
Nader onderzoek handhaving brandveiligheid

Eindrapportage deelonderzoeken

NIBRA



Voorwoord

In het kader van het onafhankelijke onderzoek naar de cafébrand in Volendam heeft het Nibra in opdracht van de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 een quick-scan onderzoek uitgevoerd naar de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid in Nederland. Naar aanleiding van de resultaten van deze quick-scan heeft de commissie het Nibra verzocht op een aantal aspecten nader onderzoek te doen.

Dit nader onderzoek betrof een viertal deelonderzoeken, te weten:

- het nader analyseren van de quick-scanresultaten van gemeenten die een vergelijkbaar inwoneraantal hebben als Edam-Volendam;
- het onderzoeken van een aantal best practices op het terrein van de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid;
- het analyseren van de vragen die zijn gesteld aan de Helpdesk Brandveiligheid Horeca;
- het evalueren van het quick-scan onderzoek en het doen van voorstellen over de wijze waarop een eventueel landelijk onderzoek ingericht zou kunnen worden.

Gedurende de periode van 16 april tot 31 mei 2001 is dit nadere onderzoek uitgevoerd. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de resultaten van deze deelonderzoeken.

Arnhem, mei 2001

Deel I

Toespitsing quick-scan op gemeentegrootte

Inleiding

Op 15 april 2001 verscheen de door het Nibra opgestelde 'Eindrapportage van de quick-scan' over vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid. Dit onderzoek werd geschreven in opdracht van de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (de Commissie Alders) en werd uitgevoerd aan de hand van interviews met direct betrokkenen (burgemeester en/of wethouders en verantwoordelijke ambtenaren van brandweer en bouw- en woningtoezicht) in 30 willekeurig geselecteerde gemeenten in Nederland. Het onderzoek werd verricht om een beeld te kunnen schetsen van de wijze waarop gemeenten de vergunningverlening, controle en handhaving inzake brandveiligheid hebben ingericht en in de praktijk uitvoeren. De nadruk lag daarbij op het beleid ten aanzien van de zogeheten gebruiksvergunning.

113

De bevindingen op basis van de interviews zijn op verzoek van de Commissie aan een nadere analyse onderworpen. Het onderhavige deelrapport geeft antwoord op de vraag in hoeverre de bevindingen in de quick-scan afwijken voor gemeenten die een vergelijkbaar inwonertal hebben als Volendam-Edam, een middelgrote gemeente met circa 27.000 inwoners. Om de resultaten vergelijkbaar te maken met die van de quick-scan, is ervoor gekozen de structuur van de inhoud van dit deelrapport zoveel mogelijk gelijk te houden met die van de quick-scan. De uitwerking dient ertoe een nog nauwkeuriger referentiekader te bieden voor het onderzoek dat door de Commissie Alders wordt verricht naar de cafébrand in Volendam.

De subgroep is gedefinieerd als gemeenten met een inwonertal tussen de 15.000 en 35.000. Deze groep wordt in dit deelrapport aangeduid met de term 'geselecteerde groep' en bestaat uit 14 gemeenten (47% van de geïnterviewde gemeenten en 7% van alle 504 gemeenten in Nederland). Daarnaast is, waar dit relevant bleek, nog een vergelijking uitgevoerd met de grotere selectie gemeenten van 0 tot 50.000 inwoners uit de quick-scan. Deze groep bestaat uit 5 gemeenten met minder dan 15.000 inwoners, aangeduid met de term 'kleinere gemeenten', de eerder genoemde 14 gemeenten met 15.000-35.000 inwoners en 1 gemeente in de categorie 35.000-50.000 inwoners. Waar gerefereerd wordt aan gemeenten groter dan 35.000 inwoners, wordt deze groep aangeduid met de term 'grotere gemeenten'.

Deze nadere uitwerking van de quick-scan is geheel gericht op preventie, als onderdeel van het brandveiligheidsbeleid. Binnen de preventie ligt het zwaartepunt op de vergunningketen. In de quick-scan ging het daarbij om de vraag op welke wijze gemeenten de vergunningverlening, controle en handhaving inzake de brandveiligheid ingericht hebben en uitvoeren. In de nadere uitwerking is het vooral de vraag of de subgroep van qua inwonertal met Volendam-Edam

vergelijkbare gemeenten een ander beeld oplevert met betrekking tot deze vraagstelling. Voor deze nadere uitwerking van de quick-scan is gebruikgemaakt van de verslagen van de interviews die in het kader van de quick-scan gehouden zijn. (Zie voor een overzicht van de gestelde vragen tijdens de interviews bijlage A (Vragenlijst) van de quick-scan.) De gegevens van de geselecteerde groep zijn beschouwd ten opzichte van de resultaten zoals ze in de quick-scan staan beschreven.

In de volgende hoofdstukken worden de resultaten van de nadere uitwerking gepresenteerd. Elk hoofdstuk bestaat uit een korte inleiding en paragrafen met bevindingen en conclusies. De namen en volgorde van deze paragrafen zijn ontleend aan de quick-scan. In hoofdstuk 10 worden de voornaamste conclusies op een rij gezet.

Wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

De Woningwet (1991) en het daarop gebaseerde Bouwbesluit (1992) regelen dat elke gemeente een Bouwverordening moet vaststellen. In deze verordening zijn onder andere de eisen voor brandveilig bouwen (nieuwbouw) en het gebruik van gebouwen (bestaande bouw) vastgelegd. Er bestaat een zekere mate van beleidsvrijheid voor gemeenten bij het vaststellen en uitvoeren van de gemeentelijke Bouwverordening. Het onderzoek in dit hoofdstuk spitst zich toe op de vraag hoe gemeenten van de beleidsvrijheden, die het Bouwbesluit biedt, gebruikmaken en op welke wijze gemeenten hun Bouwverordening hebben ingericht. Ook andere wetgeving (met name de Wet milieubeheer) is relevant waar het gaat om het bevorderen van de brandveiligheid van gebouwen. Op de inhoud en toepassing van de aan deze wetgeving ontleende regels kunnen gemeenten invloed uitoefenen.

115

2.2 Het Bouwbesluit

Bevindingen

Het Bouwbesluit is voor alle gemeenten het belangrijkste kader bij de beoordeling van brandveiligheid van gebouwen. Toegepast worden de prestatie-eisen die in het Bouwbesluit zijn geformuleerd. Voor gebouwen waarvoor nog geen prestatie-eisen zijn geformuleerd gebruiken vrijwel alle gemeenten landelijk gebruikte richtlijnen (twee boekwerken van de Nederlandse Brandweer Federatie) en de zogeheten Brandbeveiligingsconcepten van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

In de tweede fase van het Bouwbesluit (gepubliceerd in mei 1999, inwerkingtreding januari 2002) worden aanvullende eisen geformuleerd. Deze worden, met uitzondering van de eis tot plaatsing van rookmelders, nog nauwelijks toegepast, met name vanwege de ontoegankelijkheid van de gewijzigde regelgeving.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

In tal van situaties is het moeilijk precies het niveau van de vereiste brandveiligheid aan te geven. Dit geldt vooral voor de beoordeling van bestaande woningen (niveau mag opgekrikt worden tot het nieuwbouwniveau) en bij verbouw. De werkwijze is navenant situatie-

afhankelijk en wordt zelden ondersteund door duidelijk geformuleerd beleid. Wel reikt het Bouwbesluit het criterium 'gelijkwaardigheidsbeginsel' aan. In situaties waarin niet afzonderlijk prestatie-eisen zijn geformuleerd, biedt dit een handvat voor het stellen van een norm.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Geen enkele gemeente heeft gebruikgemaakt van de beleidsvrijheid een hoger niveau van brandveiligheid af te dwingen bij de verlening van gebruiksvergunningen van bestaande gebouwen dan het in het Bouwbesluit aangegeven minimumniveau.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Enkele gemeenten hanteren het niveau nieuwbouw, maar de meeste gemeenten gaan akkoord met een lager niveau. Soms wordt het niveau nieuwbouw oneigenlijk gebruikt als uitgangspunt van onderhandelen. Leiden de opgelegde eisen tot discussie met de vergunning-aanvrager, dan wordt ad-hoc een compromis afgesproken dat op een lager niveau ligt. Dit werkt willekeurig in de hand. Bovendien heeft de wetgever wel beoogd de eisen voor bestaande gebouwen te verhogen, maar niet met het niveau nieuwbouw als uitgangspunt.

Bij kleinere gemeenten wordt vaker het niveau bestaande bouw als uitgangspunt gebruikt. Bij de geselecteerde groep wordt relatief vaak – tegen de bedoeling van de wetgever in – uitgegaan van het niveau nieuwbouw bij bestaande gebouwen.

Er kleven ook nadelen aan het gebruik van het Bouwbesluit. Het is ingewikkeld en soms moeilijk te interpreteren. Daarnaast gaat veel tijd zitten in vooroverleg bij bouwprojecten. Het door de gemeente zelf vaststellen van prestatie-eisen brengt met zich mee dat er veel discussie ontstaat, bijvoorbeeld wanneer het in een naburige gemeente net iets soepeler is geregeld. Invoering van de tweede fase van het Bouwbesluit moet veel van deze discussies voorkomen en wordt daarom verwelkomd.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De moeilijkheidsgraad van het Bouwbesluit (en van het eisenpakket in de tweede fase), en de ruimte die het Bouwbesluit laat tot interpretatie, noodzaken tot veel overleg tussen gemeentelijke diensten en vergunningaanvragers. De gemeente plaatst zich daardoor in de rol van adviseur die op zoek gaat naar de grenzen van de regelgeving, terwijl dezelfde gemeente ook een controle- en handhavingstaak heeft. Dit maakt een latere onafhankelijke toetsing lastig, omdat de gemeente in feite haar eigen adviezen moet gaan controleren.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Het Bouwbesluit voldoet om nieuwe gebouwen brandveilig op te leveren, maar is ontoereikend om de brandveiligheid van bestaande gebouwen (met name kamerverhuurbedrijven) te garanderen.

2. Gemeenten maken nauwelijks of geen gebruik van de ruimte die de wetgever biedt om zelf de brandveiligheidseisen voor bestaande bouw te verhogen, terwijl juist dit het instrument is om de brandveiligheid van de bestaande bouw goed te regelen.
3. Er zijn te weinig duidelijke prestatie-eisen in het Bouwbesluit. Daarom wordt de invoering van de tweede fase van het Bouwbesluit, waarin wel een eisenpakket is vervat voor alle gebouwfuncties, verwelkomd.
4. Het Bouwbesluit is te ingewikkeld. Daardoor moeten gemeenten te vaak onderhandelen over de invulling van de brandveiligheidseisen. Dit ondergraaft weer de positie van de gemeente als onafhankelijke toetsers van de vergunningen.
5. Steeds vaker worden bouwvoorschriften afgestemd op de functie van een gebouw. Dit impliceert dat er op moet worden toegezien dat een gebouw in gebruik blijft waarvoor het ge- of verbouwd werd. Door dit soort maatwerk gaan gemeenten naar verhouding meer tijd besteden aan de vergunningverlening en blijft er minder tijd over voor controles, terwijl juist bij maatwerk het aantal controles zou moeten toenemen.
6. In het algemeen kunnen gemeenten nog beter gebruikmaken van de mogelijkheden die de Woningwet biedt om de brandveiligheid van gebouwen te bevorderen. Veel van de knelpunten die gemeenten nu ervaren, kunnen met behulp van een eigen Bouwverordening worden voorkomen.

2.3 De Bouwverordening

Bevindingen

De Woningwet verplicht gemeenten tot het vaststellen van een Bouwverordening, waarin onder andere het brandveilig gebruik van gebouwen geregeld is. Binnen de kaders van de Woningwet zijn gemeenten vrij dit gebruik naar eigen inzicht te regelen. Alle gemeenten gebruiken echter de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ontwikkelde Model-bouwverordening, waarin gebruikseisen voor alle gebouwen zijn opgenomen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep. Wel komt het in de geselecteerde groep vaker voor dat de criteria voor de gebruiksvergunning aan de lokale situatie zijn aangepast. Dit komt omdat er bijvoorbeeld meer kamerverhuurbedrijven en prostitutiepanden in de grotere gemeenten zijn.

Gemeenten hebben de vrijheid om gebruiksvergunningen gefaseerd in te voeren. Geen enkele gemeente heeft van deze mogelijkheid gebruikgemaakt.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De primaire zorg voor de brandveiligheid van een gebouw ligt bij de eigenaar. Slechts enkele gemeenten nemen initiatieven om de gebruikseisen bij eigenaren onder de aandacht te brengen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Alle gemeenten volgen de Model-bouwverordening van de VNG voor het vaststellen van de gemeentelijke Bouwverordening. Zij maken evenwel geen gebruik van de mogelijkheid tot

gefaseerde invoering van het gebruiksvergunningstelsel.

2. De Bouwverordening biedt op zichzelf niet voldoende garantie voor de brandveiligheid van gebouwen.
3. Grotere gemeenten hebben vaker de criteria van de gebruiksvergunning aangepast dan kleinere gemeenten.
4. De gebruikseisen van de Bouwverordening worden vrijwel niet onder de aandacht gebracht van de eigenaren van de gebouwen.
5. In het algemeen wordt de bouwregelgeving inzake brandveiligheid als te veelomvattend en te ingewikkeld gekenschetst.

2.4 Overige regelgeving

Bevindingen

Voor de brandveiligheid van gebouwen is ook de Wet milieubeheer relevant. Tweevijfde van de gemeenten loopt op tegen strijdigheden tussen de bouwregelgeving en de milieuregelgeving. Dergelijke tegenstrijdigheden worden door overleg tussen de diensten opgelost. Hierdoor kan een conflictsituatie ontstaan met één van de wetten.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Gemeenten maken ook gebruik van andere verordeningen die de brandveiligheid van gebouwen raken. Te denken valt aan een Verordening kinderdagverblijven en Verordeningen ten aanzien van prostitutie-inrichtingen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Gemeenten maken, daarnaast, ook gebruik van verordeningen die de brandveiligheid van andere zaken dan gebouwen raken, zoals de Algemene Politie Verordening (APV) of de Brandbeveiligingsverordening (BBV).

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Er is geen bevredigende oplossing voorhanden wanneer milieuregelgeving in strijd is met bouwregelgeving. Problemen worden in de praktijk op adhoc basis opgelost.
2. Andere verordeningen die de brandveiligheid raken van gebouwen en van andere zaken zijn aanvullend op de Bouwverordening. Er zijn geen tegenstrijdigheden of punten van overlap geconstateerd.

Organisatie en werkwijze

3.1 Inleiding

Organisatie en werkwijze heeft betrekking op de wijze van vergunningverlening, controle en handhaving van brandveiligheid. Daarbij doen zich, tegen de achtergrond van de algemene vraag naar de mate waarin organisatie en werkwijze in gemeentelijk beleid is verankerd, de volgende, meer specifieke vragen voor.

- Is er sprake van een door het gemeentebestuur vastgelegde opdracht?
- Is de vergunningverlening gemandateerd?
- In hoeverre is er sprake van samenwerking tussen de gemeentelijke diensten en binnen de regio?
- Vindt er misschien uitbesteding van activiteiten plaats (aan derden of buurgemeenten)?
- Hoe is het gesteld met de opleiding en kennis van de met brandveiligheid belaste ambtenaren?
- Hoe staat het met de beschikbare budgetten en formatieplaatsen?

119

3.2 De opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid

Bevindingen

In de quick-scan beschikt ongeveer de helft van de gemeenten over een (organisatie)-verordening waarin de opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid is vastgelegd (een Verordening brandveiligheid en hulpverlening of een Organisatie- en beheersverordening brandweer). Zo'n verordening is niet verplicht.

Er is een duidelijk verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep, in die zin dat deze opdracht in de kleinere gemeenten vaak niet is vastgelegd.

Conclusie

1. In de helft van de gemeenten is de opdracht tot vergunningverlening vastgelegd in een aparte verordening. In de andere gemeenten is er soms aandacht voor in beleids- of jaarplannen, soms in het geheel niet (dan wordt verwezen naar de algemene brandpreventietaak die in de Brandweerwet beschreven staat).

3.3 Mandatering

Bevindingen

Gemeentebesturen kunnen het verstrekken van vergunningen mandateren, bijvoorbeeld gebruiksvergunningen aan de commandant brandweer en bouwvergunningen aan het hoofd Bouw- en woningtoezicht.

Mandatering leidt tot snellere en doelmatiger vergunningverlening en een geringere belasting van het dagelijks bestuur. Een nadeel is dat het bestuur niet voldoende op de hoogte is, aangezien vaak procedures ontbreken voor de (gewenste) informatie-overdracht.

In de praktijk mandateert viervijfde van de gemeentebesturen, hoewel dat soms niet formeel geregeld is. Eenvijfde van de gemeenten mandateert niet. Dit betreft de kleinere gemeenten waar het bestuur gemakkelijk het overzicht kan behouden.

In de geselecteerde groep wordt vaker gemandateerd dan in kleinere gemeenten, maar minder vaak dan in de grotere gemeenten.

Mandatering zegt op zichzelf niets over de effectiviteit van vergunningverlening en informatie-overdracht. Er zijn twee knelpunten bij mandatering:

- het bestuur moet wel geïnformeerd worden over kritische gevallen; het wel of niet informeren blijkt in de praktijk vrij willekeurig te verlopen
- bij de brandweer ontbreekt de (juridische en procedurele) kennis die nodig is om mandaatbesluiten goed uit te kunnen voeren.

In de geselecteerde groep komen deze knelpunten iets vaker ten opzichte van de kleinere gemeenten (waar minder gemandateerd wordt) en iets minder vaak ten opzichte van de grote gemeenten (waar bijna uitsluitend gemandateerd wordt).

Conclusies

1. In bijna alle grotere gemeenten wordt de bouwvergunning aan Bouw- en woningtoezicht gemandateerd.
2. De gebruiksvergunning wordt meestal gemandateerd aan de brandweer. Daar schort het echter vaak aan juridische kennis om mandaatbesluiten procedureel goed uit te voeren.
3. De informatie-overdracht aan het gemeentebestuur (wanneer het 'grensgevallen' betreft waarvan het bestuur op de hoogte zou moeten zijn bij het verlenen van een vergunning) laat bij mandatering vaak te wensen over. Over de wijze waarop en wanneer informatieoverdracht (van brandweer naar gemeentebestuur) plaatsvindt, zijn meestal geen duidelijke afspraken gemaakt.
4. Het komt in enkele gevallen voor dat de brandweer een mandaat heeft om vergunningen te verlenen zonder dat dat formeel is vastgelegd.

3.4 Samenwerking en uitvoering door derden

Bevindingen

In alle gemeenten is sprake van samenwerking tussen gemeentelijke diensten, met name tussen brandweer en Bouw- en woningtoezicht, waarbij de eerste aan de tweede adviseert over eisen aan brandveiligheid. Op haar beurt ondersteunt Bouw- en woningtoezicht de brandweer weer met aanschrijvingen die met gebruiksvergunningen samenhangen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Ook is er vaak sprake van (een goede) samenwerking tussen de brandweer en de milieudienst, waarbij de eerste adviseert over brandpreventieve eisen die in de milieuvergunning moeten worden opgenomen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Is men tevreden over samenwerking tussen gemeentelijke diensten, uitgesproken ontevreden is men over samenwerking met de provinciale milieudienst.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Kleinere gemeenten werken vaker samen met de regionale brandweer. De mate van samenwerking varieert. Als nadeel wordt genoemd dat men geen directe invloed meer heeft vanuit de gemeente op de kwaliteit van de vergunningen. Die wordt immers door een brandpreventie-ambtenaar op regionaal niveau bepaald.

In de geselecteerde groep wordt - vanzelfsprekend - minder vaak op regionaal niveau samengewerkt dan in de kleinere gemeenten. Over het algemeen geldt: hoe kleiner de gemeente, des te meer samenwerking op regionaal niveau plaatsvindt.

Uitbesteding aan derden (particuliere bedrijven) vindt op onderdelen van de bouwvergunningen wel plaats, overigens nauwelijks wat de brandveiligheidsaspecten aangaat.

121

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. In alle gemeenten wordt samengewerkt tussen de brandweer en andere diensten, met name Bouw- en woningtoezicht.
2. Samenwerking tussen gemeentelijke diensten geschiedt vaak op adhoc basis. Goede afspraken over de vorm van de samenwerking ontbreken in vrijwel alle gemeenten. De samenwerking is cultureel bepaald.
3. De samenwerking tussen de brandweer en de provinciale milieudienst wordt in vrijwel alle gevallen als slecht gekwalificeerd.
4. Kleinere gemeenten werken meer samen met de regionale brandweer inzake vergunningverlening, handhaving en controle.

3.5 Deskundigheid

Bevindingen

Voor de verlening van gebruiksvergunningen is over het algemeen een MBO-kennisniveau nodig aangevuld met specifieke opleidingen over brandpreventie. De kwaliteit van de uitvoerende ambtenaren wordt over het algemeen niet getoetst.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Er zijn geen opleidings- en scholingsplannen voor brandpreventieambtenaren geconstateerd.

Aan de verlangde opleidingsgraad wordt echter wel voldaan (vrijwel alle brandpreventie-ambtenaren hebben een specifieke opleiding genoten).

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep. Ook bij kleinere gemeenten is relatief veel speciaal geschoold personeel aanwezig.

Er is wel verschil in kennisniveau en kwaliteit van medewerkers. Dit valt te verklaren uit ad-hoc scholingen (het volgen van cursussen).

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Gemeenten beschikken niet over eigen opleidings- en scholingsplannen voor de vergunningverlening, maar de kwaliteit wordt op peil gehouden door cursussen.
2. Voor vergunningverlening bestaat een brandweerspecifieke opleiding.
3. Brandpreventie-medewerkers worden niet op hun kwaliteit getoetst. Enkele gemeenten noemen het instrument van een visitatiecommissie waaraan behoefte zou bestaan.
4. Kennis op peil houden door onderling collegiaal overleg is voor kleinere gemeenten lastiger.
5. Het bestaande aanbod van opleidingen en bijscholingscursussen mist een evenwichtig pakket met betrekking tot vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid.

3.6 Formatie en budget

Bevindingen

Een voldoende betrouwbaar beeld over de algehele gemeentelijke formatie en het algemeen gemeentelijk budget ten aanzien van vergunningverlening, controle en handhaving is niet verkregen, omdat dit bij andere bij brandpreventie betrokken gemeentelijke diensten niet te specificeren valt.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Bij vrijwel alle gemeenten beschikt de brandweer over een jaarlijks budget en vastgestelde formatie. Daarbinnen is een vrij grote speelruimte in het stellen van prioriteiten tussen preventie en andere brandweertaken.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Er is geen eenduidige relatie tussen formatie en budget, en de werkelijke behoefte. Er zal altijd sprake zijn van een 'tekort', omdat je in principe nooit genoeg kunt doen aan brandpreventie. In vrijwel alle gemeenten wordt dit tekort erkend, maar lang niet altijd wordt het gemeentebestuur daarvan op de hoogte gesteld. Bovendien is de verdeling van publieke middelen een gevolg van een politieke keuze (bijvoorbeeld extra brandpreventie of een nieuw zwembad).

