van mening dat het Rijk een (tweedelijns) inspectietaak heeft en dat deze geïntensiveerd dient te worden.

De Commissie adviseert de Staatssecretaris van VROM om, naast de uit te voeren inspecties volgens het in februari 2001 opgestelde inspectieprotocol, door middel van een benadering van 'geactiveerd toezicht' de beleidsmatige ontwikkelingen binnen een gemeente te volgen. Het principe van 'geactiveerd toezicht' is dat gemeenten die achterblijven een specifieke benadering krijgen en dat de overigen met rust gelaten worden. De Commissie suggereert de inspectie om, mede in het kader van het pro-actie- en preventiebeleid, de Commissaris van de Koningin op de hoogte te stellen van de specifiek benaderde gemeenten.

429

Geactiveerd toezicht

Als de inspectie bij een controle signaleert dat een gemeente geen/weinig voortgang maakt kan de Staatssecretaris van VROM de gemeente verplichten tot het opstellen (en toezenden) van een actieplan. Over de uitvoering moet dan tot nader order (jaarlijks) worden gerapporteerd.

Wellicht is het verstandig, gegeven de geconstateerde tekorten, eerst een nulmeting uit te voeren.

Actiepunt 15

Harmoniseer wetgeving op het punt van procedures en inhoud

De voorschriften ten aanzien van brandveiligheid voor gebouwen is over meerdere regelingen verspreid. De procedures van die regelingen lopen niet altijd gelijk. Ook zijn er inhoudelijke verschillen te constateren en sluit de inhoud van die voorschriften niet optimaal op elkaar aan.

De Commissie onderstreept het belang van een vereenvoudigd bouwvergunningstelsel zoals voorgestaan met de voorgenomen wijzigingen van de Woningwet. De Commissie adviseert de Staatssecretaris van VROM kritisch te kijken naar de gevolgen van de lichte bouwvergunningprocedure voor de handhaving en controle op het gebied van brandveiligheid. Bij de lichte bouwvergunningprocedure wordt niet meer preventief aan de voorschriften van het Bouwbesluit getoetst, maar kan een gemeente alleen achteraf optreden.

De Commissie adviseert de ministeries van VROM en BZK te onderzoeken in hoeverre de verschillende regelingen (zoals bijvoorbeeld bouwbesluit en milieu) inhoudelijk verschillende voorschriften op het gebied van brandveiligheid bevatten. Daar waar verschillende regelingen een (inhoudelijk) zelfde voorschrift bevatten zou die inhoud gelijkloidend moeten zijn dan wel worden aangepast.

De Commissie adviseert de ministeries van VROM en BZK te onderzoeken in hoeverre de aansluiting van technische voorschriften en gebruiksvoorschriften kan worden verbeterd.

Actiepunten voor exploitanten en bezoekers

De cafébrand in Volendam heeft nogmaals aangetoond hoe sterk de brandveiligheid in een gebouw wordt beïnvloed door het gebruik er van. Aangebrachte brandveiligheidsvoorzieningen kunnen door verkeerd gebruik hun nut soms geheel verliezen. Het niveau van brandveiligheid ligt daarom direct in handen van de exploitant zelf en van de bezoekers. De Commissie is van mening dat betrokkenen dus primair zelf verantwoordelijk zijn en daarop meer dan tot dusverre mogen worden aangesproken.

De Commissie ziet ontwikkelingen in de richting van zelfregulering, bijvoorbeeld het Keurmerk veilig ondernemen (KVO). Op dit moment is dat nog alleen ingevuld voor winkelcentra en bedrijfsterreinen, dus op collectief niveau voor enkele branches. De Commissie ziet dit als een zinvolle aanzet maar realiseert zich dat de stap naar een keurmerk voor individuele bedrijven nog moet worden gezet. Bovendien is brandveilig gebruik een relevant onderwerp in veel meer branches. De Commissie juicht deze initiatieven van zelfregulering toe. De Commissie is van mening dat ook bij zelfregulering enige mate van borging door de overheid nodig is. Dit kan onder andere vorm worden gegeven door afspraken algemeen verbindend te verklaren. De Commissie ziet deze echter niet binnen afzienbare termijn tot voldoende effecten op het gebied van brandveiligheid leiden. Vandaar dat de Commissie hier nadrukkelijk een rol voor de overheid ziet weggelegd (zie actiepunten aan gemeentelijke en Rijksoverheid).