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Het Project Versterking Brandweer heeft onvoldoende opgeleverd in de zin dat bij de meeste gemeenten nog altijd gevonden wordt dat er te weinig aan de brandweer besteed wordt.

Beschikbare budgetten zijn niet vastgesteld op basis van een analyse van de werkelijke behoefte.

2. De beschikbare budgetten bieden (daardoor) onvoldoende garantie voor een goede taakuitvoering.
3. Bij de meeste gemeenten is sprake van acceptatie van het tekort en wordt daarover geen debat gevoerd.
4. Verantwoordelijke ambtenaren hebben teveel oog voor output (aantallen vergunningen) en te weinig oog voor kwalitatieve verbetering (meer brandveiligheid). Daardoor zouden het gemeentebestuur verkeerde signalen bereiken.

De vergunningketen

4.1 Inleiding

De vergunningketen heeft betrekking op alle aspecten omtrent brandveiligheid die bij bouwvergunningen en gebruiksvergunningen een rol spelen. Daarbij gaat het niet alleen om zaken als formulering van eisen, afgifte, controle en handhavinginstrumenten. Ook komt de vraag aan de orde in hoeverre er sprake is van een gemeentelijk brandweerbeleid, hoeveel prioriteit de brandweer binnen de gemeente krijgt, en hoe de betrokken diensten op elkaar ingespeeld zijn. Met betrekking tot vergunningen is ook vastlegging, bewaring en toegankelijkheid van de informatie (bijvoorbeeld ten behoeve van uitrukeenheden) van belang.

4.2 Plannen en prioriteiten

Bevindingen

Meer dan de helft van de gemeenten (18) gebruikt het door het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1989 uitgebrachte handboek Prevap (Preventie Activiteiten Plan) als uitgangspunt voor haar brandveiligheidsbeleid. Prevaps worden gebruikt voor het vaststellen van prioriteiten, het formuleren van (gemeentelijk) beleid, en het maken van aanvals- en actieplannen. In ruim eenderde van de gemeenten is nog niet gestart met de uitvoering van Prevaps of loopt men achter op schema.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De Rijksoverheid initieerde in 1995 het Project Versterking Brandweer (PVB) voor de regionale brandweerkorpsen. Daarbij werden aan de hand van referentiekaders momentopnamen gemaakt van de stand van zaken met betrekking tot brandveiligheid in regio's. Door uit te gaan van een gewenst zorg- of veiligheidsniveau dienen deze kaders als toetsingsinstrument. Tweederde van de gemeenten heeft een algemeen beleidsplan (brandveiligheid of brandpreventieplan) opgesteld op basis van het PVB.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De beleidsplannen worden in ongeveer de helft van de gemeenten door B&W gecontroleerd aan de hand van jaarverslagen van de brandweercommandant of managementrapportages.

In de kleinere gemeenten blijven dergelijke rapportages vaker achterwege dan in de geselecteerde groep.

De meeste beleidsplannen ten aanzien van brandveiligheid zijn niet afgestemd op beleidsplannen van andere gemeentelijke diensten. In deze gevallen is er geen sprake van integraal beleid ten aanzien van brandveiligheid.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De uitvoering van de beleidsplannen loopt bij veel gemeenten vertraging op. Dit wordt vooral verklaard door de langdurige procedures voor bouwvergunningen. Omdat bij nieuwbouw eerst de bouwvergunning moet worden afgegeven, levert dit ook vertraging op bij het afgeven van gebruiksvergunningen. Overleg om eigenaren van brandveiligheidseisen te overtuigen neemt ook veel tijd in beslag die ten koste gaat van de uitvoering. Veel gemeenten geven aan nu bezig te zijn met een inhaalslag voor de afgifte van gebruiksvergunningen en de handhaving daarvan

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Bijna de helft van de gemeenten heeft een Prevap uitgewerkt in een actieplan. Vaak zijn actieplannen echter geheel afwezig.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. De handleiding Prevap wordt door de meeste gemeenten gebruikt als handvat voor het vaststellen van beleidsplannen ten aanzien van brandpreventie. De grootste problemen in het gebruik doen zich voor in de vertaalslag van handleiding naar de specifieke lokale situatie. Die vertaalslag wordt vaak niet eens gemaakt. Slechts een enkele gemeente past de in de handleiding genoemde kengetallen aan aan de eigen situatie.
2. De uitvoering van de plannen laat in de helft van de gevallen te wensen over. Verbetering van de preventieve brandveiligheid voortvloeiend uit het PVB is niet of onvoldoende gerealiseerd.
3. Thema's als capaciteitsuitbreiding overheersen relatief vaak in de rapportages van korpsen aan het gemeentelijk bestuur. Dit gaat dan ten koste van de uitvoering van de beleidsplannen op basis van een brandveiligheidsvisie over de (lokale) situatie. Rapportages die wel over knelpunten gaan, hebben onvoldoende geleid tot verhoogde aandacht voor brandveiligheid.
4. Er wordt zeer verschillend omgegaan met de inkomsten (leges) die aan het verstrekken van vergunningen verbonden zijn. Het door enkele gemeenten aangehangen uitgangspunt dat de inkomsten de kosten van verlening moeten dekken, werkt in de hand dat niet de meest brandgevaarlijke gebouwen het eerst worden aangepakt, omdat de kosten bij die panden relatief hoog zijn. Wat handhaving en controle betreft, kunnen de leges overigens nooit kostendekkend zijn.
5. In het algemeen leiden de beleidsplannen ten aanzien van brandveiligheid niet of nog niet tot een meetbare verhoging van de brandveiligheid. Dit wordt ten dele verklaard doordat deze plannen inzetten op output (zoals aantallen te verlenen vergunningen of leges-inkomsten) en niet op outcome (meer brandveiligheid als resultaat van de inspanningen). Daarnaast is er ook onvoldoende oog voor uitvoering en evaluatie van de plannen.

4.3 Voorlichting

Bevindingen

Slechts in een beperkt aantal gemeenten vindt structureel voorlichting plaats, los van gemeentelijke publicaties. Meestal is er geen specifiek voorlichtingsbeleid vastgesteld, ondanks het feit dat erkend wordt dat bewustwording over brandveiligheid en kennis van brandveiligheid onvoldoende is bij burgers, maar ook bij projectontwikkelaars, architecten en aannemers.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep. Wel wordt in kleinere gemeenten nog minder voorlichting gegeven.

Meestal is voorlichting een incidentele activiteit die geschiedt op verzoek van horeca, scholen, bedrijven, sportaccommodaties, en dergelijke. Soms worden wel specifieke campagnes gevoerd, bijvoorbeeld omgaan met brandmeldinstallaties of plaatsing van rookmelders in bestaande gebouwen, zijn er open brandweerdagen, is er de jaarlijkse brandpreventieweek en/of kunnen mensen themagerichte folders krijgen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Tijdens (voor)overleg over bouwvergunningaanvragen wordt door vrijwel alle gemeenten voorlichting gegeven. In een enkel geval is er een afspraak met makelaars die de brandweer inlichten wanneer een pand van eigenaar wisselt.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Voorlichting is vaak een sluitpost op de begroting. Door een tekort aan middelen wordt er minder aandacht aan gegeven dan wenselijk wordt geacht.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Gemeenten in de geselecteerde groep geven beter voorlichting dan de kleinere gemeenten, maar deze voorlichting is over het algemeen zeer matig.
2. Gemeenten voeren een incidenteel en over het algemeen passief beleid.
3. Door gemeenten wordt wel grote waarde toegekend aan voorlichting als middel om het bewustzijn van brandveiligheid te vergroten. Deze waardering komt echter niet tot uitdrukking in de begrotingen.

4.4 Registratie en archivering

Bevindingen

Vergunningen dienen volgens de eisen van de Archiefwet in het plaatselijk archief te worden gedeponeerd. Het registreren en archiveren gebeurt bij de meeste gemeenten automatisch. Het geautomatiseerd opbergen vergemakkelijkt in principe termijnbewaking. Dit gebeurt echter weinig.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep. Wel is het zo dat grotere gemeenten vaker over een eigen werkarchief met vergunningen beschikken. In kleinere gemeenten blijft automatische registratie soms achterwege omdat de hoeveelheid vergunningen gering is.

Een tweede belangrijk aspect is dat de informatie die is opgeslagen in vergunningen van cruciaal belang kan zijn voor het goed bestrijden van een brand. Uitrustingen van de brandweer zouden idealiter direct over deze informatie moeten kunnen beschikken. Slechts in één geval vertelde de brandweer met een eigen computer rechtstreeks inzage te hebben in de vergunningen. Een aantal gemeenten gaf te kennen dat het niet eenvoudig is om een vergunning snel te achterhalen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. In veel gevallen laten de registratieprogramma's te wensen over. Hoewel het in theorie veel voordelen biedt, blijken de programma's niet altijd even gebruiksvriendelijk en functioneel.
2. Middelgrote en grote gemeenten zijn beter geëquipeerd wat betreft registratie en archivering van vergunningen dan kleinere gemeenten. De directe beschikbaarheid van de informatie blijft echter ook voor deze gemeenten een enorm probleem.

4.5 Bezwaar en beroep

In hoeverre hebben gemeenten ervaringen met belanghebbenden die op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht bezwaar aantekenen tegen een beslissing in het kader van de brandveiligheid?

Bevindingen

Alle gemeenten beschikken over een onafhankelijke bezwaar- en beroepscommissie, maar er is nog nauwelijks ervaring opgedaan met procedures in het kader van de brandveiligheid.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Vrijwel geen enkele gemeente heeft ervaring opgedaan met een bezwaar- en beroepsprocedure. De belangrijkste reden hiervoor zou wel eens kunnen zijn dat gemeenten nog onvoldoende uitvoering hebben gegeven aan het brandveiligheidsbeleid. Ook wordt wel aangegeven dat overleg vrijwel altijd tot oplossingen leidt.
2. Veel beleidsplannen vertragen in de uitvoering. Gemeenten hebben geen zin in langdurige en kostbare juridische procedures en besteden om die reden veel energie aan overleg met vergunningaanvragers. Dit gaat ten koste van de uitvoering van de beleidsplannen (bijvoorbeeld de uitgifte van een bepaald aantal vergunningen).

Vergunningverlening

5.1 Inleiding

In de quick-scan zijn de voor brandveiligheid twee belangrijkste vergunningen geanalyseerd: de bouwvergunning en de gebruiksvergunning. Nadat de vergunning verleend is, begint controle en handhaving (zie hoofdstuk 6 en 7). In dit hoofdstuk gaat het om de vraag in hoeverre de brandweer bij advisering over vergunningverlening betrokken is en of er voldoende capaciteit is voor de naleving van de vergunningen en het inhalen van achterstanden. Bij niet-naleving is het de vraag welke sancties en welke termijnen worden opgelegd. In dat verband is het instrument van de aanschrijving van belang. Door middel van een aanschrijving kan een eigenaar immers verplicht worden gesteld geconstateerde gebreken binnen een bepaalde termijn te verhelpen.

5.2 Bouwvergunningen

Bevindingen

In alle gemeenten geeft de brandweer (of de regionale brandweer) advies aan de vergunningverlener (het gemeentebestuur, of bij mandatering de dienst Bouw- en woningtoezicht) over de brandveiligheidseisen. Er vindt altijd volledige toetsing plaats aan het Bouwbesluit op het onderdeel brandveiligheid. Er zijn geen achterstanden bij de advisering door de brandweer geconstateerd. Aan deze taak wordt praktisch altijd de hoogste prioriteit gegeven.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De tijdspanne voor het verstrekken van een bouwvergunning is toegenomen. Dit komt door de toegenomen complexiteit van gebouwen, de relatieve ontoegankelijkheid van de regelgeving (van het Bouwbesluit) en de verschillende interpretaties die aan de regels en eisen kunnen worden gegeven.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Wat de brandveiligheidseisen betreft, vindt de bouwvergunningverlening op een goede wijze plaats.
2. De brandweer ziet advisering voor bouwvergunningen als hoogste prioriteit, niet alleen vanwege de fatale termijnen (waarbinnen een oordeel over een vergunning moet worden gegeven),

maar ook omdat dit de meest effectieve manier is om invloed op de brandveiligheid van nieuwe gebouwen uit te oefenen.

3. Er is sprake van een toename van de tijd die de brandweer aan advisering en beoordeling van bouwvergunningen besteedt.

5.3 Aanschrijvingen

Bevindingen

De gebruiksvergunning mag geen bouwkundige eisen bevatten. Via een aanschrijving kan een eigenaar wel verplicht worden bouwkundige aanpassingen in het belang van de brandveiligheid uit te voeren.

Daarom is de aanschrijving in principe een goed instrument. Maar hoewel alle gemeenten onderschrijven dat het aanschrijvingsinstrument een goede manier is om brandveiligheid te handhaven, blijkt dit middel in de praktijk nauwelijks te worden ingezet. Niet de brandweer, maar Bouw- en woningtoezicht verstuurt aanschrijvingen. Bij de bestaande bouw wordt in plaats van een formele aanschrijving bijna altijd voor een brief met eisen gekozen. Gemeenten ontberen een aanschrijvingsbeleid inzake brandveiligheid.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

In ongeveer driekwart van de gevallen wordt tegemoet gekomen aan de in de gemeentelijke brief verwoorde eisen. Indien de verbeteringen niet binnen de gestelde termijnen worden aangebracht, volgen er geen sancties, maar nieuwe brieven en nieuw overleg. (De verbeteringen zijn immers niet afdwingbaar, omdat niet voor een aanschrijving is gekozen.) Deze vorm van overleg kan soms jaren duren.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Gemeenten kiezen voor een eisenbrief in plaats van voor een aanschrijving uit onbekendheid met de procedures en uit angst voor de gevolgen van verkeerde beslissingen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Van de mogelijkheid om geen termijnen aan een aanschrijving te koppelen, maar een gebruiksvergunning met beperkt gebruik (die van kracht blijft totdat de geëiste verbeteringen zijn aangebracht) te verstrekken, wordt nauwelijks gebruik gemaakt.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Gemeenten maken vrijwel geen gebruik van aanschrijvingen.
2. Gemeenten hanteren de eisenbrief. De eisen kunnen in dat geval echter niet adequaat gesanctioneerd worden, met als uiteindelijk gevolg dat toch een aanschrijving nodig zal blijken wanneer een eigenaar voet bij stuk houdt. Er heerst bijna overal een overlegcultuur.
3. Het ontbeert gemeenten aan vastgesteld beleid inzake aanschrijvingen, termijnen, sancties voor wat betreft de handhaving van brandveiligheid van bestaande gebouwen.

5.4 Gebruiksvergunningen

Bevindingen

Alle gemeenten passen het gebruiksvergunningenstelsel toe. Van een actief beleid is sprake wanneer gemeenten eigenaren van bestaande bouw en nieuwbouw zelf een gebruiksvergunning laten aanvragen. Bij een passief beleid verleent een gemeente alleen vergunningen als die door de eigenaar uit eigen beweging worden aangevraagd. 30% van de gemeenten voert een actief beleid en 50% een passief beleid ten aanzien van de bestaande bouw en nieuwbouw. 20% is actief ten aanzien van nieuwbouw, maar passief ten aanzien van bestaande bouw. In totaal voert dus 70% van de gemeenten ten aanzien van bestaande bouw een passief vergunningenbeleid.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De gemeenten die een actief beleid voeren, doen dit op basis van een beleidsplan of preventie-activiteitenplan (Prevap). Slaap- en zorggebouwen hebben daarin meestal de hoogste prioriteit.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Vrijwel alle gemeenten kampen met achterstanden in het verstrekken van gebruiksvergunningen. Circa 80% van de gemeenten kampt met een aanzienlijke achterstand. Dit is vooral te verklaren uit het feit dat bij de inwerkingtreding van het gebruiksvergunningenstelsel begonnen is met een grote groep gebouwen die gebruiksvergunningplichtig werden geacht, terwijl bovendien nieuwe gebouwen ook onder de gebruiksvergunning moesten gaan vallen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Viervijfde van de gemeenten kampt met een achterstand in het verstrekken van gebruiksvergunningen.
2. Brandweerkorpsen leggen de prioriteit bij advisering voor de bouwvergunning en veel minder bij het verstrekken en controleren van gebruiksvergunningen.
3. Het is opmerkelijk dat in eenderde van de gemeenten het maximaal aantal toe te laten personen in de gebruiksvergunning niet is opgenomen op basis van de uitgangsbreedte en het aantal uitgangen. Het maximaal aantal personen dat toegelaten mag worden is daarmee onbekend en niet af te dwingen. Aldus ontnemt men zich de mogelijkheid om op dit onderdeel te handhaven.
4. Een aantal gemeenten zoekt naar manieren om de vergunningsduur te laten verlopen. Wanneer een hernieuwde vergunning vereist is, zijn er extra leges-inkomsten en kan worden ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en inzichten.
5. Ongeveer de helft van de gemeenten hadden de gegevens over de verleende en de te verlenen vergunningen niet paraat. Een slechte registratie kan een indicatie zijn van een vergunningenbeleid dat nog niet goed van de grond is gekomen.
6. De brandweer kan eigen prioriteiten stellen. Dit impliceert dat het zo kan uitpakken dat de brandweer moet adviseren bij gebruiksvergunningen, maar daar niet aan toekomt omdat advisering van andere vergunningverleners voorrang krijgt.

5.5 Overige gemeentelijke vergunningen

Bevindingen

Soms wordt een aparte (exploitatie)vergunning voor bepaalde gebouwen (kamerverhuur, kinderdagverblijven, prostitutie) verstrekt door een andere dienst dan Bouw- en woningtoezicht. Deze vergunningen regelen niet de brandveiligheid, maar verwijzen naar de gebruiksvergunning. De brandweer geeft dan wel zo nodig advies.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Er is geen sprake van overlap of strijdigheid tussen de aparte vergunningen en de gebruiksvergunning inzake brandpreventieve voorwaarden.
2. Gemeenten gebruiken geen andere vergunningen dan de bouwvergunning, gebruiksvergunning en milieuvergunning om de brandveiligheid te regelen.

Controle

6.1 Inleiding

Controles op brandveiligheid worden onderscheiden in preventieve en repressieve controles. De eerste vinden plaats tijdens de bouw, tijdens de gebruiksduur of in verband met evenementen. De tweede categorie heeft betrekking op controles die naar aanleiding van klachten of signalen uitgevoerd worden. In dit hoofdstuk ligt de nadruk op preventieve controles die voortvloeien uit de regelgeving (het Bouwbesluit en de Bouwverordening). Er bestaan geen wettelijke normen die (periodieke) controles voorschrijven. Het is daarom moeilijk om van voldoende controles of van een tekort aan controles te spreken. Dit laatste kan wel geschat worden door de feitelijke controlefrequentie af te zetten tegen in Prevaps vastgestelde controle-inspanningen. Ook de hoeveelheid onveilige situaties die bij controles wordt aangetroffen, is een maatstaf: wanneer vaker gecontroleerd zou worden, zouden er immers minder vaak onveilige situaties moeten worden aangetroffen.

6.2 Controles tijdens de bouwfase

Bevindingen

Het aantal preventieve controles tijdens de bouwfase blijkt sterk afhankelijk te zijn van de beschikbare capaciteit. In veel van de gemeenten (70%) is sprake van een controletekort, zowel wat de frequentie als wat de diepgang betreft. Naarmate een gebouw complexer is, wordt er wel meer gecontroleerd. Ook is er meer controle in de eindfase van een bouw, met name bij de oplevering.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Bouw- en woningtoezicht is de belangrijkste controlerende dienst; de brandweer is er op onderdelen bij betrokken.

Kleinere gemeenten maken vaker gebruik van de regionale brandweer dan de geselecteerde groep en de grotere gemeenten.

Ambtenaren die zowel de bouwvergunningverlening als de controle onder hun hoede hebben, geven aan onvoldoende tijd te hebben voor controles. De hoeveelheid bureauwerk is namelijk in verhouding tot het uitvoeren van controles de laatste jaren toegenomen vanwege de ingewikkelde regelgeving.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Een controletekort kan negatieve gevolgen hebben voor de brandveiligheid van gebouwen, omdat dan lang niet altijd duidelijk is of de vereiste voorzieningen zijn aangebracht. Dit blijkt ook uit het feit dat bij controles die wel plaatsvinden vaak gebreken worden geconstateerd.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Het controletekort wordt niet alleen veroorzaakt door gebrek aan menskracht. Gemeenten ontberen ook een controlesysteem als integraal onderdeel van de vergunningverlening.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Er is behoefte aan meer controles tijdens de bouwfase.
2. De brandveiligheid komt in het geding door het controletekort.
3. Er bestaat geen controlesysteem als integraal onderdeel van de vergunningverlening, waarin onder andere het aantal controles en de intensiteit van die controles geregeld is.
4. Er is geen toezicht op de uitvoering van de controles. Vaak voert de ambtenaar die de vergunningverlening onder zijn hoede heeft ook de controle uit, maar is er niemand die de ambtenaar weer controleert. De praktijk leert dat controles een relatief hoog ad-hoc karakter hebben.

133

6.3 Preventieve controles

Bevindingen

Preventieve controles tijdens de gebruiksduur (dus van bestaande gebouwen) en in verband met evenementen vertonen een structureel tekort. In 60% van de gemeenten is sprake van een controletekort, vooral veroorzaakt door tekort aan menskracht.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Een gebouw wordt vrijwel uitsluitend gecontroleerd als er sprake is van een gebruiksvergunning. Veel gebouwen beschikken nog niet over zo'n vergunning en worden dus zelden op brandveiligheid gecontroleerd.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

In driekwart van de gevallen waarin een gemeente gebruiksvergunningen afgeeft, wordt ook gecontroleerd. De gewenste frequentie van controles, vastgelegd in de Prevaps, wordt in de praktijk vaak niet gehaald. Van frequent uitgevoerde controles wordt aangenomen dat er een preventieve werking van uitgaat. Die werking laat dus te wensen over. Een tweede nadeel is verder dat controles vaak op momenten plaatsvinden dat het gebouw niet in gebruik is. De controle van een cafe, dat 's nachts vol zit met klanten, vindt bijvoorbeeld alleen overdag plaats.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Controles bij evenementen zijn vrij willekeurig. Zo geven sommige gemeenten aan tijdens feestdagen en in het weekend, wanneer dus de meeste evenementen plaatshebben, geen controles uit te voeren.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Het controletekort voor bestaande gebouwen is ernstiger dan het controletekort bij nieuwbouw. Dit komt door de vaak grote achterstand in de afgifte van gebruiksvergunningen en ondeskundig gebruik van gebouwen. Bovendien heeft het gemeentebestuur en de brandweer geen goed zicht op potentiële gevaarlijke situaties door het controletekort. De kans is dan ook groot dat hulpdiensten bij calamiteiten voor verrassingen komen te staan.
2. In bijna alle gemeenten is de frequentie van periodieke controles onvoldoende om brandveilig gebruik van gebouwen te garanderen.
3. Het is opvallend dat de prioriteit van controles meer bij nieuwbouw ligt dan bij bestaande bouw, vanuit het perspectief dat de grootste risico's juist bij de bestaande bouw te vinden (en te elimineren) zijn.
4. Controles vinden vaak plaats op momenten dat de inrichting niet in gebruik is. Een optimale schatting van brandveilig gebruik is dan niet goed mogelijk.

6.4 Repressieve controles

Bevindingen

Vrijwel altijd wordt direct actie ondernomen wanneer de brandweer signalen over brandgevaarlijke situaties bereikt.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Indien de brandgevaarlijke situatie niet direct verholpen kan worden, dan moeten vervolgacties plaatsvinden. Eén daarvan is dat de uitrukdienst op de hoogte wordt gesteld.

In de geselecteerde groep en de grotere gemeenten blijkt de informatie-overdracht lastiger dan in kleinere gemeenten. Soms vindt deze zelfs niet plaats.

De registratie van de klachten laat te wensen over, zodat onduidelijk is welke vervolgacties precies genomen worden of hadden moeten worden.

Kleinere gemeenten voeren in het geheel geen registratie, omdat het aantal klachten bijzonder laag is. De ervaring leert dat hier geen sprake is van verlies aan overzicht.

Conclusies

1. In alle gemeenten wordt onmiddellijk actie ondernomen na binnenkomst van een klacht over een brandonveilige situatie.
2. Niet in alle gevallen wordt de uitrukdienst van de brandweer geïnformeerd over brandgevaarlijke situaties die niet gelijk verholpen kunnen worden.

Handhaving

7.1 Inleiding

Onder handhaving wordt verstaan 'het juridisch toepassen van dwangmiddelen wanneer brandveiligheidsregels niet worden nageleefd'. De instrumenten die gemeenten tot hun beschikking hebben kunnen worden verdeeld in: bestuursdwang, dwangsom en strafrechtelijke handhaving. Bestuursdwang wordt bij levensbedreigende situaties gebruikt; in andere situaties heeft de dwangsom de voorkeur. Strafrechtelijke handhaving wordt nauwelijks toegepast. Onderzocht is of de gemeenten daarnaast ook privaatrechtelijke handhavingsinstrumenten hanteren of handhaven zonder bevoegdheden. Vanwege de vele vormen van handhaven is het ook de vraag hoe bij gemeenten de samenhang is tussen de verschillende instrumenten en wanneer welke instrument wordt toegepast.

135

7.2 Bestuursdwang

Bevindingen

Bestuursdwang, gehele of gedeeltelijke sluiting of uitvoering van gemeentewege (artikel 124-138 Gemeentewet), wordt vaak ingezet bij grote gebouwen, zoals ziekenhuizen, scholen, en dergelijke. Slechts in een beperkt aantal gemeenten is in enkele gevallen bestuursdwang toegepast. In iets meer gevallen is wel met bestuursdwang gedreigd, maar werd het probleem toch nog door overleg uit de wereld geholpen. Vermoedelijk door het beperkte gebruik hebben gemeenten geen beleid voor het inzetten van dit middel.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Gemeenten geven echter wel aan bekend te zijn met dit instrument en indien nodig bestuursdwang toe te passen. Hindernissen voor het inzetten zijn: het is moeilijk een afweging te maken tussen de onveilige situatie en de gevolgen voor de eigenaar, juridische procedures kunnen een groot beslag leggen op het ambtelijk apparaat, en de angst voor schadeclaims.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Bestuursdwang wordt niet vaak toegepast om de brandveiligheid te handhaven.
2. Bestuursdwang wordt echter wel een effectief instrument gevonden door gemeenten.
3. Bestuursdwang wordt als een omslachtige en langdurige procedure beschouwd.

4. Er heerst angst voor schadeclaims bij de inzet van bestuursdwang.
5. Ongeveer driekwart van de met handhaving van de brandveiligheid belaste ambtenaren is onbekend met de werkwijze van bestuursdwang.
6. Het is lastig te beoordelen wanneer een situatie ernstig genoeg is om bestuursdwang toe te passen.

7.3 Dwangsom

Bevindingen

Het opleggen van een dwangsom (artikel 5.32 - 5.36 Algemene Wet Bestuursrecht) wordt als middel iets vaker gebruikt dan het toepassen van bestuursdwang. Het innen van dwangsommen blijkt lastig. Dwangsommen worden overigens vaker op andere (handhavings)terreinen geëist.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Net als bij de bestuursdwang is er de vrees dat juridische procedures een groot beslag leggen op het ambtelijk apparaat en dat er schadeclaims zullen zijn.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Er wordt bijna geen gebruikgemaakt van de dwangsombevoegdheid, ondanks het feit dat het een effectief middel wordt gevonden.
2. Men is wel bekend met dit instrument, maar heeft er weinig ervaring mee. Deze geringe ervaring verklaart mede de geringe inzet van het middel.
3. Het ontbeert gemeenten aan een dwangsomrichtlijn voor de handhaving van de brandveiligheid. Zo'n richtlijn zou de toepasbaarheid van dit instrument vergroten. De uitvoerende ambtenaren zijn vaak onbekend met de procedurele werkwijze om dwangsommen op te leggen.
4. Het blijkt moeilijk de dwangsommen te innen.

7.4 Strafrechtelijke handhaving

Bevindingen

Overtredingen van de Bouwverordening zijn strafbaar (artikel 12.1 van de Bouwverordening). De gemeente kan dan aangifte doen, of een buitengewoon opsporingsambtenaar een proces verbaal laten opmaken. Van dit middel van strafrechtelijke handhaving wordt vrijwel nooit gebruik gemaakt. Veel gehoorde bezwaren zijn: opgelegde boetes zijn te laag, het middel heft de ongewenste situatie niet op, of onvoldoende medewerking van het Openbaar Ministerie. Het OM zou niet bereid zijn de brandveiligheid strafrechtelijk te handhaven omdat gemeenten juist bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten ter beschikking hebben.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Gemeenten vinden strafrechtelijke handhaving geen goed middel om betere brandveiligheid af te dwingen.
2. De medewerking van het Openbaar Ministerie is sterk afhankelijk van het parket.
3. Hoewel er nauwelijks ervaring mee is opgedaan, vinden de meeste gemeenten dat de sanctie in relatie tot de overtreding te laag is bij strafrechtelijke handhaving.

7.5 Overige handhaving en samenhang

Bevindingen

Van alle instrumenten hebben bestuursdwang en dwangsom de grootste voorkeur. Slechts bij één gemeente bleek dat voor een gelijktijdige bestuurs- en strafrechtelijke procedure was gekozen. Van privaatrechtelijke handhaving of handelen zonder bevoegdheid (met het risico op schadeclaims als gevolg van het plegen van een onrechtmatige daad) zijn geen voorbeelden in de onderzochte gemeenten voorgekomen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Gemeenten hebben een duidelijke voorkeur voor bestuursdwang en dwangsom als handhavingsinstrumenten, ook al worden beide niet vaak gehanteerd.
2. Alle gemeenten geven bij levensbedreigende situaties de voorkeur aan bestuursdwang boven het opleggen van een dwangsom.
3. Ruim driekwart van de gemeenten geeft bij niet levensbedreigende situaties de voorkeur aan het opleggen van een dwangsom boven bestuursdwang.
4. Gemeenten passen voor de handhaving van de brandveiligheid geen andere wijzen van handhaving toe, zij het dat strafrechtelijke handhaving sporadisch voorkomt.
5. In het algemeen leidt weinig (periodiek) controleren ook tot (relatief) weinig kennis over brandgevaarlijke situaties en de wijzen waarop die voorkomen kunnen worden.

Technische aspecten

8.1 Inleiding

Aan een vergunning zijn vele technische eisen verbonden. Tijdens het bouwproces of bij de oplevering vinden meestal controles plaats. Maar ook de naleving van deze eisen tijdens de gebruiksfase van een gebouw moet gecontroleerd worden. Voor incidentele of periodieke controles worden diverse naslagwerken benut. Hierbij valt te denken aan NEN-normen en boekwerken als 'Een brandveilig gebouw bouwen' en 'Een brandveilig gebouw installeren'. Vraag is echter hoe gedegen controles in de praktijk geschieden? In dit hoofdstuk is wat de controle betreft een onderscheid gemaakt naar de meest relevante gebruikseisen die voor de brandveiligheid gelden, te weten:

- noodverlichting, vluchtwegaanduiding en ontruimingsinstallaties;
- aanwezigheid, onbelemmerd gebruik en draairichting van (nood-)uitgangen;
- brandbaarheid en versiering, stoffering en meubilering;
- herkenbaarheid van blusmiddelen;
- aantal toe te laten personen;
- aanwezigheid van bedrijfshulpverleners.

8.2 Technische aspecten

Bevindingen

Ruim de helft van de gemeenten van de quick-scan (60%) voert incidenteel of periodiek een controle uit tijdens de gebruiksfase van een gebouw. Deze controles zijn vrijwel altijd gekoppeld aan een gebruiksvergunning. Gebouwen die (nog) geen gebruiksvergunning hebben worden zelden gecontroleerd.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De frequentie van de controles is in de meeste gevallen afgeleid van de handleiding Prevap. Daarnaast is de frequentie afhankelijk van het gemeentelijk uitvoeringsbeleid van het gebruiksvergunningstelsel.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Geen enkele gemeente heeft beleid vastgelegd over de wijze waarop de technische aspecten worden gecontroleerd.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Gemeenten erkennen dat controles tekortschieten. Als belangrijkste oorzaak wordt gebrek aan mankracht genoemd. (Eén gemeente geeft aan dit ten dele op te lossen door stadswachten eenvoudige (her)controles te laten uitvoeren, bijvoorbeeld op aanwezigheid van noodverlichting of het aantal personen bij evenementen.)

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep (de oplossing om eventueel stadswachten in te zetten, is voor kleinere gemeenten uiteraard niet mogelijk).

De wijze waarop technische controles worden uitgevoerd door verschillende gemeenten is niet eenduidig. Het voornaamste verschil betreft het uitvoeren van tussen visuele controles (op aanwezigheid voorzieningen) en/of technische controles (op werking van die voorzieningen).

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Het merendeel van de gemeenten (80%) controleert tijdens het gebruik niet op het maximaal aantal toe te laten personen. Dit stimuleert ondernemers om af te wijken van het toegestane aantal personen, ondanks het feit dat soms een beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Het merendeel van de gemeenten (80%) controleert evenmin op de aanwezigheid en de geoefendheid van een bedrijfshulpverleningsorganisatie (BHV). Een enkele gemeente geeft aan dat dit niet de taak is van de brandweer, maar van de arbeidsinspectie.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Wanneer versieringen worden gecontroleerd, is dat meestal ter plekke door een eenvoudige brandproef met een aansteker. Sommige gemeenten eisen certificaten waaruit blijkt dat versieringen en stoffen op (on)brandbaarheid getest zijn. Gebreken die worden geconstateerd, blijken in veel gevallen het gevolg van onwetendheid van eigenaar of leverancier/installateur.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Blusmiddelen worden herkend aan de hand van pictogrammen en keuringstickers. Aantal en plaats zijn geregeld in de gebruiksvergunning, maar blijken door onwetendheid toch vaak verkeerd geplaatst te zijn (poederblussers in keukens die bij gebruik onnodige meerschade veroorzaken).

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Er bestaat onduidelijkheid over technische eisen. Technische eisen kunnen per gemeente verschillen. Voor gebruikers/vergunninghouders is het daarom soms moeilijk te achterhalen aan welke technische eisen precies moet worden voldaan. Voor met name nooduitgangen bestaan geen eenduidige (landelijke) eisen. Soms moeten nooduitgangen zijn uitgevoerd met een zogeheten panieksluiting, soms met een knopcilinder of een wisselbeslag.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Conclusies

1. Er wordt te weinig en te incidenteel gecontroleerd. Dit komt niet alleen door personeelsgebrek. In geen enkele gemeente bestaat duidelijk beleid ten aanzien van controles op technische eisen.
2. Uit de controles blijkt dat het bewustzijn van brandveiligheid bij vergunninghouders onvoldoende is.
3. Er is geen goed systeem voorhanden om versiering te controleren op brandveiligheid, afgezien van eenvoudige brandproeven ter plekke.
4. Vergunninghouders hebben last van verschillende uitvoeringseisen met betrekking tot nooduitgangen (de ene keer een panieksluiting de andere keer een knopcilinder).
5. De meeste gemeenten controleren niet op het maximaal aantal toelaatbare personen, noch op de aanwezigheid en geoefendheid van een bedrijfshulpverleningsorganisatie.

Culturaspecten

9.1 Inleiding

Zijn er opmerkelijke verschillen tussen gemeenten aan te geven met betrekking tot de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid die kunnen worden geduid als 'cultuurverschillen'? Onder cultuurverschillen worden verstaan verschillen die voortkomen uit gewoonten van gemeenten (of meer in het bijzonder van brandweerkorpsen).

Bevindingen over culturaspecten dienen altijd met de nodige voorzichtigheid gepresenteerd te worden. In de interviews zijn geen vragen opgenomen met betrekking tot dit onderwerp.

Culturaspecten zijn door de onderzoekers zelf afgeleid uit de antwoorden en hangen daarom voor een groot deel af van de interpretatie van de onderzoekers.

De bevindingen zijn in dit hoofdstuk geordend rondom vier 'culturaspecten' die uit de quick-scan naar voren kwamen, te weten:

- de invloed van de (organisatie)cultuur in gemeenten;
- geen bestuurscultuur op het gebied van brandveiligheid;
- brandveiligheid is een technische zaak;
- geen sanctiecultuur.

9.2 De invloed van de (organisatie)cultuur in gemeenten

Bevindingen

Gemeenten beschikken over een grote vrijheid ten aanzien van de wijze waarop gecontroleerd en gehandhaafd wordt en welke instrumenten daarvoor worden ingezet. Verschillen tussen gemeenten in het stellen van prioriteiten en de inzet van middelen kunnen verklaard worden uit verschillen van de organisatiecultuur tussen gemeenten.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Voor een effectief vergunningenbeleid hangt veel af van een goede samenwerking tussen de brandweer en de dienst Bouw- en woningtoezicht. Die samenwerking is in elke gemeente weer anders, afhankelijk van werkwijzen, persoonlijke relaties en bijvoorbeeld de mate van betrokkenheid van het gemeentebestuur.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Er zijn ook duidelijke verschillen tussen gemeenten aangaande de taken die verschillende diensten uitvoeren.

In kleinere gemeenten zijn taken (zoals vergunningverlening en controle) minder vaak gescheiden dan in grotere gemeenten.

9.3 Geen bestuurscultuur op het gebied van brandveiligheid

Bevindingen

De quick-scan leert dat er een relatief geringe interesse bestaat bij gemeentebesturen voor een beleid gericht op brandveiligheid. Zo blijken gemeenten nauwelijks gebruik te maken van de beleidsvrijheid die de wetgever biedt om hogere eisen op te leggen dan waar de Modelbouwverordening van de VNG of de richtlijnen van de Nederlandse Brandweer Federatie van uitgaan. Ook waar in de richtlijnen sprake is van een aanbeveling om zelf beleid vast te stellen (zoals een Prevap-beleid of een handhavingsbeleid), blijkt dit in veel gevallen niet te zijn gebeurd.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De brandweer (en niet het gemeentebestuur of Bouw- en woningtoezicht) neemt vaak initiatief tot beleidsplanning ten aanzien van de brandveiligheid. Gemeenten maken echter de politieke keuze tussen extra brandweer-uitgaven en andere uitgaven. Van een effectieve beleidsuitvoering, een gedegen debat met belangenafwegingen en evaluatie (van al dan niet voortzetting van de huidige praktijk) is nagenoeg geen sprake.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

9.4 Brandveiligheid is een technische zaak

Bevindingen

Vergunningverlening, controle en handhaving worden met name in de grotere gemeenten veelvuldig gemandateerd naar de 'technische' gemeentelijke diensten (Bouw- en woningtoezicht, de brandweer). Dit heeft vaak een informatiekloof tussen deze diensten en het gemeentebestuur tot gevolg. Lang niet altijd wordt het gemeentebestuur op de hoogte gehouden van de problematische gevallen, omdat de vergunningverlening ambtelijk en technocratisch verloopt.

In de kleinere gemeenten speelt dit probleem nauwelijks; dit in tegenstelling tot de geselecteerde groep en de grotere gemeenten.

Het geven van voorlichting over de brandveiligheid van gebouwen laat in alle gemeenten te wensen over. Dit kan ook met het technocratische karakter van de diensten te maken hebben.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

De technocratische inslag zou ook kunnen leiden tot een nadruk op uitvoering van de eisen die de brandveiligheid vergroten. Zodra men echter met onwillige eigenaren te maken krijgt, gaat het over het stellen van termijnen en sancties. Dit vergt veel meer juridische kennis, waardoor dit deel van de vergunningketen sterk onderbelicht en onderbenut wordt.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

9.5 Geen sanctiecultuur

Bevindingen

Alle onderzochte gemeenten blijken tot het uiterste te overleggen over oplossingen van overtredingen. Het ontbeert gemeenten aan een aanschrijvingscultuur op het terrein van de brandveiligheid. In plaats van aanschrijvingen met juridisch afdwingbare maatregelen kiezen gemeenten voor een eisenbrief die nauwelijks juridisch afdwingbaar is. Deze praktijk bevordert het gedogen van brandgevaarlijke situaties.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Het ontbreekt de brandweer vaak aan juridische kennis om mandaatbesluiten procedureel goed uit te voeren. Een verklaring is dat de brandweer zich niet als een 'gewone' gemeentelijke dienst opstelt. Daardoor verloopt de samenwerking tussen de brandweer en andere diensten vaak stroef. Het ontbreekt ook aan samenwerkingsregels tussen de diensten. Er wordt dan adhoc samengewerkt, afhankelijk van persoonlijke relaties en de gewoonte in de betreffende plaats, en bij meningsverschillen komt deze niet-gereguleerde samenwerking gemakkelijk onder druk te staan.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Gemeenten hebben ook geen duidelijk controlebeleid. Frequenties van controles blijken afhankelijk van capaciteit en eigen taakopvatting van met name de brandweer. Ook worden controles lang niet altijd uitgevoerd op momenten dat het het drukst is in de gebouwen.

Er is geen verschil tussen de quick-scan en de geselecteerde groep.

Mandatering en samenwerking zijn onvoldoende ingebed in de gemeentelijke organisatie. Hierdoor ontstaan knelpunten aangaande het tijdig informeren van het gemeentebestuur over belangrijke beslissingen. De wijze van informeren is grotendeels cultuurgebonden.

Conclusies

10.1 Inleiding

De hier gepresenteerde conclusies volgen logischerwijs de conclusies die al in de quick-scan zijn getrokken. Wel zal de nadruk, waar dat relevant lijkt, gelegd worden op verschillen tussen de geselecteerde groep, dat wil zeggen de gemeenten die een vergelijkbaar inwonertal hebben als Volendam-Edam (te weten tussen 15.000 en 35.000 inwoners) en andere gemeenten.

Aan de hand van deze nadere analyse kan in het algemeen niet gesteld worden dat de subgroep van gemeenten, die qua inwonertal met Volendam-Edam vergelijkbaar zijn, in sterke mate afwijkt van het algehele, in de quick-scan geschetste beeld.

10.2 Conclusies ten aanzien van wet- en regelgeving

Eisen voor de brandveiligheid worden in een gemeentelijke Bouwverordening vastgelegd. De regelgeving blijkt onvoldoende om de brandveiligheid van met name bestaande gebouwen te garanderen. Bij de geselecteerde groep blijkt dat voor de bestaande bouw vaker wordt uitgegaan van het niveau voor nieuwbouw, terwijl dat volgens de wetgever niet zo bedoeld is. Verder is de regelgeving (het Bouwbesluit) te ingewikkeld en te veelomvattend, en wordt ook meer en meer maatwerk (dat wil zeggen regelgeving gericht op een bepaald gebruik van een gebouw) vereist. Daardoor gaat meer tijd zitten in vergunningverlening, wat ten koste gaat van onder andere de periodieke controles, die juist bij maatwerk zouden moeten toenemen. Gemeenten volgen de Model-bouwverordening van de VNG en maken nauwelijks of geen gebruik van mogelijkheden om zelf (op een hoger niveau) brandveiligheidseisen te stellen en af te dwingen. Men zou verwachten dat vooral de kleinere gemeenten onbekend zijn met de mogelijkheden om door middel van een eigen beleid de brandveiligheidseisen voor bestaande bouw vast te leggen. Bij grotere gemeenten blijkt echter dat toch ook het geval te zijn. In de grotere gemeenten blijken de criteria voor de gebruiksvergunning wel meer aan de lokale situatie te zijn aangepast. Dit komt omdat er in deze gemeenten meer specifieke gebouwen (kamerverhuur, prostitutie) zijn.

10.3 Conclusies ten aanzien van organisatie en werkwijze

In grotere gemeenten heeft het gemeentebestuur de vergunningverlening overgedragen aan afzonderlijke diensten als de brandweer en Bouw- en woningtoezicht. Bij deze mandatering treden knelpunten op die zich om die reden in grotere gemeenten vaker manifesteren dan in kleinere gemeenten. Eén van die knelpunten betreft het tijdig en goed informeren van

gemeentebesturen, bijvoorbeeld over grensgevallen. De wijze waarop informatie-overdracht plaatsvindt, is sterk cultuurgebonden en soms vrij willekeurig. Het ontbeert gemeenten aan een vastgesteld beleid met duidelijke afspraken hieromtrent. Verder verloopt de samenwerking tussen de betrokken diensten (brandweer, Bouw- en Woningtoezicht) lang niet altijd optimaal. Gemeenten beschikken niet over een samenwerkingsregeling waarin samenwerking tussen de diensten is geregeld. Hoewel, ook in de kleinere gemeenten, de kwaliteit van de brandweer relatief goed is (personeel met speciale scholing), blijken gemeenten geen opleidings- en scholingsplannen voor brandpreventieambtenaren te hebben. In de opleidingen en bijscholingscursussen wordt veel te weinig aandacht geschonken aan vergunningverlening, controle en handhaving. Er is ook weinig controle op de aanwezige kwaliteit (waarin een systeem van visiteren wellicht verandering zou kunnen aanbrengen). Beschikbare brandweerbudgetten zijn onvoldoende. Gemeentebesturen zijn hiervan op de hoogte, maar accepteren deze situatie.

10.4 Conclusies ten aanzien van vergunningketen

Voor het vaststellen van gemeentelijk beleid, het stellen van prioriteiten en het maken van actieplannen worden in meer dan de helft van de gemeenten Preventie Activiteiten Plannen (Prevaps) gebruikt. Veel gemeenten beschikken ook over een algemeen beleidsplan brandveiligheid. In de kleinere gemeenten ontbreekt het vaak aan een formele controle op de uitvoering van deze plannen. De beleidsplannen leiden niet tot tastbare verbetering van de brandveiligheid. Dit komt onder andere doordat deze plannen vaak gericht zijn op meetbare inspanningen (zoals aantallen te verlenen vergunningen) en minder op kwalitatieve (maar moeilijker vast te stellen) verbetering van de brandveiligheid. Er is weinig inzicht in de effecten van preventieve maatregelen zoals vergunningverlening, controles en handhaving. Er wordt veel tijd besteed aan overleg met vergunningaanvragers om tijdrovende en dure juridische procedures te vermijden. Vrijwel geen enkele gemeente heeft ervaring met een bezwaar- en beroepscommissie opgedaan. Er wordt in het algemeen minder voorlichting gegeven over brandveiligheid dan wenselijk wordt geacht, maar in de geselecteerde groep is dat beter dan in kleinere gemeenten. Registratie van vergunningen blijft in de kleinere gemeenten meer achter dan in de geselecteerde groep, waar de brandweer vaker beschikt over een eigen werkarchief met kopieën van de verleende vergunningen. Gemeenten in de geselecteerde groep zijn gemiddeld genomen ook beter toegerust met registratiesystemen dan de kleinere gemeenten.