Om de verantwoordelijkheid van de exploitant en bezoeker te benadrukken, benoemt de Commissie hierna enkele actiepunten die daarop specifiek gericht zijn.

Actiepunt 16 **Zorg voor een geoefende BHV-organisatie**

Een organisatie voor bedrijfshulpverlening (BHV) is op grond van de Arbo-wet verplicht, mede met het oog op de in een bedrijf aanwezige gasten. De Commissie adviseert bedrijven (branches) met veel gasten ervoor te zorgen dat hun BHV-organisatie daarop is afgestemd. Zie verder het betreffende kadertje. Een degelijk geoefende BHV-organisatie is een kwaliteitskenmerk voor het bedrijf en bevordert automatisch het veiligheidsbewustzijn van exploitant en personeel.

De BHV-opleidingen moeten (meer) aandacht aan brandpreventie schenken.

Toelichting BHV-organisatie

De wettelijke eisen aan een BHV-organisatie hangen vooral af van het aantal aanwezige personen. In sommige gevallen wordt ook via de gebruiksvergunning een 'ontruimingsorganisatie' geëist. Een 'organisatie' leeft echter alleen wanneer betrokkenen daarvan zelf het nut inzien. De exploitant van een bedrijf met veel gasten zou naar de mening van de Commissie moeten zorgen voor optimale veiligheidsvoorzieningen. Daarbij hoort dat het personeel is voorbereid op het begeleiden van de gasten in noodsituaties, bijvoorbeeld een ontruiming bij brand (alsmede EHBO).

De commissie adviseert de exploitant van een inrichting waarin veel gasten komen de 'vaste' personeelsleden, zoals bijvoorbeeld de bedrijfsleider, als BHV-er aan te stellen. Voor de inrichting moet een ontruimingsplan worden opgesteld en geoefend.

Actiepunt 17

Maak heldere voorlichting voor exploitanten over brandveiligheidsmaatregelen

Naast bouwvergunningen en gebruiksvergunningen dienen exploitanten van openbare inrichtingen veelal te beschikken over een groot aantal andere vergunningen en inschrijvingen (bijvoorbeeld drankvergunningen, speelautomatenvergunning, nachtregister voor logiesbedrijven). De regelgeving is veelal opgesteld in juridisch taalgebruik en voor de exploitant moeilijk toegankelijk.

De Commissie is van mening dat het wenselijk is dat de (toekomstige) exploitanten betere voorlichting krijgen over de brandveiligheidseisen en mogelijke maatregelen en algemene brandpreventieprincipes.

De Commissie adviseert de ministeries van BZK en VROM nader te onderzoeken via welke kanalen (media, intermediaire organisaties) deze informatie het best kan worden verspreid. Denkbaar is dat de gemeente, de Kamers van Koophandel of de brancheorganisaties hierin een voortrekkende rol vervullen.

Er zijn vele invullingen mogelijk (handleidingen, brochures, internet). Van belang is echter dat de voorlichting aan exploitanten van openbare inrichtingen zo veel als mogelijk geïntegreerd, vanuit de praktijk geïnspireerd en in normale taal wordt aangepakt.



Tien aandachtspunten voor brandveiligheid

1. Beperk het aantal aanwezigen tot wat veilig past op de vrije binnenruimte en tevens past bij de vluchtwegen (vuistregel: 9 personen per 10 cm deurbreedte).
2. Controleer vluchtwegen, nooduitgangen en noodverlichting dagelijks, zorg dat ze veilig begaanbaar zijn en zichtbaar (in principe niet achter gordijnen; nooduitgangbordjes aanwezig en zichtbaar; noodverlichting werkend).
3. Voorkom dat er buiten, tegen het gebouw brandbaar materiaal (zoals pallets, kratten en open afvalcontainers) wordt opgesteld.
4. Vermijd zo veel mogelijk het gebruik van makkelijk ontvlambaar, sterk rokend of snel brandend materiaal (vloerbedekking, gordijnen, wandbekleding, versiering, enzovoort).
5. Zorg dat bovenhangende versiering minstens 2.5 meter hoog hangt, zorg dat de gordijnen en vitrage ten minste 10 cm boven de vloer hangen en let op een veilige afstand van spots en lampen tot brandbare materialen (versiering, bekleding, enzovoorts).
6. Gebruik onbrandbare asbakken; afvalbakken bovendien zelfdovend.
7. Controleer en reinig zo nu en dan de afvoerkanalen voor kook- en frituurplaatsen.
8. Zorg voor apparatuur en installaties in een goede technische staat en controleer deze regelmatig.
9. Zorg ervoor dat personeel goed op de hoogte is van de eisen aan brandveiligheid, de vluchtvoorzieningen en van hun taak bij brand of andere onveilige situaties.
10. Controleer of de brandblussers er nog zijn en of ze in goede staat zijn.