10.5 Conclusies ten aanzien van vergunningverlening

Met betrekking tot de vergunningverlening is er geen enkel duidelijk verschil geconstateerd tussen de geselecteerde groep en andere gemeenten. De bouwvergunningverlening vindt over het algemeen op een goede wijze plaats en de brandweer ziet advisering voor deze vergunningen als hoogste prioriteit. Minder gunstig is het beeld bij de gebruiksvergunningen. Daar bestaat niet alleen nog een grote achterstand in het verlenen van deze vergunningen, maar ook de realisering van noodzakelijke aanpassingen is hier een probleem. Bij het afdwingen van die eisen kiest men zelden voor de 'harde' aanpak van een aanschrijving, maar bijna altijd voor de 'zachte' aanpak van overleg en vervolgoverleg, met het grote risico dat brandgevaarlijke situaties in feite niet effectief aangepakt worden. Een ander probleem is dat in gebruikersvergunningen vaak niet het maximaal aantal toe te laten personen is vastgelegd.

10.6 Conclusies ten aanzien van controle

Preventieve controles, uitgevoerd tijdens de bouw, tijdens de gebruiksduur van gebouwen of bij evenementen, schieten over het algemeen tekort. Het aantal controles is sterk afhankelijk van de personele capaciteit. Daarnaast is de hoeveelheid bureauwerk toegenomen vanwege complexere regelgeving en gebouwen. Bouw- en woningtoezicht is de belangrijkste controlerende dienst. In kleinere gemeenten maken deze diensten vaker gebruik van de regionale brandweer. Het tekort aan controle komt de brandveiligheid niet ten goede; bij controles die wel plaatsvinden, worden vaak gebreken geconstateerd. Gebouwen waarvoor nog geen gebruiksvergunning is afgegeven, worden meestal in het geheel niet gecontroleerd. Hierdoor bestaat er onvoldoende inzicht in potentiële gevaren.

Aan repressieve controles wordt een hoge prioriteit toegekend, maar hier vindt informatie-overdracht aan de brandweer in geval van brandgevaarlijke situaties die niet direct verholpen kunnen worden, met name in de grotere gemeenten, plaats op een vrij willekeurige manier. Ook de registratie van klachten laat te wensen over. In kleinere gemeenten blijft deze vaak zelfs achterwege.

Verder ontbreekt het in vrijwel alle gemeenten aan een manier om te zien of de controles wel goed worden uitgevoerd. Een probleem daarbij is de verwevenheid tussen de vergunningverlening en de controles, wanneer deze door dezelfde persoon worden afgehandeld.

Het uitvoeren van controles is een van de belangrijkste middelen om de brandveiligheid op het niveau te houden waar de vergunning van uitgaat. Maar in de realiteit van alledag blijken controles noch als activiteit, noch als post op de begroting grote prioriteit te hebben.

146

10.7 Conclusies ten aanzien van handhaving

Met betrekking tot de handhaving zijn er geen duidelijke verschillen tussen de geselecteerde groep en andere gemeenten naar voren gekomen. Handhaving van de brandveiligheid vindt nauwelijks plaats langs de bestuursrechtelijke of de strafrechtelijke weg. Er is, alom, sprake van een overlegcultuur. In veel gevallen leidt dat overleg (dat overigens door de Algemene Wet Bestuursrecht, net als een afweging van de belangen, wordt voorgeschreven) ook tot de gewenste aanpassingen. Voor die gevallen waarin overleg in eerste instantie geen soelaas biedt, wordt meestal gekozen voor vervolgoverleg. Men aarzelt hier met het inzetten van handhavingsinstrumenten die het bestuursrecht de gemeente aanreikt. Het zijn echter juist deze gevallen die vanuit het oogpunt van brandveiligheid tot onaanvaardbare situaties kunnen leiden en die leiden tot het feitelijk gedogen van brandgevaarlijke omstandigheden.

Op andere beleidsterreinen (zoals handhaving van milieu-eisen) is meer ervaring met bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten opgedaan. De brandweer, aan wie handhaving van de brandveiligheid meestal is opgedragen, heeft daarentegen over het algemeen weinig tot geen ervaring met juridische procedures. De bestuursrechtelijke handhaving is (nog) geen onderdeel van de opleiding voor brandweerpersoneel. Er is ook relatief weinig affiniteit bij de brandweer voor ambtelijke taken. Bovendien ontbreekt het de meeste gemeenten aan een richtlijn over bestuursrechtelijke handhaving. De brandweer lijkt aan zo'n richtlijn wel grote behoefte te hebben. Ook wordt aangegeven dat juridische ondersteuning (vanuit een andere gemeentelijke dienst) in dergelijke gevallen zeer gewenst is.

10.8 Conclusies ten aanzien van technische aspecten

Ook ten aanzien van dit onderdeel zijn geen duidelijke verschillen geconstateerd tussen de geselecteerde groep en andere gemeenten. Slechts iets meer dan de helft van de gemeenten voert incidenteel of periodiek controles op technische aspecten uit tijdens de gebruiksfase van een gebouw. Deze controles komen voort uit verleende gebruiksvergunningen. Gebouwen zonder vergunning worden zelden gecontroleerd. Wanneer er een uitvoeringsbeleid is vastgesteld, staat daarin meestal de frequentie van controles aangegeven. Geen enkele gemeente heeft echter specifiek beleid geformuleerd ten aanzien van technische aspecten. Hier heerst vrij veel willekeur. Zo stelt de ene controleur alleen de aanwezigheid van voorzieningen vast, terwijl de andere ook kijkt of de voorzieningen functioneren. Alom wordt erkend dat controles tekortschieten. Dit wordt geweten aan gebrek aan personeel. Van creatieve oplossingen, zoals de inzet van stadswachten voor eenvoudige controletaken, is nauwelijks sprake. Het grootste deel van de gemeenten in de quick-scan controleert niet op het maximaal aantal toe te laten personen, ook al is dat aantal vastgelegd in de gebruiksvergunning. Dit werkt niet preventief en vergroot zelfs de verleiding voor ondernemers om uit economische overwegingen de vastgestelde normen te overschrijden. Ook wordt veel te weinig gecontroleerd op de aanwezigheid en de geoefendheid van een BHV-organisatie. Er bestaat voorts geen goed systeem om versieringen op brandveiligheid te controleren. Meestal wordt volstaan met een eenvoudige brandproef ter plekke. Ten slotte blijken met name met betrekking tot nood-uitgangen verschillende normen te gelden. Dit scheidt verwarring bij eigenaren en controleurs.

10.9 Conclusies ten aanzien van cultuuraspecten

Afgezien van het feit dat in kleinere gemeenten taken die samenhangen met vergunningverlening en controle minder vaak gescheiden zijn dan in grotere gemeenten, men elkaar in kleinere gemeenten beter kent en de informatielijnen veel korter zijn, zijn er geen duidelijke cultuurverschillen aan te wijzen tussen de geselecteerde groep en de kleinere gemeenten. In kleinere gemeenten worden minder taken gemandateerd. Cultuuraspecten, waardoor de gang van zaken in de ene gemeente verschilt met die in een andere gemeente, komen in alle gemeenten voor. Zij hebben steeds betrekking op zaken als de wijze van samenwerking, informatie-overdracht, sanctiebeleid of voorlichtingsbeleid. Pas wanneer een bepaalde wijze van opereren er (onverhoopt) toe bijdraagt dat de brandveiligheid niet effectief bevorderd wordt (of zelfs afneemt), zoals in het geval van gedogen van brandonveilige situaties, zouden maatregelen moeten worden genomen. Een van de manieren waarop dat zou kunnen, is het op regionaal niveau organiseren van de brandweertaken.

Deel II

Inventarisatie van best practices

Inleiding

Tijdens het quick-scan onderzoek naar de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid zijn een beperkt aantal opvallende voorbeelden of oplossingen naar voren gekomen, die bruikbaar zouden kunnen zijn als voorbeeld voor andere gemeenten. Deze zogenaamde best practices kunnen bouwstenen zijn voor een te ontwikkelen landelijk actieprogramma. Op verzoek van de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 is er nader onderzoek gepleegd naar de in het land bestaande best practices. Daarbij is gestreefd naar het verzamelen in een zo breed mogelijk palet, dat wil zeggen het vinden van best practices in alle rubrieken van het quick-scan onderzoek. Er zijn weliswaar binnen al deze rubrieken best practices gevonden (met uitzondering van de technische aspecten en de cultuuraspecten), maar binnen deze rubrieken waren er niet op alle onderdelen best practices. Sommige onderdelen zijn in het kader van een te ontwikkelen landelijk actieplan wellicht zo essentieel, dat op die onderdelen gezocht is naar ideeën die hierover leven. Deze ideeën zijn dan als best practices opgenomen.

149

Uit het onderzoek bleek dat er minder best practices zijn, dan de onderzoekers hadden verwacht. Om toch voldoende ingrediënten voor het door de commissie te ontwikkelen landelijke actieprogramma te verkrijgen, zijn een aantal extra interviews gehouden bij gemeenten op basis van de vragenlijst van de quick-scan. Daarvoor zijn een aantal gemeenten geselecteerd, waarvan bij de onderzoekers de indruk bestaat, dat deze gemeenten over het gehele scala van de brandveiligheid een redelijk beleid voeren.

Uit het quick-scan onderzoek bleek al dat er wellicht voorbeelden van goede vergunningverlening, controle en handhaving te vinden zijn bij de uitvoering van de milieuregelgeving. Een dergelijk onderzoek was geen opdracht in het kader van dit nadere onderzoek naar de handhaving van de brandveiligheid, maar is wel aan te bevelen in het kader van het opstellen en uitwerken van een landelijk actieprogramma.

Wet- en regelgeving

2.1 Beleidsniveau voor bestaande bouw

De wet- en regelgeving is in het quick-scan onderzoek toegespitst op het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Geconstateerd is dat gemeenten niet beleidsmatig gebruik maken van de mogelijkheid om de brandveiligheid van de bestaande bouw op een hoger niveau te brengen. Een aantal gemeenten doen dat alleen op ad hoc basis. Bij het onderzoek naar best practices is gezocht naar gemeenten die wel op een beleidmatige wijze het niveau van de bestaande bouw voor hun gemeente hebben bepaald en vastgesteld.

Er zijn maar weinig voorbeelden gevonden. De brandweer van Zaanstad, de brandweer van Den Haag en de regionale brandweer Haaglanden hebben in elk geval in meer of mindere mate beleidsniveaus vastgesteld. Voor kamerverhuurbedrijven is dit door meerdere gemeenten gedaan. Zie hiervoor best practice 2.

Best practice 1

De brandweer van Den Haag heeft voor een aantal gebouwtypen (kamerverhuurbedrijven, onderwijsgebouwen, kantoorgebouwen, prostitutiegebouwen en moskeeën en mandirs) beleidsniveaus opgesteld. Voor het samenstellen van deze pakketten zijn de brandveiligheids-eisen uit het Bouwbesluit en – voor zover van toepassing – uit de Bouwverordening, verdeeld in zes categorieën. Voor iedere categorie is bepaald of de eisen die het Bouwbesluit voor bestaande gebouwen geeft voldoende zijn, of dat er hogere eisen gesteld moeten worden. Deze hogere eisen zijn dan in de meeste gevallen de eisen die voor nieuwbouw gelden. In onderstaande tabel is deze verdeling in algemene zin weergegeven. In werkelijkheid is bij alle eisen die binnen de diverse categorieën gelden de afweging gemaakt of de eis voor de bestaande bouw of voor nieuwbouw toegepast moet worden.

categorie	niveau van eisen
brandcompartimenten	bestaande bouw
rookcompartimenten	nieuwbouw
ontvluchtingseisen	nieuwbouw
brandwerende constructies	bestaande bouw
toegepaste materialen	bestaande bouw
brandbeveiligingsinstallaties	nieuwbouw

De optelling van de categorieën leidt tot het totale pakket van brandveiligheidsvoorzieningen. De optelling van de niveaus van de eisen leidt tot een niveau dat ligt tussen de eisen voor bestaande bouw en de eisen voor nieuwbouw. Dit niveau wordt geformuleerd als het gemeentelijk beleidsniveau. Dit gemeentelijk beleidsniveau wordt tevens toegepast als maximale vrijstelling bij verbouwsituaties.

2.2 Brandveiligheidseisen voor kamerverhuurbedrijven

Het Bouwbesluit rekent kamerverhuurbedrijven tot de categorie woningen. Veel van de bij de quick-scan geïnterviewde gemeenten gaven aan dat in de praktijk blijkt dat het gebruik zodanig afwijkend is dat de relatief lichte bouwkundige eisen die het Bouwbesluit voor woningen geeft, niet afdoende zijn. In bijlage C van de eindrapportage van de quick-scan is de stelling “het Bouwbesluit is ontoereikend om de brandveiligheid van kamerverhuurbedrijven te realiseren” nader toegelicht.

Een aantal gemeenten heeft voor de kamerverhuurbedrijven (waaronder ook studentenhuisvesting valt), afzonderlijke prestatie-eisen geformuleerd. Deze gemeenten zijn (onder meer) Amsterdam, Den Haag, Leeuwarden en Maastricht. Uitgangspunt van deze eisen zijn de bouwkundige eisen zoals het Bouwbesluit die geeft voor woningen, aangevuld met gebruikseisen die variëren van beperkt gebruik tot het aanbrengen van brandbeveiligingsinstallaties. In de meeste gevallen is het door de gemeente Den Haag ontwikkelde pakket van maatregelen de basis geweest (bijvoorbeeld in Leeuwarden en Maastricht).

Best practice 2

De gemeente Den Haag heeft een eisenpakket voor kamerverhuurbedrijven vervaardigd dat, met enige kunstgrepen, past binnen de bouwregelgeving. Voor het samenstellen van dit pakket is de volgende werkwijze met vier stappen toegepast.

1. De eisen die het Bouwbesluit geeft voor bestaande woningen vormen het startpunt.
2. De eisen worden alle – gemotiveerd – verhoogd tot het niveau voor nieuw te bouwen woningen.
3. Daar waar de ontvluchting problematisch is, mogen de kamers niet gebruikt worden (op basis van de bouwverordening: gebruikseis).
4. Als alternatief mag de eigenaar er voor kiezen alle kamers in gebruik te nemen of te houden, indien aan een aantal extra ontvluchtingseisen wordt voldaan.

Het samengestelde pakket is door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld. In enkele tientallen gevallen is dit pakket door de rechter getoetst en heeft daarbij in alle gevallen de toets der kritiek doorstaan. Opvallend is ook dat de eigenaren in bijna 100% van de gevallen gekozen hebben voor het in gebruik nemen of houden van alle kamers door het aanbrengen van extra ontvluchtingsvoorzieningen. De brandweer van Den Haag heeft een aantal ervaringen met branden in kamerverhuurpanden die voldeed aan het hiervoor genoemde eisenpakket. De conclusie is dat de eisen voldeden, dat wil zeggen dat de brand en de aanwezige personen zich “gedroegen” zoals met het eisenpakket verondersteld werd.

2.3 Communiceren van de gebruikseisen

Met betrekking tot het communiceren van de gebruikseisen met de geadresseerden van deze eisen, de eigenaren, constateert de quick-scan het volgende. “De gebruikseisen vormen naast

het gebruiksvergunningstelsel de spil voor het brandveilig gebruik van gebouwen. De primaire zorg voor de naleving ligt bij de eigenaren van een pand. Het is daarom merkwaardig dat slechts 10% van de gemeenten initiatieven nemen om deze gebruikseisen goed onder de aandacht te brengen.”

Redelijk veel gemeenten sluiten de gebruikseisen bij de gebruiksvergunning. Maar het communiceren van de gebruikseisen is meer dan alleen maar het bijsluiten van de gebruikseisen bij de gebruiksvergunning. Communiceren betekent ook toelichten en uitleggen.

Best practice 3

De brandweer van Zaanstad neemt de gebruikseisen door met de geadresseerde van de gebruiksvergunning voordat deze vergunning verstrekt wordt. De brandweer en de eigenaren ervaren deze bespreking van de eisen als positief voor het wederzijdse begrip, hetgeen – in elk geval gevoelsmatig – leidt tot het beter naleven van de eisen.

Best practice 4

De gemeente Leeuwarden heeft folders samengesteld over de brandveiligheid van kamer- verhuurbedrijven. 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.

Organisatie en werkwijze

3.1 Samenwerking tussen brandweer en bouw- en woningtoezicht

Omdat brandpreventie verdeeld is over een aantal wetten en de uitvoering van deze wetten aan verschillende gemeentelijke diensten zijn opgedragen, is samenwerking belangrijk. In het quick-scan onderzoek is daarover geconstateerd dat er in alle gemeenten wordt samengewerkt tussen met name de brandweer en bouw- en woningtoezicht. Er is echter ook vastgesteld dat er geen samenwerkingsregelingen ten grondslag liggen aan de samenwerking tussen deze diensten. Hierdoor is de samenwerking cultureel bepaald en niet structureel. Bij verschillen van inzicht en competentieproblemen komt deze samenwerking onder druk te staan, hetgeen kan leiden tot een brandveiligheidsproduct van mindere kwaliteit.

Er is gezocht naar voorbeelden van samenwerkingsregelingen. In een aantal beleidsplannen preventie worden soms afspraken over samenwerking gemaakt. Een samenwerkingsregeling in de betekenis van wat de quick-scan daaronder verstaat is in onderstaande best practice nader toegelicht.

153

Best practice 5

In de gemeente Den Haag is door de brandweer en bouw- en woningtoezicht (in Den Haag de Dienst Bouwen en Wonen genoemd) een samenwerkingsregeling opgesteld en vastgesteld. In deze regeling worden afspraken gemaakt over de volgende onderwerpen.

1. *Waarde van het advies*

Er is afgesproken is dat de brandweer een dwingend advies geeft over de in de bouwvergunning op te nemen brandpreventieve eisen. Dat wil zeggen dat de Dienst Bouwen en Wonen (DBW) hier in beginsel niet van af mag wijken.

2. *Procedure bij verschil van inzicht*

Indien er tussen de brandweer(inspecteur) en de inspecteur van DBW verschil van inzicht (blijft) over het brandveiligheidsadvies wordt dit voorgelegd aan de ingestelde Werkgroep Brandpreventie. In deze werkgroep hebben deskundigen en leidinggevenden van de brandweer en de DBW zitting. Wanneer daar ook geen overeenstemming uit voortvloeit, wordt het probleem voorgelegd aan de burgemeester en de wethouder voor bouwzaken. Daar wordt dan een definitief besluit genomen.

3. *Gemeentelijke vrijheden die de Woningwet geeft*

Met het doel eenduidige afspraken te maken om verschillen van inzicht over de toepassing van de bouwregelgeving met betrekking tot brandveiligheid te voorkomen, zijn in de regeling afspraken gemaakt over het omgaan met gelijkwaardigheden, vrijstellingen bij

verbouwingen en te volgen procedures bij het bij bestaande gebouwen tegelijk opstarten van bouwvergunning- en gebruiksvergunningprocedures.

De regeling blijkt in de praktijk goed te werken. Een aantal competentieproblemen die voor de inwerkingtreding van de regeling (1996) speelden, behoren tot het verleden. Bestuurlijke tussenkomst is nauwelijks aan de orde.

3.2 Integrale samenwerking

Tijdens het onderzoek naar best practices deed zich een voorbeeld voor van verdere samenwerking inzake (brand)veiligheid. In de quick-scan wordt hier niet op ingegaan, maar in het kader van de best practices mag deze niet onvermeld blijven.

Best practice 6

De gemeente Coevorden heeft na de gemeentelijke reorganisatie een afdeling Veiligheid opgericht. In deze afdeling vinden al die activiteiten plaats die een relatie met veiligheid hebben, om de samenhang en samenwerking te bevorderen. Voorbeelden van activiteiten die bij deze afdeling zijn ondergebracht zijn alle zaken die betrekking hebben op de brandweer, de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de drank- en horecaverGUNningen, bijzondere wetten en de ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid (OOV). Ook de gebruiksvergunningverlening is bij deze afdeling ondergebracht. Omdat de afdeling nog niet zo lang bestaat, is er nog geen goed beeld te schetsen van de effecten, maar de ervaringen tot nu toe worden door de betrokkenen als zeer positief ervaren. Met name de brandweer heeft door deze opzet goed zicht op wat er op het terrein van de veiligheid gaande is en kan tijdig anticiperen en participeren waar zij dat nodig acht. 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 integraliteit te waarborgen.

3.3 Waarborgen deskundigheden

Gebouwen worden groter, hoger, dieper en complexer. Brandbeveiligingsinstallaties worden door de allernieuwste, computergestuurde, technieken steeds ingewikkelder. Hiermee wordt een steeds toenemende druk gelegd op de kennis van de uitvoerende ambtenaren. In het quick-scan onderzoek is gebleken dat er niet getoetst wordt of de kwaliteit die zij door scholing hebben verkregen, ook behouden wordt. De gemeenten ervaren dit zelf ook als een knelpunt, maar geven aan daar geen instrumenten voor te hebben. In de quick-scan wordt geconcludeerd dat gemeenten behoefte hebben aan een kwaliteitstoetssysteem voor brandpreventie-medewerkers.

Gezocht is naar praktijkvoorbeelden van kwaliteitstoetssystemen. Deze zijn niet gevonden. Omdat deze behoefte zo nadrukkelijk door gemeenten is geventileerd (de brandweer van Zaanstad en Apeldoorn pleiten voor een INK-model; in de quick-scan wordt gepleit voor een visitatiecommissie) worden hierna als best practices deze mogelijkheden kort toegelicht.

Best practice 7

Het INK-managementmodel is een beoordelingssysteem voor kwaliteit. Het is een Nederlands model dat 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 bestaat uit 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 de 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.

Best practice 8

Voor het multidisciplinair oefenen is door het College van Commandanten van Regionale Brandweren (CCRB) een visitatiecommissie ingesteld. In deze best practice zijn de doelstellingen van deze commissie de leidraad geweest.

Een visitatiecommissie voor brandpreventie kan samengesteld zijn uit deskundigen op het terrein van de brandpreventie (uit de brandweer en uit andere disciplines), en andere deskundigen (jurist, gemeentesecretaris en dergelijke). De visitatiecommissie kan de volgende taken hebben:

- het stimuleren en professionaliseren van de brandpreventie;
- het geven van een algemeen inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van de brandpreventie.

Het resultaat van de visitatiecommissie moet leiden tot (zelf)inzicht in de kwaliteit van de brandpreventie en tot verbetering daarvan. Daarnaast is een belangrijke taak van de visitatiecommissie het signaleren van tekortkomingen met betrekking tot de uitvoering van de brandpreventie en het vertalen van deze signalen in adviezen aan de gevisiteerde gemeenten die zouden kunnen leiden tot een verbeterde uitvoering.

De werkwijze zou kunnen bestaan uit drie onderdelen:

- voorbereiding: het inlezen van stukken om een beeld te vormen van de situatie in de te visiteren gemeente;
- uitvoering: het houden van gesprekken en interviews;
- rapportage: het vervaardigen van een rapportage die wordt aangeboden aan de gemeente.

De rapportages aan de gemeenten moeten strikt vertrouwelijk zijn, anders zal nooit een betrouwbaar beeld van de situatie verkregen worden. Op gezette tijden worden openbare, samenvattende rapportages gemaakt waarin het algemene beeld wordt geschetst omtrent de kwaliteit van de uitvoering van de brandpreventie.

De vergunningketen

4.1 Plannen en prioriteiten

Uit het quick-scan onderzoek is gebleken dat tweederde van de gemeenten heeft voorzien in een beleidsplan brandveiligheid. Geconstateerd is ook dat de inhoudelijkheid van deze beleidsplannen zich in veel gevallen beperkt tot voorstellen over capaciteitsuitbreiding in plaats van een brandveiligheidsvisie. Ook de prioriteiten zijn vaak niet onderbouwd en ingegeven door kostendekkendheid of het blindelings volgen van Prevap in plaats van Prevap te gebruiken als leidraad en deze op de eigen gemeentelijke situatie te leggen.

Gezocht is naar best practices op dit gebied. Er zijn daarbij – soms boven verwachting van de onderzoekers – beleidsplannen gevonden die goede inhoudelijke elementen bevatten die een beleidsplan zou moeten hebben. Deze zijn zowel bij grotere als bij kleine gemeenten gevonden. Een echte best practice – een beleidsplan dat over de gehele linie een ruime voldoende scoort – is niet gevonden. Om deze reden wordt hier een voorstel en niet een praktijkvoorbeeld als best practice gegeven.

157

Best practice 9

Uit de bestudeerde beleidsplannen blijkt dat er op onderdelen sterke visies bestaan en aan andere onderdelen marginaal of geheel geen aandacht besteed wordt. Deze sterke-zwakke onderdelen zijn wisselend. Hieruit lijkt dat gemeenten of brandweerkorpsen ondersteund zouden worden met een model-beleidsplan preventie. In een dergelijk model-beleidsplan wordt het raamwerk van onderdelen aangeboden waar een beleidsplan aan zou moeten voldoen, in casu die informatie bevatten (niet meer en niet minder) die het gemeentebestuur wenst. Het model-beleidsplan moet (niet limitatief opgesomd):

1. op outcome (de daadwerkelijke brandveiligheidssituatie) gericht te zijn en niet op output (aantallen verleende vergunningen en dergelijke);
2. op een goede wijze formatie en budget bepaald hebben (niet vanuit historisch perspectief maar vanuit daadwerkelijke behoefte);
3. de huidige “zwakke” plekken accentueren, zoals voorlichting en handhaving;
4. in uitvoering realistisch, haalbaar en controleerbaar zijn.

4.2 Voorlichting

Voorlichting kan een uitstekend middel zijn voor gemeenten om brandveiligheid onder de aandacht te brengen van burgers. Dit kan op verschillende momenten en niveaus plaatsvinden. Met betrekking hiertoe concludeert het quick-scan onderzoek dat gemeenten unaniem van

mening zijn dat voorlichting in grote mate bijdraagt aan het verhogen van de brandveiligheid. Daarentegen wordt ook geconcludeerd dat gemeenten een passief beleid voeren ten aanzien van voorlichting over brandveiligheid. Om deze reden is gezocht naar best practices ten aanzien van voorlichting op de genoemde verschillende momenten en niveaus.

Best practice 10

Deze best practice heeft betrekking op voorlichting voordat de gebruiksvergunning verstrekt is en is geadresseerd aan de (toekomstige) vergunninghouder.

In de gemeente Skarsterlân is een best practice aangetroffen betreffende voorlichting over het te voeren beleid, in dit geval over het gebruiksvergunningstelsel. Een uitgebreide folder informeert toekomstige vergunninghouders over de redenen, de doelstellingen, de procedure en de inhoud van gebruiksvergunningen. Het geeft de toekomstige vergunninghouders inzicht in wat hen te wachten staat en wat hun verantwoordelijkheid is. Dit zal zeker bijdragen tot een beter brandveiligheidsbeheer en daardoor een verhoging van de brandveiligheidssituatie in de betrokken objecten.

Best practice 11

Deze best practice heeft betrekking op voorlichting nadat de gebruiksvergunning verstrekt is en is geadresseerd aan de uitbater/gebruiker van het pand.

De gemeente Bergeijk heeft folders gemaakt met in het kort de belangrijkste aandachtspunten uit de gebruikseisen voor de uitbater/gebruikers van de horecagelegenheden in de gemeente. Specifiek is de folder bedoeld voor de carnavalsperiode, als het pand in volle omvang gebruikt wordt (veel aankleding en versiering, veel voorraad met – ten minste – het maximaal toelaatbare aantal personen in het pand aanwezig) en derhalve de meeste risico's op en bij brand aanwezig zijn. De folders worden onder de horecaondernemers verspreid. Een dergelijke folder kan ook gemaakt en toegepast worden op andere momenten als de horeca of andere gebouwfuncties extra gebruikt worden, zoals in vakantieperioden (hotels), voor sinterklaas (winkels), en voor kerst (winkels en horeca).

Best practice 12

Deze best practice heeft betrekking op voorlichting nadat er brand geweest is en is geadresseerd aan de bij de brand direct en indirect betrokkenen.

Kort na een brand met enige impact organiseert de afdeling Voorlichting van de brandweer van Den Haag in de buurt waar de brand heeft plaatsgevonden een voorlichtingsbijeenkomst. 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 op en de gevolgen van brand en komen voorlichtingsboodschappen goed aan. De volgende onderwerpen zijn in de regel onderdelen van het voorlichtingsprogramma.

- Het vertellen wat er precies gebeurd is (wat was de aanleiding van de brand en hoe heeft de brand precies gewoed.)
- Het 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.

Vergunningverlening

5.1 Aanschrijvingen

Voor de brandveiligheid van bestaande gebouwen is de aanschrijving een belangrijk instrument. Omdat de gebruiksvergunning geen bouwkundige brandveiligheidseisen mag bevatten, kan de gemeente kiezen tussen het beperken van het gebruik van het gebouw of het gebouw via een aanschrijving op het benodigde bouwkundige brandveiligheidsniveau te brengen, voordat een gebruiksvergunning verleend kan worden.

Alle gemeenten geven in het quick-scan onderzoek aan dat zij het aanschrijvingsinstrument een goed instrument vinden om de brandveiligheid – mede – te handhaven en melden dat zij in voorkomende gevallen niet zullen schromen het instrument te gebruiken. De praktijk is echter anders. In de conclusies van de quick-scan staat dat gemeenten voor de bestaande bouw vrijwel geen gebruik maken van het aanschrijvingsinstrument. Een goede reden om te zoeken naar best practices op dit gebied. Dat is moeilijk omdat al geconstateerd is dat het aanwijzingsinstrument nauwelijks wordt toegepast. Toch is er een zeer goede best practice op dit terrein gevonden.

Best practice 13

De gemeente Den Haag heeft de brandveiligheid van de kamerverhuurbedrijven op het gewenste niveau gebracht door het aanschrijvingsinstrument in volle omvang toe te passen. Uit de evaluatie (na ruim 1000 aanschrijvingen) bleek dat het aanschrijvingsinstrument goed voldoet aan de verwachtingen. Deze verwachtingen en goede ervaringen zijn onder meer de volgende.

1. Met het aanschrijvingsinstrument is de brandveiligheid van het gebouw snel op het gewenste niveau te krijgen (afhankelijk van de situatie variërend van een week tot drie maanden).
2. De aanschrijving gaf 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.
3. 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.
4. De aanschrijving wordt door de geadresseerden als zeer serieus genomen, waardoor zij vrij snel in actie komen.

Er zijn ook nadelen aan verbonden. De kosten van de aanschrijving (zoals inschrijving ervan in

het Kadaster) zijn voor rekening van de gemeente. Er kunnen ook geen leges geheven worden, omdat een aanschrijving het aanvragen van een bouwvergunning (voor als de maatregelen die genomen moeten worden bouwvergunningplichtig zijn) niet meer noodzakelijk maakt. Dit kan en mag echter niet opwegen tegen het grote voordeel: de snelheid waarmee de brandveiligheid in het pand weer op een noodzakelijk niveau komt. Een ander nadeel vormen de vormvereisten waaraan de aanschrijving moet voldoen. Echter, de wijze waarop de gemeente Den Haag de aanschrijvingen brandveiligheid vorm geeft, is meermalen door de beroeps- en bezwaarcommissie en door de rechter getoetst.

Als het model van Den Haag wordt gebruikt is al aan deze vormvereisten voldaan.

5.2 Verstrekken gebruiksvergunningen

De brandveiligheid lijkt zich de laatste tijd toe te spitsen op gebruiksvergunningen, in elk geval voor wat betreft de media en de publieke opinie. Alleen al daarom zou een best practice voor dit onderdeel niet mogen ontbreken. Het is echter gebleken dat er bijna geen gemeenten zijn die het gebruiksvergunningstelsel op orde hebben. “De meeste gemeenten (80%) kampen met het verstrekken van gebruiksvergunningen met aanzienlijke achterstanden”, zo wordt geconcludeerd in de quick-scan. Uit nader onderzoek is gebleken dat al deze gemeenten, maar ook vrijwel alle gemeenten die geen achterstanden hebben, dezelfde procedures en werkwijzen voor het verstrekken van gebruiksvergunningen hanteren. Op dat terrein zijn geen best practices te vinden.

Ook wordt in het quick-scan onderzoek geconstateerd dat gemeenten zich bij de uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel vaak onnodig in een afhankelijkheidspositie plaatsen door het volledige gebruiksvergunningentraject te doorlopen en niet te kiezen voor het verstrekken van een gebruiksvergunning met beperkt gebruik. Hierdoor duurt het vaak (te) lang voordat gebruiksvergunningen verstrekt worden en worden beleidplannen voor wat betreft de tijdsplanning vaak niet gehaald. In de quick-scan rapportage is al aangegeven dat er één gemeente wel gekozen heeft voor het direct verstrekken van een gebruiksvergunning met beperkt gebruik.

161

Best practice 14

In de regel volgt op een aanvraag om een gebruiksvergunning een eisenbrief of aanschrijving waarin staat aangegeven welke bouwkundige brandpreventieve eisen uitgevoerd moeten zijn alvorens een gebruiksvergunning verstrekt wordt. Het nadeel is dat de ongewenste (brandonveilige of in elk geval zonder gebruiksvergunning in gebruik zijnde) situatie blijft bestaan, met alle risico's die hieraan verbonden zijn. Pension Vogel in Den Haag en 't Hemeltje in Volendam zijn sprekende voorbeelden van wat er fout kan gaan in deze periode van toegestane onwettigheid. De gemeente Rotterdam verstrekt iedere aanvrager om een gebruiksvergunning snel deze vergunning. Aan deze vergunning worden voorwaarden verbonden die rekening houden met de huidige (wellicht ongewenste) situatie van het pand. Bijvoorbeeld als het pand over te weinig nooduitgangen beschikt, wordt het gebruik in de vergunningsvoorwaarden sterk beperkt. Deze wijze van vergunningverlening heeft onder meer de volgende voordelen.

1. Er is, doordat een vergunning is verstrekt, geen sprake meer van een (door de gemeente gedoogde) onwettige situatie.
2. De eventuele onveiligheid is door de gebruiksbepanking weggenomen.
3. De gemeente plaatst zich niet in een afhankelijkheidspositie. Vervolgstappen zijn nu alleen nog maar in het belang van de eigenaar en niet meer in het belang van de gemeente.

-
4. De eigenaar moet – indien hij meer personen wil toelaten dan nu in de vergunning is toegestaan – zelf in actie komen om de brandveiligheid van zijn pand te verbeteren.

De gemeente Rotterdam kent als één van de weinige gemeenten in Nederland, mede door deze werkwijze, geen achterstand in het verstrekken van gebruiksvergunningen.

5.3 Eindigheid gebruiksvergunningen

Tijdens het quick-scan onderzoek is gesignaleerd dat een aantal gemeenten (ongeveer 20%) zoekt naar mogelijkheden om de vergunning eindig te laten zijn, met het oogmerk om enerzijds snel in te kunnen spelen op veranderde inzichten in brandveiligheid, anderzijds om de controles in rekening te kunnen brengen (uit de leges die voor de nieuwe vergunning moet worden betaald).

Best practice 15

De gemeente Groningen koppelt de brandveiligheid van kamerverhuurbedrijven aan de exploitatievergunning. Deze vergunning, waarvoor de vergunninghouder leges betaalt, heeft een geldigheidsduur van 3 jaar. Na drie jaar moet een nieuwe vergunning aangevraagd worden. Voordat een nieuwe vergunning verstrekt wordt, voert de gemeente een controle uit in het pand. Als het pand (nog steeds) voldoet aan alle brandveiligheidseisen, wordt een nieuwe vergunning verstrekt. Voor deze nieuwe vergunning moet de vergunninghouder wederom leges betalen. De (feitelijk periodieke) controle wordt door de aan de nieuwe vergunning verbonden leges bekostigd.

Controle

6.1 Preventieve controles

Een belangrijke conclusie uit de quick-scan rapportage is dat bij bijna alle gemeenten de frequentie van de periodieke controles onvoldoende is om toe te zien op het brandveilig gebruik. Daarop volgend wordt geconcludeerd dat door dit gebrek de gemeenten onvoldoende inzicht hebben in de potentiële gevaren in hun verzorgingsgebied.

In het onderzoek naar best practices is daarom gezocht naar voorbeelden waarbij op een andere wijze dan alleen maar het meer preventiecontroleurs inzetten, het controletekort gereduceerd of weggewerkt is. Een drietal best practices zijn als voorbeelden van deze werkwijze gevonden.

163

Best practice 16

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.

Best practice 17

Bij de brandweer van Den Haag is ook gekozen voor het onderscheid tussen zichtcontroles en uitgebreidere controles. Bij de zichtcontroles is daar echter gekozen deze uit te laten voeren door de uitrukdienst van de brandweer, maar dan op een wijze dat dit niet ten koste gaat van de paraatheid en slechts een klein beslag legt op de tijd van de medewerkers van de uitrukdienst.

Als de brandweer na een brandmelding in een gebouw komt, wordt nadat de melding is afgewerkt een zichtcontrole gedaan aan de hand van een formulier. Zo'n controle kost niet meer tijd dan ongeveer 15 minuten. De brandweer is toch al in het gebouw en bijkomend voordeel is dat zij ook het gebouw en de preventieve voorzieningen in dat gebouw beter leren kennen.

Best practice 18

Een aantal gemeenten laat de frequentie van controles afhangen van de situatie zoals die bij een 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.

6.2 Controles tijdens gebruik

Naast het hiervoor genoemde controletekort is in de quick-scan rapportage ook opgemerkt dat controles vaak niet plaatsvinden op momenten dat het gebouw volledig in gebruik is. Bij horeca-ondernemingen komen die momenten voor tijdens de late avonduren en tijdens de nacht. Geconcludeerd is dat hierdoor een optimale controle van de brandveiligheid onmogelijk is. Gekeken is naar een situatie waarin een gemeente een oplossing voor dit probleem heeft gevonden.

Best practice 19

De brandweer van Amsterdam heeft voor de periodieke controles een aantal medewerkers in ploegendienst. Hierdoor kan continu 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.

Handhaving

7.1 Bestuursdwang

Het motiveren van de toepassing van bestuursdwang in relatie tot de brandonveilige situatie zien gemeenten als een knelpunt, zo geeft de quick-scan rapportage aan. Met name de ambtenaren geven aan dat het lastig is om een afweging te maken tussen onveiligheid en de gevolgen voor de eigenaar bij het toepassen van bestuursdwang. De conclusie in de quick-scan rapportage hierover is dat een deel van de ambtenaren, die belast zijn met de handhaving van de brandveiligheid, niet weet wanneer een overtreding zwaar genoeg is om tot bestuursdwang over te gaan.

Gezocht is of er voorbeelden zijn van richtlijnen waarbij dergelijke afwegingen zijn vastgelegd, om zo de uitvoerende ambtenaar een handvat te geven om snel tot handelen over te kunnen gaan. Daarvan is één geval gevonden.

Best practice 20

De gemeente Den Haag heeft in haar eisenpakket voor kamerverhuurbedrijven (zie ook best practice 2) aangegeven in welke gevallen welke acties ondernomen moeten worden. Kortweg is daarover aangegeven.

- Indien er geen voor ontvluchting bruikbaar raam aanwezig is, moet overgegaan worden 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, moet een aanschrijving gedaan worden, waarin is aangegeven dat de kooiladder binnen drie maanden geplaatst moet worden.
- Indien er wel 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.

7.2 Meetbare overtredingen

In de quick-scan rapportage is geconstateerd dat er voor wat betreft de handhaving van de brandveiligheid een duidelijk verschil met bijvoorbeeld de handhavingsterreinen bouw en milieu bestaat. Brandonveiligheid is voor de omgeving (omwonenden, maar ook bezoekers) geen objectief meetbare overtreding, waardoor het 'piepsysteem' niet werkt.

Gekeken is of er best practices zijn die overtredingen van de brandveiligheid ook voor de omgeving meetbaar maken. Deze zijn er nog niet, maar een tweetal gemeenten heeft daar wel ideeën over die zij op korte termijn willen realiseren.

Best practice 21

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 brandveiligheids-eisen maximaal aanwezig mogen zijn. Deze gemeenten hopen en verwachten hiermee dat bezoekers door hun eigen verantwoordelijkheid te nemen niet naar binnen gaan als er 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.

7.3 Richtlijnen handhaving

Tijdens het quick-scan onderzoek is gebleken dat het ontbreken van richtlijnen omtrent handhaving in het algemeen en toepassing van de dwangsombevoegdheid in het bijzonder, bijdragen aan de grote terughoudendheid die er bestaat bij het toepassen van handhavingsinstrumenten.

Gezocht is naar goede handhavingsrichtlijnen die in praktijk hebben aangetoond dat ze geleid hebben tot een toename van toepassing van handhavingsinstrumenten. Opvallend is dat redelijk veel gemeenten beschikken over handhavingsplannen. Deze plannen geven wel aan hoe beleidsmatig met handhaving omgegaan wordt, maar missen de echte handvatten die de uitvoerende preventie-ambtenaren zo graag zouden zien. Een beperkter aantal gemeenten beschikt over meer gedetailleerde handleidingen. Van één gemeente is bekend dat dit heeft geleid tot het regelmatig innen van dwangsommen door de brandweer.

Best practice 22

De gemeente Den Haag heeft een handhavingshandleiding geschreven voor de uitvoerende ambtenaren. Deze handleiding gaf voor de brandweer van Den Haag de nodige handvatten om een gericht beleid te voeren met betrekking tot het opleggen van dwangsommen. De brandweer is tevreden over de uitvoering van de procedure, het innen van de dwangsommen en de effecten die de handleiding heeft op het verbeteren van de brandveiligheid.

Interviews geselecteerde gemeenten

Door de onderzoekers zijn een vijftal gemeenten geselecteerd die niet in het kader van het quick-scan onderzoek bezocht zijn, maar waarvan wel de indruk bestaat dat de brandweer daar de brandpreventie-aspecten in de breedte naar behoren uitvoert. (Dat wil niet zeggen dat deze gemeenten op alle onderdelen een voldoende scoren.) Vanwege de korte doorlooptijd van het onderzoek zijn een drietal van deze gemeenten bezocht. Het hoofd van de afdeling preventie van de brandweer is aan de hand van de vragenlijst van het quick-scan onderzoek geïnterviewd. Het volledige interviewverslag is in bijlage B opgenomen. Deze interviews dienen gezien te worden als extra aanvulling op de in dit deel gegeven best practices.

Deel III

Analyse vragen Helpdesk Brandveiligheid Horeca

Analyse van de vragen aan de Helpdesk Brandveiligheid Horeca

1.1 Inleiding

Naar aanleiding van de brand is door het Nibra, in samenwerking met het College Commandanten Regionale Brandweren (CCRB) en de Nederlandse Vereniging van Brandweerkorpsen (NVBK) een Helpdesk Brandveiligheid Horeca opgestart. Deze helpdesk is van 15 januari tot en met 31 maart 2001 operationeel geweest. De helpdesk is bemand door preventiedeskundigen van het Nibra en van een aantal brandweerkorpsen. Voor specifieke juridische aspecten is ondersteuning gegeven door externe praktijkdeskundigen. Naast de telefonische en e-mail vraagbaakfunctie heeft de helpdesk de volgende activiteiten ontplooid:

- een symposium Handhaving brandveiligheid horeca georganiseerd;
- een stand op de horeca vakbeurs in Maastricht ingericht en bemand;
- voorlichting gegeven aan inspecteurs van Horeca Nederland;
- een website geopend (www.brandveiligheid-horeca.nl).

Het symposium is door bijna 200 brandweermensen en andere gemeenteambtenaren bezocht. De website is ruim 30.000 keer bezocht en op de beurs zijn honderden vragen beantwoord. Verder zijn er 375 vragen telefonisch of per e-mail beantwoord. Daarbij zijn nog niet geteld de vele tientallen vragen die aan het Nibra gesteld zijn voordat de helpdesk operationeel was. Alleen al hieruit blijkt de behoefte aan informatie over brandveiligheid.

Op verzoek van de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 zijn de vragen die gesteld zijn aan de Helpdesk Brandveiligheid Horeca geanalyseerd; dit om een beeld te krijgen van het soort vragen die gemeenten en ondernemers hebben ten aanzien van brandveiligheid bij gebouwen waarin veel mensen verblijven. Het doel van deze analyse is om op onderdelen een nader beeld te verkrijgen van de actuele situatie ten aanzien van de brandveiligheid. Dit dient vervolgens als voeding voor een te ontwikkelen actieprogramma voor het verbeteren van de brandveiligheid.

1.2 Resultaten

In totaal is de helpdesk 375 maal geraadpleegd. Hiervan hadden 264 vragen betrekking op gebouwen waarin zich veel mensen bevinden. Alleen deze vragen zijn in de analyse meegenomen en als 100% vastgesteld (zie tabel 3.1). In de tabel zijn de vragen geclusterd in 6 categorieën, te weten:

- wet- en regelgeving;
- organisatie en werkwijze;

- vergunningketen;
- vergunningverlening;
- controle;
- handhaving.

Tevens is er onderscheid gemaakt tussen ondernemers en gemeenten. Onder gemeenten wordt verstaan diverse gemeentelijke diensten, zoals brandweer, bouw- en woningtoezicht, juridische zaken en algemene zaken.

Uit tabel 3.1 blijkt dat de verhouding van het totaal aan binnengekomen vragen gesteld door gemeenten ten opzichte van de door ondernemers gestelde vragen nagenoeg gelijk is. Tevens valt uit de tabel af te lezen, dat 90% van de vragen van ondernemers betrekking had op wetgeving (66,7%) en voorlichting (23,3%).