Voorbeeld: folders in Leeuwarden

De gemeente Leeuwarden heeft folders samengesteld over de brandveiligheid van kamerverhuurbedrijven. Er zijn voor de eigenaren van kamerverhuurbedrijven en voor de huurders aparte folders gemaakt om zo gericht mogelijk voorlichting over de eisen te kunnen geven. De folders zijn aantrekkelijk vormgegeven en bieden precies die informatie die voor de twee verschillende doelgroepen van belang zijn. Dit gebeurt in een stijl die op de doelgroepen gericht is. De ervaringen die de gemeente Leeuwarden met deze folders heeft zijn positief.

Voorbeeld: heldere uitleg over brandveilig gebruik in Bergeijk

De gemeente Bergeijk heeft folders gemaakt met uitleg over de belangrijkste aandachtspunten in de gebruikseisen voor horecagelegenheden. Specifiek is de folder bedoeld voor de carnavalsperiode, als het pand in volle omvang gebruikt wordt (veel versiering, veel voorraad en een maximaal aantal personen in het pand) en de risico's het grootst zijn. Een soortgelijke folder kan gemaakt en gebruikt worden voor andere situaties en andere gebouwfuncties, zoals de vakantieperiodes (hotels, campings), sinterklaas (winkels), en kerst (winkels en horeca).

Actiepunt 18

Onderzoek de rol van de burger als verantwoordelijk bezoeker

Om meer ruimte te scheppen voor een verantwoordelijk handelende burger, moet deze in staat worden gesteld om de brandveiligheid van een door hem bezochte inrichting zelf te kunnen beoordelen. Voor een deel kan de bezoeker dat natuurlijk op basis van 'common sense'. De Commissie voorziet echter dat de overheid hierin mogelijkwerijs een ondersteunende rol in kan vervullen. De Commissie ziet daarvoor een aantal te overwegen richtingen en acht nader onderzoek hiernaar zinvol. Hiertoe is reeds een voorzet gedaan door de Stichting Consument en Veiligheid (mei 2001).

In de eerste plaats kan de gemeente met voorlichtingscampagnes stimuleren dat de burger zich meer bewust is van de risico's rondom brandveiligheid. Hierbij kan ingestoken worden op specifieke (bijvoorbeeld jongeren) of meer generieke doelgroepen.

Voorbeeld: bordjes met maximum aantal personen in Amsterdam en Zaanstad

De gemeenten Amsterdam en Zaanstad overwegen om horeca-inrichtingen bij de voordeur te voorzien van een bordje waarop staat hoeveel mensen er op grond van de brandveiligheidseisen maximaal aanwezig mogen zijn. Ze hopen en verwachten dat bezoekers hierdoor hun eigen verantwoordelijkheid kunnen nemen. Bezoekers kunnen overwegen niet naar binnen te gaan als er al te veel mensen aanwezig zijn. Anderzijds hoopt men hiermee ook dat het 'piepsysteem' zal gaan werken, waardoor klachten over te veel mensen eerder bij de gemeente bekend worden.

Ten tweede kan de gemeente stimuleren dat burgers signalen en klachten over de brandveiligheid van publieke inrichtingen doorgeven. Oprichting van een gemeentelijk 'meldpunt handhaving' zou daartoe een weg kunnen zijn. Controlerende instanties kunnen op basis van deze informatie dan snel en gericht actie ondernemen. Mogelijkerwijs kan hiertoe samenwerking gezocht worden met andere handhavingsinstanties (zie hiervoor actiepunt 9).

Ook ziet de Commissie de mogelijkheid dat de gemeente de brandveiligheidskwalificaties van een inrichting publiceert of publicatie afdwingt. De burger zou dan zelf kunnen kiezen om inrichtingen met een mindere kwalificatie al dan niet te bezoeken. Dit zal exploitanten aanzetten tot meer aandacht voor de brandveiligheid. Om dit te realiseren zijn verschillende wegen mogelijk. De overheid kan de inhoud van gebruiksvergunningen en de resultaten van controles bijvoorbeeld publiceren op internet en lokale media.