Kijken we naar de grootte van de gemeenten die vragen hebben gesteld, dan blijkt dat 69% van de vragen afkomstig is van gemeenten met minder dan 50.000 inwoners, 11% van gemeenten met 50.000 – 100.000 inwoners en 20% van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (zie tabel 3.2). In de laatste groep zijn ook de regionale brandweerorganisaties ondergebracht.

In tabel 3.2 is als aparte categorie de gemeenten met 15.000 tot 35.000 opgenomen. Dit zijn gemeenten die qua inwoneraantal vergelijkbaar zijn met Volendam. Uit deze tabel blijkt dat 6 van de 10 door gemeenten gestelde vragen afkomstig zijn van gemeenten die qua inwoneraantal vergelijkbaar zijn met Volendam.

In de hoofdstukken 2 tot en met 7 komen de resultaten van de 6 categorieën aan de orde.

Tabel III-I.I vragen aan de helpdesk

	Ondernemers		Gemeenten		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Wet-en regelgeving	86	66,7%	68	50,4%	154	58,3
Bouwbesluit	28	21,7%	21	15,6%	49	18,6%
Bouwverordering	53	41,1%	35	25,9%	88	33,3%
Overige vragen	5	3,9%	12	8,9%	17	6,4%
Organisatie en werkwijze	2	1,5%	11	8,2%	13	4,9%
Deskundigheid	2	1,5%	2	1,5%	4	1,5%
Formatie en budget	-	-	3	2,2%	3	1,1%
Mandatering	-	-	4	3,0%	4	1,5%
Opdracht	-	-	1	0,7%	1	0,4%
Uitvoering derden	-	-	1	0,7%	1	0,4%
Vergunningketen	37	28,7%	14	10,4%	51	19,3%
Actieplannen	-	-	1	0,7%	1	0,4%
Beleidsplannen	1	0,8%	1	0,7%	2	0,8%
Bezwaar en beroep	4	3,1%	1	0,7%	5	1,9%
Taakstelling en prioriteiten	2	1,6%	-	-	2	0,8%
Voorlichting	30	23,3%	11	8,2%	41	15,5
Vergunningverlening	2	1,5%	12	8,9%	14	5,3%
Aanschrijving	-	-	2	1,5%	2	0,8%
Gebruiksvergunning	2	1,5%	10	7,4%	12	4,5%
Controle	2	1,5%	12	8,9%	14	5,3%
Preventieve						
controles gebruiksfase	-	-	11	8,2%	13	4,9%
Repressieve controles	-	-	1	0,7%	1	0,4%
Handhaving	-	-	18	13,3%	18	6,8%
Algemeen	-	-	17	12,6	17	6,4%
Bestuursdwang	-	-	1	0,7%	1	0,4%
Totaal	129	100%	135	100%	264	100%

171

tabel III-1.2 Vragen gerelateerd aan gemeentegrootte

Gemeentegrootte (aantal inwoners)	Gestelde vragen	
	aantal	%
0 – 20.000	40	30%
20.000 – 50.000	53	39%
50.000 – 100.000	15	11%
100.000 – 250.000	24	18%
> 250.000	3	2%
Totaal	135	100%
15.000 – 35.000	53	39%

Wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Ruim de helft (154) van alle (264) vragen die bij de helpdesk zijn binnengekomen, gingen specifiek over voorschriften zoals die in het Bouwbesluit, de Bouwverordening en overige wetgeving al of niet zijn vastgelegd. Van de 154 vragen over wet- en regelgeving hadden 88 vragen betrekking op de Bouwverordening en 49 op het Bouwbesluit. De overige 17 vragen handelden voornamelijk over tegenstrijdigheden in de wetgeving. Deze tegenstrijdigheden zijn in de rubriek 'Overige vragen' gerubriceerd.

Tabel III-2.IA vragen aan de helpdesk

	Ondernemers		Gemeenten		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Wet- en regelgeving	86	66,7%	68	50,4%	154	58,3%
Bouwbesluit	28	21,7%	21	15,6%	49	18,6%
Bouwverordening	53	41,1%	35	25,9%	88	33,3%
Overige vragen	5	3,9%	12	8,9%	17	6,4

Ondernemers hebben de helpdesk 86 maal geraadpleegd in verband met onduidelijkheden in de wetgeving; dat is tweederde van het totaal (129) door ondernemers gestelde vragen (zie tabel 2.1). Daar tegenover staat dat de helft (68) van het totaal (135) door gemeenten gestelde vragen in deze categorie valt. De helft van de 68 vragen is afkomstig van gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners en een kwart van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Van het overige kwart aan vragen zijn er 11 gesteld door gemeenten met 100.000 – 250.000 inwoners, 7 door gemeenten met 50.000 – 100.000 inwoners en van gemeenten met meer dan 250.000 inwoners is 1 vraag binnengekomen.

Tabel III-2.IB vragen aan de helpdesk

	Ondernemers (aantal)	Gemeenten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1.000)					15-35
			0-20	20-50	50-100	100-250	>250	
Wet- en regelgeving	86	68	17	32	7	11	1	31
Bouwbesluit	28	21	4	11	2	3	1	11
Bouwverordening	53	35	11	16	3	5	-	16
Overige	5	12	2	5	2	3	-	4

2.2 Overzicht van de gestelde vragen

	Onder- nemers (aantal)	Gemeen- ten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)					
			0-20	20-50	50-100	100-250	>250	15-35
Wetgeving Bouwbesluit	28	21	4	11	2	3	1	11
Bouwbesluit – algemene voorschriften	22	4	1	1	1	1	-	1
Komen buitenlandse normen en testen (DIN,M) overeen met NEN (-EN-ISO) normen en testen?	3							
Welke plafondhoogte geldt in horecagelegenheden? (ing. bureau)	1							
Moet restaurant met open keuken voorzien zijn van brandwerende rolluiken?	1							
Welke voorschriften gelden voor diverse typen gebouwen? (scouting, sociale werkplaats, kerk, bioscoop, expositieruimte, jeugdsoos, basisschool, kamerverhuur, horeca, gebarencafé)	16	2			1	1		
Welke voorschriften gelden voor scheidingen tussen verschillende gebruiksfuncties in eenzelfde gebouw?	1	1	1					
Moet bij een logiesgebouw hoger dan 6m een veiligheidstrappenhuis worden toegepast?	1	1	1					
Bouwbesluit – niveau best. bouwwerken	1	6	1	3	-	1	1	3
Is er een toetscriterium gebruiksvergunning bestaande bouw horeca aanwezig? (adviesbureau)	1							
Hoe kan het bestaande bouwniveau worden verhoogd naar een geaccepteerd niveau?		2		2				2
Op welke grond kan het bestaande bouwniveau verhoogd worden?		2				1	1	
Welke niveau moet voor bestaande bouwwerken toegepast worden?		1		1				1
Weke aanpassingen m.b.t. ontvluchting van een bestaand niveau zijn nodig om een gebruiksvergunning af te kunnen geven?		1	1					
Bouwbesluit - nooduitgangen	5	11	2	7	1	1	-	7
Hoeveel personen zijn toegestaan als de deur tegen de vluchtrichting indraait? (hoe omgaan met deuren die tegen vluchtrichting in draaien)	8	2	5	1			5	
Kan vereist worden dat alle deuren met de vluchtrichting moeten meedraaien?		1		1				1
Mag de vluchtroute door de keuken van een restaurant voeren?	1		1				1	
Wat zijn de minimale afmetingen voor nooduitgangen?	1	1				1		

	Onder- nemers (aantal)	Gemeen- ten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)					
			0-20	20-50	50-100	100-250	>250	15-35
Welke voorschriften gelden voor ontvluchting	2							
De brandweer eist een draaiknop op een ontvluchtingsdeur. Is dit terecht?	1							
Brandweer heeft toegestaan dat toegangsdeuren van restaurant (McDonalds) naar binnendraaien. Is dit terecht?	1							
Wetgeving Bouwverordening	53	35	11	16	3	5	-	16
Bouwverordening – procedurele aspecten	8	10	1	6	1	2	-	5
Is het verstandig de vergunningplicht bij opslag van gevaarlijke stoffen pas bij bouwwerken > 100m ² toe te passen?		1			1			
Geldt voor kerken de gebruiksvergunningplicht?		1		1				
Is het toegestaan om de voorwaarden van een afgegeven gebruiksvergunning te wijzigen?		1		1				
Aan wie moet het verzoek tot aanvraag van de gebruiks-vergunning gericht zijn: aan de gebruiker of aan de eigenaar?		1		1				1
Is een aanpassing van de gemeentelijke bouwverordening nog zinvol i.v.m. de invoering van het Bouwbesluit 2 ^e fase?		1				1		
Kan de gemeentelijke bouwverordening aangepast worden?		2		2				2
Er is een verschil in eisen aan materialen in de MBV bijlage 4 art. 2 lid 7 en de MBV toelichting bijlage 2 art.1.		1		1				1
Welke voorschriften gelden voor tijdelijke bouwsels/standbouw?	1	2	1	1				1
Er is onduidelijkheid over de brandveiligheidsvoorschriften voor decor- en standbouw. Er is een verschil in interpretatie.	1							
De gemeente geeft aan dat regelgeving voor tijdelijke bouwsels is gewijzigd. Moet dit niet landelijk geregeld zijn?	1							
Volgens welke wetgeving is een gebruiksvergunning verplicht?	1							
De gemeente start een gebruiksvergunningstraject voor recreatiewoningen. Is dit terecht?	1							
Geldt een gebruiksvergunning alleen voor nieuwbouw of ook voor bestaande bouw?	1							
Geldt voor een benzinstation een gebruiksvergunningplicht?	1							
Kan noord- en transparant-verlichting gecertificeerd worden?	1							

Onder-
nemers
(aantal) Gemeen-
ten
(aantal)

Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)

0-20 20-50 50-100 100-250 >250 15-35

Bouwverordening – technische aspecten	45	25	10	10	2	3	-	11
Is een allesbrander toegestaan in een strandpaviljoen?	1							
Hoeveel blusmiddelen zijn nodig in een horecagelegenheid?	1							
Op grond van welke wetgeving zijn draagbare blustoestellen geregeld?	1							
Moet alleen personeel t.a.v. vluchtplan geïnstrueerd worden of ook bezoekers?	1							
Hoe kan een maximaal aantal personen bepaald worden?	7	9	4	3	1	1		3
Wat is de maximale afmeting van een horecagelegenheid met één toegang? (is een horeca-gelegenheid met één toegang toegestaan?)	1	2		2				1
Wanneer moet een panieksluiting toegepast worden?	1	1	1					
Wat is de achtergrond van uitgangsbreedte i.r.t. het aantal personen en de loopafstanden?		1			1			
Is de breedte van de nooduitgangen gekoppeld aan het aantal personen per m ² ?		1		1				
Waar is relatie aantal personen en benodigde uitgangsbreedte terug te vinden?		2	2					1
Welke hoeveelheid gevaarlijke stoffen is toegestaan in panden waarvoor een gebruiksvergunning afgegeven gaat worden?		1				1		
Checklist opslag gevaarlijke stoffen (horeca)		1		1				1
Waarom moet een elektrische installatie in een kamerverhuur-pand voldoen?	4	1		1				1
Wanneer is nood-tranparantverlichting noodzakelijk?		1	1					
Waarom moet nood- en transparant-verlichting/vluchtweg-aanduiding voldoen?	8	1	1					
Zijn er alternatieven voor het aangeven van nooduitgangen?	1							
Is er uitgebreide info m.b.t. ontruimingsinstallaties type C?	1							
Kan versiering geïmpregneerd worden?		1	1					1
Waarom moeten materialen voor afwerking en versiering voldoen?	10	3		2		1		2
Is er een lijst/overzicht materialen die voldoen aan brand-veiligheidseisen? (voldoet materiaal X aan de brandveiligheidseisen)	5							

	Onder- nemers (aantal)	Gemeen- ten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)					
			0-20	20-50	50-100	100-250	>250	15-35
Is er testmethode voor het aantonen van brandvertragenheid?	1							
Mag materiaal zelf geïmpregneerd worden of moet men dit laten doen?	1							
Een plafond/verdiepingsvloer moet 60 min. brandwereld zijn. Kan een bestaand plafond geïmpregneerd worden? (bouwbedrijf)	1							
Wetgeving Overige	5	12	2	5	2	3	-	4
Zijn vergrendelingen (knopcilinders) op nooduitgangen toegestaan (tegenstrijdigheid security en safety)	2	4		4				3
Welke bepalingmethode toepassen voor het aantal personen c.q. de breedte van de nooduitgangen: klasse B1, BB2 ^e fase of MBV?	1	1				1		
Problemen om regelgeving voor bouwkundige aanpassing horecabedrijven te achterhalen. Regelgeving is versnipperd over vele wetten.	2							
BB bestaande bouw en MBV spreken elkaar tegen m.b.t. aantal personen en draairichting deuren, wat nu toepassen?		1			1			
Knelpunt: verschil uitgangsbreedte volgens BB2 ^e fase en MBV?		1				1		
Max. afmeting horecagelegenheid o.b.v. BB en MBV		1			1			
Probleem tegenstrijdigheid draairichting deuren: politie versus gemeente						1		
Welke oplossing is er voor de tegenstrijdigheid m.b.t. draairichting van deuren bij horeca (toegang is tevens nooduitgang)?		1	1					
Hoeveel BHV-ers zijn nodig in een horecagelegenheid?		1		1				1
Hoe kan ik de voorschriften voor kindercentra wettelijk vastleggen?		1	1					
Totaal	129	135	40	53	15	24	3	53

2.3 Vragen over het Bouwbesluit

Van de 86 ondernemers hadden er 28 vragen over het Bouwbesluit, waarbij het voor de meeste raadplegers onduidelijk was welke voorschriften gelden voor een bepaald type gebouw, zoals scholen, kerken, horeca en dergelijke (16). Bij 5 ondernemers was onduidelijkheid over de voorschriften met betrekking tot ontvluchting. Een bouwkundig adviesbureau vroeg zich af welk niveau voor bestaande bouwwerken toegepast moet worden en voor een ingenieursbureau was het onduidelijk welke minimale plafondhoogte in een horecagelegenheid toegepast moet worden. Verder is 3 maal de vraag gesteld of de buitenlandse normen en testmethodes voor materialen (DIN- en M-klassering) overeenkomen met de Nederlandse normen en testmethodes (NEN en NEN-EN-ISO). Ten slotte vroegen 2 ondernemers zich af welke voorschriften gelden voor scheidingen tussen verschillende gebruiksfuncties in een zelfde gebouw, waarbij 1 ondernemer de vraag stelde of tussen een open keuken en het restaurantgedeelte een brandwerend rolluik geplaatst moet worden.

Door de 68 gemeenten zijn 21 vragen gesteld over het Bouwbesluit. Hiervan hadden er 11 betrekking op de voorschriften die gelden voor ontvluchting, waarbij de meeste gemeenten (8) zich afvroegen hoeveel personen toegestaan zijn als de vluchtdeur tegen de vluchtrichting indraait. 6 gemeenten, waarvan 4 met een inwonertal lager dan 50.000, hadden vragen over het te hanteren brandveiligheidsniveau bij bestaande gebouwen. De overige vragen hadden betrekking op voorschriften die gelden voor een bepaald type gebouw (2), voor scheidingen tussen verschillende gebruiksfuncties in eenzelfde gebouw (1) en het toepassen van een veiligheidstrappenhuis bij logiesgebouwen (1).

Beschouwen we de gemeentegrootte, dan valt op te merken dat 11 vragen afkomstig waren van gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners. De meeste vragen (7) gingen over nooduitgangen, 3 vragen hadden betrekking op het brandveiligheidsniveau van bestaande bouw en 1 vraag ging over het al dan niet toepassen van een veiligheidstrappenhuis bij logiesgebouwen.

177

2.4 Vragen over de Bouwverordening

De meeste vragen van zowel de ondernemers (41%) als de gemeenten (26%) over de wetgeving hadden betrekking op de Bouwverordening. Opvallend is dat driekwart van de vragen van gemeenten met betrekking op de Bouwverordening werden gesteld door gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

De vragen over de Bouwverordening zijn te onderscheiden in:

- vragen over technische aspecten;
Hierover hebben 45 ondernemers en 25 gemeenten vragen gesteld.
- vragen over procedurele aspecten;
Hierover hebben 8 ondernemers en 10 gemeenten vragen gesteld.

Technische aspecten

Het merendeel van de vragen van de ondernemers (45) had betrekking op de Bouwverordening. Voor de meeste ondernemers was het onduidelijk welke voorschriften gelden voor afwerkingsmateriaal en versieringen (10), voor nood- en transparantverlichting (8), voor de bepaling van het aantal toe te laten personen in een ruimte (7), en welke materialen voldoen aan de brandveiligheidseisen (5). Ook werd gevraagd om een checklist voor de opslag van brandgevaarlijke stoffen (4) en om een testmethode voor het aantonen van de brandvertragendheid van materialen (1). Verder vroegen ondernemers zich af of een horecagelegenheid met slechts één

toegang toegestaan is (1), wanneer panieksluitingen op vluchtdeuren vereist zijn (1) en of er alternatieven zijn voor het aangeven van nooduitgangen (1). Bijzonder was de vraag van een bouwbedrijf over de technische uitvoering van een brandwerende verdiepingsvloer, waarbij gevraagd werd of de vereiste 60 minuten brandwerendheid behaald kan worden door het bestaande plafond te impregneren. Overige vragen hadden betrekking op allesbranders (1), blusmiddelen (2), ontruimingsalarminstallaties (1), de instructie van ontruimingsplannen (1) en het impregneren van materialen (1).

In totaal waren 18 vragen gericht op de brandvertragende eigenschappen van materialen.

Gemeenten stelden de meeste vragen over hoe het aantal toe te laten personen bepaald kan worden (9, waarvan 7 met minder dan 50.000 inwoners). 2 gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners en 1 gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners wisten niet welke eisen gesteld worden aan afwerkingmaterialen en versieringen. Eén gemeente met minder dan 20.000 inwoners vroeg zich af of het mogelijk is versieringen te impregneren. Verder wilden 2 gemeenten weten wat de maximale afmetingen zijn van een horecagelegenheid met slechts één toegang en was het voor 2 gemeenten met minder dan 20.000 inwoners onduidelijk in welke wetgeving de relatie tussen het aantal toe te laten personen en de benodigde uitgangsbreedte staat omschreven. Een gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners wilde weten wat de achtergrond is van de benodigde uitgangsbreedte in relatie tot het aantal personen en de loopafstanden. Ook was niet bekend of de breedte van de nooduitgangen gekoppeld is aan het aantal personen per m² (1) en wanneer de toepassing van panieksluitingen vereist is (1). Overige vragen hadden betrekking op de opslag van gevaarlijke stoffen (2) en installaties (3).

178

Procedurele aspecten

De vragen over de procedurele aspecten waren zeer divers.

Van de 8 ondernemers gaf er 1 aan dat de voorschriften voor decor- en standbouw door gemeenten verschillend geïnterpreteerd worden. Een andere ondernemer gaf aan dat een gemeente de regelgeving voor tijdelijke bouwwerken heeft aangepast en stelde de vraag of dit niet landelijk geregeld zou moeten zijn (1). Ook was het voor enkele ondernemers onduidelijk voor welke bouwwerken de vergunningplicht geldt (3) en volgens welke wetgeving dit geregeld is (1). Tot slot werd door 1 ondernemer de wens uitgesproken om nood- en transparant-verlichting te certificeren.

Bij de gemeenten heerst met name bij gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners (6) onduidelijkheid over procedurele aspecten. Deze gemeenten vroegen zich af of de gemeentelijke Bouwverordening aangepast kan worden (2), of het toegestaan is de voorwaarden van een gebruiksvergunning achteraf te wijzigen (1), welke brandvoortplantingsklasse van materialen in de gebruiksvergunning opgenomen moet worden (1), aan wie het verzoek voor de aanvraag van een gebruiksvergunning gericht moet zijn (1) en welke voorschriften gelden voor tijdelijke bouwwerken en standbouw (1). Deze laatste vraag is ook gesteld door een gemeente met minder dan 20.000 inwoners en door een ondernemer.

Eén gemeente met 100.000 – 250.000 inwoners stelde voor om bij gebouwen met opslag van gevaarlijke stoffen de noodzaak voor gebruiksvergunningen te relateren aan een minimaal oppervlak in plaats van aan de hoeveelheid opgeslagen stoffen; dit om het aantal nog af te geven gebruiksvergunningen te reduceren. Ook de vraag of het zinvol is om de Bouwverordening aan te passen nu binnenkort het Bouwbesluit 2^e fase in werking treedt, was afkomstig van een grote gemeente. Voor een gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners was het onduidelijk of kerken ook onder de vergunningplicht vallen.

2.5 Overige vragen

De helpdesk is door 5 ondernemers geraadpleegd om tegenstrijdigheden in de wetgeving voor te leggen en een antwoord te vinden. Enkele ondernemers gaven aan dat de regelgeving voor bouwkundige aanpassingen van horecagelegenheden niet te achterhalen is. De regelgeving moet uit verschillende wetten en verordeningen gehaald worden, die bovendien per gemeente verschillend geïnterpreteerd worden, wat erg veel verwarring teweegbrengt (2).

Een ander probleem vormt de bepalingmethode voor het aantal toe te laten personen c.q. de toe te passen minimale breedte van de nooduitgangen. De (model)Bouwverordening geeft namelijk andere waarden dan het Bouwbesluit 2^e fase. Dit is zowel door 1 ondernemer als door 2 gemeenten met 100.000 – 250.000 inwoners signaleerd.

2 ondernemers en 4 gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners zagen een tegenstrijdigheid tussen inbraakveiligheid en brandveiligheid (security – safety) en vroegen zich af of vergrendeling op vluchtdeuren toegestaan is. (Een soortgelijke vraag is overigens ook bij de categorie ‘Vergunningverlening’ ondergebracht, namelijk de vraag van 5 gemeenten of een elektrische ontgrendeling van nooduitgangen middels een knop achter de bar van een horecagelegenheid is toegestaan).

2 gemeenten zochten een oplossing voor de tegenstrijdigheid met betrekking tot de draairichting van de toegangsdeur van een horecagelegenheid. Deze moet in het kader van brandveiligheid naar buiten draaien en in het kader van sociale veiligheid naar binnen draaien. Verder werd door 1 gemeente geconstateerd dat de voorschriften in het Bouwbesluit (bestaande bouw) en de (model)Bouwverordening met betrekking tot de draairichting van deuren en het maximaal aantal toe te laten personen niet met elkaar overeenkomen.

Onduidelijk is welke voorschriften nu gehanteerd moeten worden.

Ten slotte was het voor gemeenten onduidelijk hoeveel bedrijfshulpverleners in een horecagelegenheid nodig zijn (1) en hoe voorschriften voor kindercentra wettelijk vastgelegd kunnen worden, aangezien deze niet in het Bouwbesluit (zowel 1^e als 2^e fase) zijn opgenomen (1).

179

2.6 Analyse en conclusies

Gezien de vele vragen van zowel ondernemers als gemeenten zijn de brandpreventieve voorschriften niet makkelijk te achterhalen of te onduidelijk omschreven. Bij beide partijen blijken de meeste vragen betrekking te hebben op voorschriften uit de Bouwverordening. Op zich logisch, want juist de Bouwverordening is de basis voor het gebruiksvergunningstelsel. Ook niet verwonderlijk is het feit dat tweederde van de door ondernemers gestelde vragen betrekking hadden op de algemene wetgeving op gebied van brandveiligheid. Brandveiligheid is immers slechts een onderdeel van hun bedrijfsvoering. Opmerkelijk is wel dat deze wetgeving ook voor veel gemeenten c.q. gemeentelijke diensten (met name de brandweer) onduidelijk is. Brandveiligheid en wetgeving is immers hun core business en daarbij hebben de meeste toetsers en handhavers specifieke brandpreventieopleidingen gevolgd. Men zou verwachten dat de voorschriften voor gemeenten daarom gesneden koek zouden moeten zijn. Blijkbaar heeft de invoering van het Bouwbesluit en de Bouwverordening, tenminste op gebied van brandveiligheid, niet voor de beloofde eenvoud in de wetgeving gezorgd.

Het Bouwbesluit (1^e en 2^e fase)

Ondernemers kampen vooral met het probleem dat de voorschriften voor bijeenkomstgebouwen niet te achterhalen zijn. Het huidige Bouwbesluit heeft voor dergelijke gebouwen alleen functionele eisen omschreven, zonder daar waarden c.q. prestatie-eisen aan te koppelen. Een voorbeeld van een dergelijke functionele eis is: “Een gebouw, voor zover dat een voor mensen

toegankelijke, overdekte en geheel met wanden omsloten ruimte vormt, moet, afhankelijk van zijn bestemming en grootte, zodanig zijn ingericht dat daarin voldoende vluchtmogelijkheden aanwezig zijn". Voor ondernemers, maar ook voor gemeenten, is niet duidelijk wat onder 'voldoende' wordt verstaan. Dergelijke omschrijvingen werken onduidelijkheid en een niet-éénduidige benadering (van gemeenten) in de hand.

De invoering van het Bouwbesluit 2^e fase zou hier verandering in moeten brengen. Uit reacties van gemeenten op de voorlopige uitgave van het Bouwbesluit 2^e fase blijkt echter dat ook hier niet voor alle typen bouwwerken, zoals bijvoorbeeld kindercentra, prestatie-eisen zijn omschreven; dit terwijl in het boekwerk "Een brandveilig gebouw bouwen" van de Nederlandse Brandweer Federatie, die veel gemeenten als richtlijn gebruiken, voor kindercentra wel specifieke voorschriften zijn opgenomen.

Daarnaast blijken de waarden van de benodigde uitgangsbreedte in relatie tot het aantal toe te laten personen, berekend met de geïntroduceerde bezettingsgraadklassen uit het Bouwbesluit 2^e fase, niet overeen te komen met waarden die berekend zijn volgens de bepalingmethode uit de (model)Bouwverordening. Beide bepalingmethoden zijn wetgeving en zullen beide nageleefd moeten worden, met als resultaat dat het vernieuwde Bouwbesluit op dit terrein voor nog meer verwarring en verschil in benadering zal zorgen. Uit de vraag van een grote gemeente of het zinvol is de gemeentelijke Bouwverordening aan te passen nu binnenkort Bouwbesluit 2^e fase in werking treedt, blijkt dat meer duidelijkheid over de status van het Bouwbesluit in relatie tot de Bouwverordening nodig is.

Een ander knelpunt voor ondernemers wordt gevormd door de testmethodes waarmee bepaald kan worden of materialen voldoen aan de brandveiligheidseisen. De in de horeca toegepaste versieringen en inrichtingsmaterialen zijn niet altijd getest volgens de Nederlandse testmethode, maar soms wel volgens buitenlandse testmethodes. Omdat de testen niet volgens internationale voorschriften worden uitgevoerd, is het niet duidelijk of de in het buitenland geteste materialen voldoen aan de Nederlandse normen. Hierover zou meer duidelijkheid of overeenstemming moeten komen.

Gemeenten hebben vooral problemen met de draairichting van toegangen en vluchtdeuren, en het te hanteren brandveiligheidsniveau voor bestaande bouw. De inhaalslag van het gebruiksvergunningstelsel bij bestaande panden heeft als gevolg dat bouwkundige aanpassingen noodzakelijk zijn om een gebruiksvergunning af te kunnen geven. Uit de gestelde vragen blijkt dat gemeenten niet weten welke eisen toegepast kunnen worden voor bestaande bouwwerken. De, met name grote, gemeenten die bij bestaande gebouwen de nieuwbouweisen willen hanteren, weten niet op welke gronden deze opwaardering mogelijk is.

Uit de vraag van een gemeente met betrekking tot de toepassing van veiligheidstrappenhuizen bij logiesgebouwen, blijkt dat de voorschriften in het Bouwbesluit niet voor iedereen even duidelijk zijn of te achterhalen zijn. Naast dat het Bouwbesluit voor uitvoerenden ontoegankelijk blijkt te zijn, kan gesteld worden dat meer deskundigheid bij gemeenten noodzakelijk is.

De Bouwverordening

Over de Bouwverordening zijn zowel bij gemeenten als bij ondernemers veel onduidelikheden en dan met name met betrekking tot de technische aspecten. Op zich is dit niet zo verwonderlijk, omdat het het praktijkgerichte deel van de vergunningverlening betreft. Gemeenten worden geconfronteerd met zeer uiteenlopende situaties en hebben blijkbaar moeite om de wettelijke regels te achterhalen. Ondernemers worden geconfronteerd met voorschriften, waarvan ze kennelijk niet weten hoe ze daaraan moeten voldoen. Gezien de snelle branduitbreiding via versieringen, zoals in Volendam het geval was, is het niet verwonderlijk dat

ondernemers vooral gericht zijn op de brandvertragende eigenschappen van materialen. Met name de voorschriften voor versieringen en afwerkingmaterialen zijn voor ondernemers moeilijk te achterhalen. Een lijst met materialen die voldoen aan de brandveiligheidseisen lijkt een praktijkgerichte oplossing voor het probleem.

Verder wordt door gemeenten blijkbaar meer gecontroleerd op de aanwezigheid van nood- en transparantverlichting, want ook hierover zijn door ondernemers veel vragen gesteld.

Na de jaarwisseling gaat meer aandacht van gemeenten uit naar het maximaal aantal personen die gelijktijdig in een pand aanwezig kunnen zijn in relatie tot uitgangsbreedten en oppervlakten. Uit de vele vragen van zowel gemeenten als ondernemers blijkt dat dit een item is waar beide partijen nog weinig ervaring mee hebben. Noemenswaardig is de vraag van een gemeente over de achtergronden van de voorschriften met betrekking tot loopafstanden en de benodigde uitgangsbreedte in relatie tot het aantal toe te laten personen. Hiermee geeft zij terecht aan dat regels niet simpelweg uitgevoerd moeten worden, maar dat zij begrepen moeten worden om tot een juiste beoordeling te kunnen komen. Dit blijkt met name nodig wanneer alternatieve, gelijkwaardige oplossingen gezocht en aangedragen worden. De toelichting op het Bouwbesluit en de Bouwverordening zou daarom door meer gemeenten gelezen moeten worden.

De vragen van ondernemers over procedurele aspecten betreffen met name kwesties waarbij een second opinion gevraagd wordt. Ondernemers worden ineens geconfronteerd met een vergunningplicht en vragen zich af of hun pand inderdaad behoort tot de categorie risicovolle objecten. De opmerking van een ondernemer over het feit dat gemeenten regelgeving, in dit geval voor tijdelijke bouwwerken, verschillend interpreteren is een veel gehoorde klacht. Er zou meer overeenstemming tussen gemeenten moeten zijn met betrekking tot de uitvoering van (preventieve) handhaving.

Uit de vragen die gemeenten hebben gesteld over procedurele aspecten, blijkt dat de regels voor het gebruiksvergunningstelsel niet bij iedereen even duidelijk zijn. Uit het feit dat gemeenten niet weten dat de gemeentelijke Bouwverordening aangepast kan worden, blijkt dat zij zich niet bewust zijn van de beleidsvrijheid die bij de instelling van deze verordening beoogd was. Opmerkelijk is de wens van een grote gemeente om bij gebouwen met opslag van gevaarlijke stoffen de noodzaak voor gebruiksvergunningen te relateren aan een minimaal oppervlak in plaats van aan de hoeveelheid opgeslagen stoffen; dit met het doel het aantal nog af te geven gebruiksvergunningen te reduceren. Het doel van gebruiksvergunningen wordt hiermee voorbijgestreefd, namelijk om brandgevaarlijke situaties zoveel mogelijk te beperken en om ten behoeve van het repressief optreden inzicht te krijgen in de risico's binnen de gemeente, waardoor de repressieve dienst van de brandweer beter voorbereid is op mogelijk gevaarlijke situaties. Zeker na de gebeurtenis in Enschede is deze wens zeer verwonderlijk. De vraag had dan ook moeten zijn of het niet verstandig is het bestuur te vragen meer formatie en budget vrij te maken om het gebruiksvergunningstelsel uit te voeren, zodat ook de veiligheid van het brandweerpersoneel gegarandeerd is.

De belangrijkste overige knelpunten waar gemeenten en ondernemers mee te maken hebben, zijn de tegenstrijdigheid van wetgeving met betrekking tot brandveiligheid, de versnippering van de voorschriften over de vele wetten en verordeningen en de draairichting en vergrendeling van toegangs- en vluchtdeuren. Uit het laatste blijkt dat brandveiligheid schijnbaar moeilijk te combineren is met inbraakveiligheid en sociale veiligheid. Een integraal veiligheidsbeleid lijkt een stap in de goede richting. Ook de opmerkingen over de versnippering en tegenstrijdigheid van wetgeving weerspiegelen een dringende behoefte aan een integrale benadering van brandveiligheid.

Organisatie en werkwijze

3.1 Inleiding

De categorie 'Organisatie en werkwijze' omvat vragen met betrekking tot het brandpreventiebeleid van gemeenten. In deze categorie zijn 13 vragen gesteld: 11 door gemeenten en 2 door ondernemers.

Tabel III-3.1 vragen aan de helpdesk

	Ondernemers		Gemeenten		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Organisatie en werkwijze	2	1,5%	11	8,2%	13	4,9%
Deskundigheid	2	1,5%	2	1,5%	4	1,5%
Formatie en budget	-	-	3	2,2%	3	1,1%
Mandatering	-	-	4	3,0%	4	1,5%
Opdracht	-	-	1	0,7%	1	0,4%
Uitvoering derden	-	-	1	0,7%	1	0,4%

De vragen van beide ondernemers hadden betrekking op cursussen in brandpreventie c.q. gebruiksvergunningen.

Bijna tweederde van de door gemeenten gestelde vragen was afkomstig van gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. De vragen hadden betrekking op mandatering (4), deskundigheid (1), formatie en budget (1) en de aansprakelijkheid bij uitvoering door derden (1). Op het gebied van mandatering was het voor 3 brandweren uit gemeenten met 20.000 - 50.000 inwoners onduidelijk wie wettelijk gezien de bevoegdheid heeft voor de uitvoering van de gebruiksvergunningverlening en de handhaving daarvan. Andere diensten dan de brandweer (bouw- en woningtoezicht of milieu) wilden deze bevoegdheid op zich nemen. Een gemeente met minder dan 20.000 inwoners vroeg zich af welke bevoegdheid nodig is om bestuursdwang toe te kunnen passen. Enkele gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hadden vragen met betrekking tot de opdracht tot vergunningverlening (1), deskundigheid (1) en tot formatie en budget (2).

3.2. Overzicht van de gestelde vragen

	Onder- nemers (aantal)	Gemeen- ten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)					
			0-20	20-50	50-100	100-250	>250	15-35
Organisatie en werkwijze	2	11	3	4	3	1	-	2
Deskundigheid	2	2	1	-	-	1	-	1
Is er een cursus gebruiksvergunningen en brandpreventie?	2	1				1		
Is een boek 'Gebruiksvergunningen' te bestellen?		1	1					-
Formatie en budget	-	3	-	1	2	-	-	
Is er een lijst van kengetallen voor de benodigde tijd voor de afgifte en controles van gebruiksvergunningen?		2		1	1			1
Zijn er voorbeelden van redelijke leges bedragen?		1			1			-
Mandatering	-	4	1	3	-	-	-	
Welke bevoegdheid is nodig voor het toepassen van bestuursdwang?		1	1					
Wie heeft de bevoegdheid voor de uitvoering van hoofdstuk 6 MBV? Is dit wettelijk geregeld? (BWT of brandweer en milieu of brandweer?)		2		2				
Wie is verantwoordelijk voor het handhavingsbeleid?		1		1				
Opdracht	-	1	-	-	1	1	-	
In de gemeente is geen gebruiksvergunningenbeleid. Wat te doen met binnengekomen aanvragen voor een gebruiksvergunning? Er is te weinig menskracht aanwezig voor de afhandeling		1			1	1		
Uitvoering derden	-	1	1	-	-	-	-	
Toetsing bouwvergunning wordt uitgevoerd door een particulier bedrijf. Bij een controle door de regionale brandweer blijken de gestelde eisen niet juist. Wie is aansprakelijk?		1	1					

183

3.3 Analyse en conclusies

Gezien de vragen van gemeenten met betrekking tot mandatering blijkt dat het niet duidelijk is welke bevoegdheid men moet hebben om bestuursdwang toe te kunnen passen. Verder bestaat onduidelijkheid over de bevoegdheid met betrekking tot de uitvoering van het gebruiksvergunningenstelsel, waarbij enkele brandweren van kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) bedenkingen hebben bij het feit dat andere diensten (bouw- en woningtoezicht en milieu) deze bevoegdheid op zich willen nemen. Hieruit kan opgemaakt worden dat de mandatering niet of onvoldoende is geregeld, dat gemeenten c.q. brandweren angst hebben voor mogelijke bezwaarschriften en dat de samenwerking tussen de gemeentelijke diensten in

deze kleinere gemeenten soms te wensen overlaat. Uit de vragen met betrekking tot leges, kengetallen en opdracht tot vergunningverlening blijkt dat enkele gemeenten nog niet zijn begonnen met het afgeven van gebruiksvergunningen en onvoldoende deskundig en daadkrachtig zijn om het traject op te starten. Zeer opmerkelijk is het feit dat een kleine gemeente, met te weinig tot geen capaciteit voor de behandeling van gebruiksvergunningen, overspoeld wordt door vergunningaanvragen, maar niet weet hoe zij hiermee om moet gaan. De roep van de ondernemers om controle op brandveiligheid zou juist direct door het gemeente-bestuur opgepakt moeten worden in de vorm van een degelijk opgesteld en uitvoerbaar brandpreventiebeleid. Het lijkt echter aan daadkracht te ontbreken. Gezien het verzoek om een boek over gebruiksvergunningen blijkt dat er behoefte is aan meer deskundigheid op gebied van gebruiksvergunningen. De noodzaak tot meer deskundigheid is overigens ook in het algemeen te concluderen uit alle vragen die aan de helpdesk zijn gesteld.

De vergunningketen

4.1 Inleiding

Van alle gestelde vragen hadden er 51 betrekking op de vergunningketen; dat is bijna 20% van het totaal aantal gestelde vragen.

Bijna driekwart van de vragen in deze categorie is gesteld door ondernemers. Verzocht werd om voorlichting (30), onafhankelijk onderzoek (5) en om informatie over taakstelling en prioriteiten (1).

Tabel III-4.1 vragen aan de helpdesk

	Ondernemers		Gemeenten		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Vergunningketen	37	28,7%	14	10,4%	51	19,3%
Actieplannen	-	-	1	0,7%	1	0,4%
Beleidsplannen	1	0,8%	1	0,7%	2	0,8%
Bezwaar en beroep	4	3,1%	1	0,7%	5	1,9%
Taakstelling en prioriteiten	2	1,6%	-	-	2	0,8%
Voorlichting	30	23,3%	11	8,2%	41	15,5%

Op gebied van voorlichting werd vooral informatie gevraagd over ontruimingsplannen (13), bedrijven die materialen kunnen impregneren (11) en de statistische gegevens van slachtoffers bij brand (5).

Ook gemeenten hadden vooral vragen met betrekking tot voorlichting (11). Van de 11 gemeenten zochten er 4 adressen van bedrijven die materialen kunnen impregneren en 1 een handleiding ontruimingsplannen. Verder werden in het kader van voorlichtingbijeenkomsten checklisten (3), aandachtspunten voor overleg (2) en voorlichtingsmateriaal over gebruiks-vergunningen (1) gevraagd. Plannen voor dergelijke voorlichtingbijeenkomsten hadden 4 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners tegenover 2 gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Een gemeente in de grootte van 20.000 – 50.000 inwoners zocht instructiemateriaal voor opstellen van een actieplan. Informatie over beleidsplannen werd door een gemeente in de grootte van 100.000 – 250.000 inwoners gevraagd. Een kleine gemeente, met minder dan 20.000 inwoners, wilde weten of een besluit bij bezwaar en beroep een schorsende werking had.

Van de 5 verzoeken om onafhankelijk onderzoek zijn er 4 te plaatsen in de rubriek bezwaar en beroep, terwijl 1 verzoek betrekking had op gemeentelijke beleidsplannen.

4.2. Overzicht van de gestelde vragen

	Onder- nemers (aantal)	Gemeen- ten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)					
			0-20	20-50	50-100	100-250	>250	15-35
Vergunningketen	37	14	5	2	2	3	2	2
Actieplannen	-	1	-	1	-	-	-	1
Is er instructiemateriaal voor het uitvoeren van een quick-scan in verband met het opstarten van het gebruiksvergunningetraject?		1		1				1
Beleidsplannen	1	1	-	-	-	1	-	-
Is er een nieuwe PREVAP en waar kan die besteld worden?		1				1		
Verzoek om onderzoek naar brandveiligheid in een grote gemeente. Een raadslid twijfelt aan de bekendmaking dat de gemeente brandveilig is.	1							
Bezwaar en beroep	4	1	1	-	-	-	-	1
Kan ik advies krijgen over een door de gemeente opgesteld rapportage met betrekking tot gebreken aan een 3 jaar geleden gebouwd hotel/horecapand?	1							
Hoe moet worden omgegaan met een meningsverschil met betrekking tot het maximaal toelaatbaar aantal personen (600 vastgesteld in vergunning, 440 volgens brandweer na controle)?	1							
Gezien het aantal bezoekers eist de brandweer een extra nooduitgang in een bestaande horecagelegenheid. Het voorstel van de ondernemer om deuren naar en uit de opslagruimte hiervoor te benutten, accepteert de brandweer niet. Is dit terecht?	1	1	1					
Heeft een besluit bij een bezwaar of beroep een schorsende werking? Verzoek om onafhankelijk onderzoek in verband met een meningsverschil tussen gebruiker en gemeente: volgens de gebruiker is het gemeentelijk gebouw niet brandveilig, volgens de gemeente wel.	1							
Taakstelling en prioriteiten	2	-	-	-	-	-	-	-
Is er info over risico-inventarisatie en -evaluatie met betrekking tot bedrijven	2	1						
Voorlichting	30	11	4	1	2	2	2	1
Welke aandachtspunten zijn er voor overleg/voorlichting horeca?		2		1			1	1

	Ondernemers (aantal)	Gemeenten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)					15-35
			0-20	20-50	50-100	100-250	>250	
Is er een checklist horeca in verband met voorlichting?		3	1			1	1	
Is er voorlichtingsmateriaal over gebruiksvergunningen voor aanvragers/gebruikers?		1			1			
Is er een adreslijst van installateurs voor het installeren van een brandmeldinstallatie?	1							
Is er een handleiding Ontruimingsplannen?	13	1	1					
Is er een lijst met adressen van bedrijven die materialen impregneren?	11	4	2		1	1		
Zijn er statistische gegevens over slachtoffers door brand/ rookvergiftiging in horeca en algemene informatie over brandveiligheid?	5							

4.3 Analyse en conclusies

Na de categorie 'Wetgeving', waarover bijna 60% van van de vragen gesteld werd, vormt de categorie 'Vergunningketen' met bijna 20% de één na grootste cluster van vragen. Op zich is dit logisch, want deze twee clusters vormen de kaders voor de brandpreventie. Met dit gegeven in het achterhoofd is het toch vreemd te constateren dat slechts een kwart van de vragen met betrekking tot de vergunningketen afkomstig was van gemeenten. Met name omtrent actie- en beleidsplannen zijn verbazend weinig vragen gesteld.

Gemeenten c.q. brandweren richten zich blijkbaar meer op de technische aspecten van het vergunningstelsel dan op de beleidsmatige aspecten en dat terwijl er bij de uitvoerende ambtenaren veel onduidelijkheid blijkt te bestaan over de meest correcte handelwijze. Gemeentebesturen realiseren zich blijkbaar niet dat de kans op het creëren van onveiligheid (en bovendien rechtsongelijkheid) bijzonder groot is wanneer geen duidelijk veiligheidsbeleid is vastgesteld en wordt nageleefd. Want doordat de uitgangspunten niet duidelijk zijn, zal makkelijker overgegaan worden tot onderhandelingen over veiligheid. (of: In een gemeente zonder veiligheidsbeleid is de kans op het creëren van onveiligheid (en bovendien rechtsongelijkheid) namelijk bijzonder groot, aangezien makkelijker overgegaan kan worden tot onderhandelen over veiligheid.)

Uit de vragen die betrekking hebben op de uitoefening van bezwaar en beroep blijkt dat ondernemers misschien wel twijfelen aan de juiste interpretatie van ambtenaren betreffende de wettelijke voorschriften, maar de weg naar de commissie van bezwaar en beroep nog niet weten te vinden.

Ontruimingsplannen worden opgesteld door de gebruikers van een pand. Daardoor is het niet verwonderlijk dat met name ondernemers vragen om een handleiding voor het opstellen en oefenen van dergelijke plannen. Het zou echter niet zo mogen zijn dat gemeenten het opstellen van ontruimingsplannen in hun bouwverordening opleggen aan de ondernemers

zonder daar een goede instructie of voorlichting aan te koppelen. Nog vreemder is het dat gemeenten, al zijn het er maar een paar geweest, vragen van ondernemers over ontruimingsplannen direct doorverwijzen naar de helpdesk. Aan goede voorlichting op het terrein van het opstellen en oefenen van ontruimingsplannen lijkt het dus te ontbreken.

Uit de verzoeken van gemeenten om adressen van bedrijven die materialen kunnen impregneren, blijkt dat zij wel voorlichting willen geven over de brandvertragendheid van materialen. Het aantal verzoeken om adressen valt echter teniet bij het aantal verzoeken van ondernemers. Ook hier zouden gemeenten zich meer kunnen richten op het geven van voorlichting.

Vergunningverlening

5.1 Inleiding

De categorie 'Vergunningverlening', waarover in totaal 14 vragen zijn gesteld, is onderverdeeld in de rubrieken aanschrijving (2) en gebruiksvergunningen (12).