De Commissie is echter van mening dat deze acties niet tot gevolg mogen hebben dat een maatschappelijk gevoel van onveiligheid ontstaat. Dit zou niet sporen met het aantal branden in Nederland. Het gaat erom de burger bewust te maken van zijn eigen keuzevrijheid en daarmee samenhangende verantwoordelijkheid.

Voorbeeld: voorlichting na een brand in Den Haag

Kort na een brand met enige impact organiseert de afdeling Voorlichting van de Brandweer Den Haag een voorlichtingsbijeenkomst in de buurt waar de brand heeft plaatsgevonden. Deze bijeenkomsten worden over het algemeen druk tot zeer druk bezocht, omdat de gebeurtenissen bij een ieder vers in het geheugen liggen en omdat een ieder deze gebeurtenissen van nabij heeft meegemaakt, bijvoorbeeld als buurtbewoner. Op die momenten, zo blijkt, staan de mensen zeer open voor de risico's van en de gevolgen van brand en komen voorlichtingsboodschappen goed aan.

De volgende onderwerpen zijn in de regel onderdelen van het voorlichtingsprogramma:

- vertellen wat er precies gebeurd is (wat was de aanleiding van de brand en hoe heeft de brand precies gewoed);
- vertellen wat de brandweer precies gedaan heeft en welke problemen de brandweer eventueel ondervonden heeft (bijvoorbeeld geparkeerde auto's op brandkranen, te veel fietsen in het trappenhuis van de portiekflat, zodat ze er niet snel langs konden);
- voorlichting geven over wat men zelf (thuis) kan doen om een brand zoals die heeft plaatsgevonden te voorkomen, maar ook hoe men in algemene zin brand kan voorkomen.



Samenvatting

De Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 acht de tijd rijp voor concrete acties en neemt die op in haar aanzet tot een actieprogramma.

De Commissie onderscheidt daarbij een aantal doelgroepen, te weten:

1. de gemeente, alsmede regio's als verlenging van lokaal bestuur;
2. de overige overheden;
3. de bezoeker en het publiek;
4. de exploitant.

Alvorens dit te doen schetst de Commissie welke onderzoeken in het recente verleden zijn verricht en welke beleidsinitiatieven in dit kader relevant zijn.

De Commissie licht enkele door haar geëntameerde aanvullende onderzoeken toe, geeft na een beknopte analyse van de onderhavige problematiek daarop haar visie en maakt dan de aanzet tot haar actieprogramma.

De Commissie adviseert gemeenten direct te starten met het maken van een inhaalslag bij de uitgifte van gebruiksvergunningen. Gelijktijdig dienen gemeenten, naar de mening van de Commissie, te werken aan een meer structurele aanpak. Daar waar mogelijk worden actiepunten geformuleerd om deze structurele aanpak te stimuleren.

De Commissie ziet een aantal mogelijkheden op Rijksniveau om de effectiviteit van de bouwregelgeving in de praktijk, voor zover deze betrekking heeft op brandveiligheid te verbeteren.

De Commissie benoemt tevens enkele actiepunten die beogen de verantwoordelijkheid van exploitant en bezoeker beter tot zijn recht te laten komen.

Hiernaast zijn de actiepunten samengevat.

Actiepunten voor de gemeentelijke overheid

Inhaalslag

1. Organiseer een inhaalslag gebruiksvergunningen

Structurele Aanpak

2. Organiseer heldere verantwoordelijkheden
3. Organiseer beleidsmatige inbedding van brandpreventieactiviteiten
4. Organiseer de gemeentelijke informatiepositie
5. Bepaal strategie en werkwijze voor het verlenen van gebruiksvergunning
6. Bepaal strategie en werkwijze bij controle
7. Bepaal strategie en werkwijze bij handhaving
8. Geef goede voorlichting aan vergunningsplichtigen
9. Organiseer budget voor brandpreventiebeleid
10. Organiseer juridische expertise en intern procesbeheer
11. Organiseer brandpreventie-expertise (schaalvoordelen)

Actiepunten voor overige overheden

12. Onderzoek mogelijkheden ander instrumentarium (certificering)
13. Voer ondersteunend beleid
14. Geef invulling aan tweedelijns toezicht
15. Harmoniseer wetgeving op het punt van procedures en inhoud

Actiepunten exploitant en burger

16. Zorg voor een geoefende BHV-organisatie
17. Maak heldere voorlichting voor exploitanten over brandveiligheidsmaatregelen
18. Onderzoek de rol van de burger als verantwoordelijk bezoeker