Tabel III-5.1 vragen aan de helpdesk

	Ondernemers		Gemeenten		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Vergunningverlening	2	1,5%	12	8,9%	14	5,3%
Aanschrijving	-	-	2	1,5%	2	0,8%
Gebruiksvergunning	2	1,5%	10	7,4%	12	4,5%

189

De vragen die vallen in de rubriek aanschrijving, zijn gesteld door gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

Van de 12 vragen met betrekking tot gebruiksvergunningen zijn er 2 door ondernemers gesteld, 5 door gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners, 4 door gemeenten met 100.000 – 250.000 inwoners en 1 door een gemeente met minder dan 20.000 inwoners. De vragen met betrekking tot gebruiksvergunningen waren zeer divers. Slechts één vraag is meerdere malen gesteld:

5 gemeenten vroegen zich namelijk af of het toegestaan is om in een horecagelegenheid achter de bar een drukknop te plaatsen, waarmee vergrendelde vluchtdeuren in geval van nood elektrisch ontgrendeld kunnen worden. Deze vraag was afkomstig 3 gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners en 2 gemeenten met 100.000 – 250.000 inwoners. De overige 2 grote gemeenten hadden vragen met betrekking tot het opnemen van voorwaarden in gebruiks-vergunningen.

5.2. Overzicht van de gestelde vragen

	Onder- nemers (aantal)	Gemeen- ten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)					
			0-20	20-50	50-100	100-250	>250	15-35
Vergunningverlening	2	12	2	6	-	4	-	3
Aanschrijving	-	2	1	1	-	-	-	1
Is er standaardcorrespondentie voor wat betreft aanschrijvingen?		1	1					
Welke termijnen kunnen gehanteerd worden bij het aanpassen van gebreken?		1		1				1
Gebruiksvergunning	2	10	1	5	-	4	-	2
Als men een milieuvergunning heeft dan hoeft toch geen gebruiksvergunning meer te worden verleend?		1		1				
Mag een gebruiksvergunning worden afgegeven als het bouwwerk (nog) niet voldoet aan het bestaande bouwniveau?								
Is een vergunning onder voorwaarde mogelijk?		1		1				
Is er een lijst met standaardsymbolen voor de tekening bij de gebruiksvergunning?		1	1					
Door het plaatsen van stellingen in een winkel is de loopafstand > 30 m. Mag de maximale loopafstand als voorwaarde in de gebruiksvergunning opgenomen worden?		1				1		
Mag het overleggen van een certificaat brandvertragenheid versieringen als voorwaarde in de gebruiksvergunning opgenomen worden?		1				1		
De brandweer staat maximaal 50 bezoekers toe in een horecagelegenheid (100m ² en 180 cm uitgangsbreedte). Is dit terecht?	1							
Is elektrische ontgrendeling van nooduitgang via een knop achter de bar toegestaan?		5		3		2		2
Op welke grond is opslag in een vluchtweg verboden?	1							

5.3 Analyse en conclusies

Met de technische uitvoering van vluchtdeuren in horecagelegenheden hebben ondernemers veel problemen. Maar vreemd genoeg zijn het met name gemeenten die hiervoor de helpdesk hebben geraadpleegd. De vraag van gemeenten met betrekking tot het elektrisch ontgrendelen van vluchtdeuren laat zien dat ondernemers (en gemeenten) actief op zoek zijn naar gelijkwaardige oplossingen om de tegenstrijdigheid van security en safety weg te nemen. De tegenstrijdigheid is in beginsel uitsluitend het probleem van de ondernemers, maar door het aandragen van alternatieve, ogenschijnlijk gelijkwaardige oplossingen worden gemeenten deelgenoot in de probleemstelling. En juist het grijze gebied van gelijkwaardigheid lijkt het knelpunt van de gemeenten te zijn.

Verder is het voor gemeenten niet duidelijk welke voorschriften in een gebruiksvergunning kunnen worden opgenomen. Het is niet verwonderlijk dat met name de grotere gemeenten hier vragen over hebben. Zij zijn al gestart met de uitvoering van het vergunningenstelsel, hebben al enige ervaring en durven af te wijken van standaarden. De kleinere gemeenten doen het voorzichtig aan en zoeken vooral naar voorbeelden en standaarden. Dat met name de inhaal-slag voor bestaande gebouwen niet geheel vlekkeloos verloopt, blijkt uit de vragen met betrekking tot aanschrijvingen en uit de vraag of gebruiksvergunningen mogen worden afgegeven als het gebouw niet voldoet aan de eisen voor bestaande bouw. Het aanpassen van gebreken blijkt niet altijd snel genoeg te gaan, waardoor de gemeente haar gestelde doel voor het afgeven van (het aantal) gebruiksvergunningen niet haalt. Het zo snel mogelijk afgeven van vergunningen en innen van leges lijkt belangrijker dan de zorg voor een brandveilige omgeving. Een lichtpuntje daarentegen is de aanzet van enkele kleine gemeenten om de overstap te maken van zogenaamde eisenbrieven naar officiële aanschrijvingen. Hiermee worden beide doelstellingen behaald, namelijk een versnelde procedure én een brandveilig(er) resultaat.

Uit de vraag van een grote gemeente over het opnemen van specifieke voorwaarden in de gebruiksvergunning blijkt dat toetsing van objecten in de gebruiksfase noodzakelijk is. Bij de aanvraag van de bouwvergunning worden gebouwen getoetst op brandveiligheid en dus ook op de maximaal toegestane loopafstanden en de toegepaste materialen. Bij de oplevering voldoet het gebouw bouwkundig aan alle voorschriften, maar als gevolg van de inrichting (ofwel het gebruik) kan het brandveiligheidsniveau onbewust verlaagd zijn. Een duidelijke gebruiks-aanwijzing voor gebouwen blijkt dus geen overbodige luxe.

De vraag van een kleinere gemeente (20.000 – 50.000 inwoners) omtrent de relatie tussen milieuvergunningen en gebruiksvergunningen, geeft aan dat de versnippering van brandveiligheidsvoorschriften over vele wetten en instrumenten voor verwarring zorgt. Als gevolg van de misvatting dat een gebruiksvergunning niet nodig is wanneer een milieuvergunning is verstrekt, bestaat de kans dat onbedoeld een gat ontstaat in de brandveiligheidszorg van gemeenten.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt het clusteren van brandveiligheid in één wet of instrument noodzakelijk te zijn.

Controle

6.1 Inleiding

Vooraf gemeenten hadden vragen met betrekking tot controles. Slechts 2 van de 14 vragen in deze categorie zijn gesteld door ondernemers; ze hadden betrekking op de controle op brandvertragendheid en de certificering van geïmpregneerde materialen.

tabel III-6.2 overzicht gestelde vragen

	Ondernemers		Gemeenten		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Controle	2	1,5%	12	8,9%	14	5,3%
Preventieve controles gebruiksfase	-	-	11	8,2%	13	4,9%
Repressieve controles	-	-	1	0,7%	1	0,4%

Van de 12 gemeenten vroeg 1 gemeente, met 20.000 – 50.000 inwoners, zich af of het verstandig is een meldpunt van onveilige situaties in te stellen ten behoeve van repressieve controles. De overige 11 vragen van gemeenten hadden betrekking op preventieve controles in de gebruiksfase. Een gemeente met 100.000 – 250.000 inwoners zag knelpunten bij de controle van bedrijfsverzamelgebouwen met de gebruiksfunctie kantoren, waarin ook bedrijven met minder dan 50 werknemers waren gevestigd. Alleen voor de gemeenschappelijke verkeersruimten en de grote bedrijven waren namelijk gebruikseisen in de gebruiksvergunning opgenomen. De kleine bedrijven vielen buiten de gebruiksvergunning en werden daarom ook niet gecontroleerd, maar hebben uiteindelijk wel invloed op de brand(on)veiligheid van het bouwwerk. Een gemeente met 50.000 – 100.000 inwoners had een vraag in dezelfde trant: zij vroeg zich af of het mogelijk is controles uit te voeren zonder dat gebruiksvergunningen zijn verstrekt. Een gemeente met minder dan 20.000 inwoners vroeg zich af welk niveau van brandveiligheid in dergelijke gevallen bij bestaande bouwwerken toegepast moet worden. Verder zijn vragen gesteld met betrekking tot het tellen van de aantal aanwezigen in een bouwwerk (2).

De meeste belangstelling van gemeenten ging echter uit naar de wijze waarop de brandvertragendheid van materialen aangetoond c.q. getest kan worden (3) en naar checklisten die gebruikt kunnen worden bij controles (4). De vragen met betrekking tot testmethodes voor de

controle op brandvertragendheid werden door gemeenten met 50.000 – 250.000 inwoners gesteld. De checklisten werden door gemeenten met minder dan 100.000 inwoners gevraagd. Hierbij moet echter wel aangetekend worden dat de checklisten tevens van de webpagina www.brandveiligheid-horeca.nl afgehaald kunnen worden en dus vaker opgevraagd zijn dan uit deze analyse van de helpdeskvragen naar voren komt.

6.2. Overzicht van de gestelde vragen

Onder- nemers (aantal)	Gemeen- ten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)						
		0-20	20-50	50-100	100-250	>250	15-35	
Controles	2	12	3	3	3	3	-	4
Preventieve controles gebruiksfase	2	11	3	2	3	3	-	3
Hoe moet omgegaan worden met controles in kantoor-verzamelgebouwen waarin ook niet-vergunningplichtige bedrijven, met minder dan 50 werknemers, zijn gevestigd? Mogen deze ook gecontroleerd worden?		1				1		
Welk niveau moet toegepast worden bij controles als er nog geen gebruiksvergunningen zijn verstrekt?		1	1					1
Is er een checklist voor bouwwerken gericht op de horeca?		4	2	1	1			1
Is het mogelijk controles uit te voeren zonder dat gebruiksvergunningen zijn verstrekt?		1			1			
Hoe kan het aantal aanwezige personen geteld worden?		2		1		1		1
Hoe kan brandvertragendheid gecontroleerd worden? Moet een certificaat overlegd worden als versiering is geïmpregneerd?		2	3		2	1		
Repressieve controles			1		1			1
Fungeert de helpdesk ook als meldpunt van onveilige situaties voor burgers of moeten we dit als gemeente zelf instellen?		1		1				1

193

6.3 Analyse en conclusies

Dat de vraag over het toe te passen niveau voor bestaande bouw wanneer nog geen vergunningen zijn afgegeven afkomstig is van een kleine gemeente, is niet zo verwonderlijk. Waarschijnlijk moet deze gemeente nog een begin maken met de uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel.

Wel vreemd is het dat twee grote gemeenten, met meer dan 50.000 inwoners, niet weten dat ook bedrijven zonder vergunningplicht gecontroleerd kunnen worden. Ook merkwaardig is het feit dat niet alle bedrijven zijn opgenomen in de gebruiksvergunning voor het bedrijfs-

verzamelgebouw met de gebruiksfunctie kantoren. Bij dergelijke objecten worden verkeersruimten namelijk over het algemeen gezamenlijk gebruikt, waarbij het dus voor de gebruikers een gezamenlijke verantwoordelijkheid is om bijvoorbeeld de vluchtwegen vrij te houden. De vraag van een gemeente om de helpdesk als meldpunt van onveilige situaties te laten fungeren, toont aan dat deze gemeente twijfelt aan haar eigen laagdrempeligheid voor burgers met betrekking tot het melden van onveilige situaties. Het zou niet zo mogen zijn dat burgers hier een speciaal meldpunt voor nodig hebben. Aan de andere kant is het wel positief te noemen dat deze gemeente de burgers actief wil betrekken bij het creëren van een veiligere omgeving.

Het tellen van het aantal aanwezige personen en het controleren van de brandvertragendheid van versieringen vormt voor enkele gemeenten een probleem. De kwestie is echter of dit een taak is voor gemeenten of dat vooral de ondernemers hier hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Het feit dat ook enkele ondernemers willen weten hoe gecontroleerd kan worden of versiering brandvertragend zijn, geeft aan dat de betreffende ondernemers hierin hun verantwoordelijkheid kennen en willen nemen.

Handhaving

7.1 Inleiding

In totaal zijn 18 vragen gesteld met betrekking tot handhaving; dat is slechts 7% van de vragen die bij de helpdesk zijn binnengekomen.

De vragen in deze categorie zijn alleen door gemeenten gesteld.

Tabel 7.1 Vragen aan de helpdesk

	Ondernemers		Gemeenten		Totaal	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Handhaving	-	-	18	13,3%	18	6,8%
Algemeen	-	-	17	12,6%	17	6,4%
Bestuursdwang	-	-	1	0,7%	1	0,4%

Van de 18 vragen waren er 10 afkomstig van gemeenten met minder dan 20.000 inwoners, 6 van gemeenten met 20.000 – 50.000 inwoners en 2 door gemeenten met 100.000 – 250.000 inwoners. De vraag over de mogelijkheid om handhaving uit voeren voordat gebruiksvergunningen afgegeven zijn, is gesteld door een gemeente met minder dan 20.000 inwoners. Het verzoek om richtlijnen met betrekking tot het al of niet toepassen van bestuursdwang was afkomstig van een gemeente met 100.000 – 250.000 inwoners. De meeste vragen hadden betrekking op de mogelijkheden en procedures om brandgevaarlijke objecten aan te pakken (8). Daarnaast werd er veel gevraagd naar standaardcorrespondentie c.q. voorbeelden die op handhaving van toepassing zijn (8); niet alleen gemeenten met minder dan 50.000 inwoners hadden hier behoefte aan, maar een grote gemeente.

7.2 Overzicht van de gestelde vragen

	Onder- nemers (aantal)	Gemeen- ten (aantal)	Gemeentegrootte (aantal inwoners x 1000)					15-35
			0-20	20-50	50-100	100-250	>250	
Handhaving	-	18	10	6	-	2	-	10
Algemeen	-	17	10	6	-	1	-	10
Kunnen brandgevaarlijke objecten al worden aangepakt voordat gebruiksvergunningen zijn afgegeven?		1	1					
Is er standaardcorrespondentie met betrekking tot juridische procedures?		8	5	2	1			4
Wat zijn de juridische mogelijkheden/procedures voor het aanpakken van brandgevaarlijke objecten?		8	4	4				6
Bestuursdwang	-	1	-	-	-	1	-	-
Wanneer moeten we sluiten of gedogen? Zijn er richtlijnen?		1				1		

196

7.3 Analyse en conclusies

Schokkend is het feit dat een gemeente met 100.000 – 250.000 inwoners vraagt om richtlijnen voor het inschatten van brandgevaarlijke situaties. Hieruit kan opgemaakt worden dat nauwelijks is nagedacht over handhaving, laat staan dat daadkrachtig is opgetreden tegen onveilige situaties. Het is echter niet verwonderlijk dat met name de kleine gemeenten vragen hebben gesteld over handhaving, aangezien veel van deze gemeenten geen afdwingcultuur kennen (ons kent ons) en bovendien nog niet gestart zijn met de uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel. Zij hebben dan ook (blijkbaar) weinig tot geen ervaring met de aanpak van brandgevaarlijke objecten. Juist de opmerking of brandgevaarlijke objecten kunnen worden aangepakt voordat gebruiksvergunningen afgegeven zijn, bevestigt deze opvatting. Veel gemeenten weten niet dat handhaving eigenlijk los staat van het al of niet uitvoeren van het gebruiksvergunningstelsel. De opdracht van de brandweer is namelijk het voorkomen en beperken van brand en van ongelukken bij brand, waarbij de brandveiligheid dus gehandhaafd moet worden en opgetreden moet worden tegen brandgevaarlijke situatie. Het gebruiksvergunningstelsel is een middel om dit doel te bereiken, maar hiervoor kan ook een ander middel gekozen worden.

De vele verzoeken om standaardcorrespondentie en voorbeelden van juridische mogelijkheden en procedures staan in schril contrast met het aantal vragen over beleids- en actieplannen (zie hoofdstuk 4 paragraaf 4.3). Hiermee laten gemeenten zien dat ze zich aan het indekken zijn, terwijl nauwelijks voorbeelden te noemen zijn die de noodzaak van deze voorzichtigheid bevestigen. Gezien de heersende cultuur bij de uitvoerende partij (brandweer) zijn de verzoeken om standaarden toch niet zo verwonderlijk. Met name de kleinere organisaties zijn immers nog steeds hoofdzakelijk gericht op het ageren bij incidenten door het volgen van

procedures en richten zich niet zozeer op het pro-actieve vlak van planontwikkeling. Gemeenten c.q. brandwerafdelingen zouden echter veel meer pro-actief moeten handelen. Verder blijkt dat gemeenten over het algemeen weinig juridische kennis in huis hebben, en dan niet alleen bij de brandweer. Voor effectiviteit op de lange termijn zouden daarom standaard handhavingprocedures gekoppeld moeten zijn aan goede ondersteuning op het gebied van planontwikkeling en juridische aspecten.

Deel IV

Evaluatie quick-scan en inrichting landelijk onderzoek

Inleiding

De Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 heeft besloten om te komen met een voorzet voor een landelijk gericht actieprogramma in plaats van met een voorstel voor een landelijk onderzoek. In de tussenrapportage van de commissie is hierover gerapporteerd. Indien in een later stadium besloten wordt om toch nog of eveneens een landelijk onderzoek te organiseren, zijn de leermomenten uit de wijze waarop het quick-scan onderzoek heeft plaatsgevonden van belang. Om deze reden heeft de commissie het Nibra verzocht het quick-scan onderzoek te evalueren en vanuit deze leermomenten voorstellen te doen omtrent de inrichting van een eventueel landelijk onderzoek.

Alle 30 aan de quick-scan deelgenomen gemeenten hebben een enquêteformulier ontvangen met een aantal vragen betreffende de quick-scan. Deze vragen betroffen de volgende onderwerpen.

- *Vragenlijst*
Gevraagd is of de vragenlijst volledig was of juist te uitgebreid.
- *Interview*
Gevraagd is naar de mening over het groepsinterview, of dat individuele interviews beter zouden werken.
- *Verslaglegging*
Gevraagd is of het interviewverslag een juiste weergave van het interview gaf.
- *Schriftelijke enquête*
Gevraagd is of een schriftelijke enquête in vergelijking met het groepsinterview tot meer of minder resultaat zou leiden.
- *Quick-scan rapport*
Gevraagd is of beschrijvingen, analyses en conclusies in de quick-scan rapportage herkend werden.
- *Anonimiteit*
Gevraagd is of de anonimiteit voldoende gewaarborgd is gebleken.

Van de 30 verzonden formulieren zijn er 12 tijdig genoeg ontvangen om in deze evaluatie meegenomen te kunnen worden. Eén gemeente heeft aangegeven niet mee te willen werken aan de evaluatie. De andere 17 gemeenten hebben aangegeven dit niet op zo'n korte termijn te kunnen doen. De evaluatie is derhalve gebaseerd op 40% van de aan de quick-scan deelgenomen gemeenten. De beantwoording door deze 12 gemeenten is echter bijna unaniem, zodat aangenomen mag worden dat dit een reële weergave is van de mening van de totale groep van deelnemende gemeenten.

Evaluatie quick-scan onderzoek brandveiligheid

2.1 Evaluatie door deelnemende gemeenten

Vragenlijst

De gemeenten zijn unaniem van mening dat de vragenlijst compleet is. Een enkele maal is opgemerkt dat het invullen van de vragenlijst – in combinatie met de korte voorbereidingstijd – lastig was. Daarentegen is ook een paar keer opgemerkt dat het invullen van de lijst een goede voorbereiding was op het interview.

Interview

Op één gemeente na geven alle gemeenten aan het groepsinterview een goede aanpak gevonden te hebben. Deze gemeenten vinden dat het groepsinterview een meerwaarde heeft boven individuele interviews. Met name de combinatie bestuurder(s)/ambtenaren gaf een goed beeld doordat men elkaar kon aanvullen. Bijkomend voordeel voor de gemeenten, zo is een aantal keren aangegeven, was dat men van elkaar hoorde waar men zich met betrekking tot brandveiligheid mee bezighoudt. De gemeente(-ambtenaar) die aangaf dat individuele interviews beter zouden zijn, gaf als reden dat het geen zin had deze vragen aan de bestuurder (burgemeester) te stellen.¹

Verslaglegging

Gevraagd naar de verslaglegging gaven de gemeenten unaniem aan dat het verslag een juiste weergave is van hetgeen tijdens het interview is besproken.

Schriftelijke enquête

De vraag of een schriftelijke enquête ook had volstaan werd door de gemeenten unaniem met nee beantwoord. De volgende redenen worden hiervoor aangegeven:

- er komen dan minder gegevens op tafel;
- schriftelijke enquêtes worden minder serieus genomen;
- vitale informatie komt door doorvragen bij interviews sneller en beter naar voren;
- schriftelijke vragen kunnen “ruim” geïnterpreteerd worden, bij interviews komen de nuances van de vragen beter naar voren;
- er komt bij een interview meer over de cultuur naar voren;
- een enquête wordt meestal door één persoon ingevuld, waardoor er een minder integraal beeld van de situatie ontstaat.

Quick-scan rapport

De gemeenten geven aan de wijze waarop het quick-scan rapport beschrijft hoe de situatie in Nederland is met betrekking tot de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid te herkennen. Wel geeft de helft van de gemeenten aan dat het in hun gemeente op onderdelen beter geregeld is.²

Anonimiteit

Negen van de tien gemeenten geven aan dat de anonimiteit voldoende gewaarborgd is gebleken, waarbij opmerkingen als prima en absoluut zijn gemaakt. Eén gemeente is deze mening niet toegedaan, omdat naar de mening van deze gemeente enkele deelnemers aan de quick-scan bekend zijn geworden.³

Overige opmerkingen

De gemeenten hebben naast de beantwoording van bovenstaande vragen nog de volgende opmerkingen gemaakt omtrent het onderzoek en de rapportage:

1. De onderzoekers hadden zich goed voorbereid op het interview.
2. Complimenten voor het onderzoek.
3. Met begrip voor de spoedeisende uitvoering van het onderzoek is de voorbereidingstijd voor de gemeente te kort geweest (2x).
4. In de quick-scan rapportage is onvoldoende terug te vinden hoe gemeenten met een inwoneraantal vergelijkbaar met Edam-Volendam het (de brandveiligheid) in vergelijking met de gemeente Edam-Volendam doen.⁴
5. Naar aanleiding van het onderzoek wordt gepleit om een leidraad op te stellen om in Nederland eensluidend beleid ten aanzien van brandveiligheid te kunnen ontwikkelen en vaststellen.

201

2.2 Evaluatie door onderzoekers

Ook door de (zes) onderzoekers die aan de quick-scan hebben meegewerkt is het onderzoek geëvalueerd. Hun algemene klacht was dat de tijd voor voorbereiding en uitvoering te kort was, maar dat het gelet op de grote druk op een snel resultaat niet anders kon. De vragenlijst was naar de mening van de onderzoekers te uitgebreid. Beter was het geweest om de rubrieken algemeen te beschrijven met behulp van aandachtspunten en niet per rubriek een uitgebreide vragenlijst op te stellen. Er kan dan tijdens het groepsinterview beter gediscussieerd worden en er is eenvoudiger in te zoomen op bepaalde aspecten. Mede door de tijd die er voor het groepsinterview was uitgetrokken (2,5 uur) hing de vragenlijst soms als een soort zwaard van Damocles boven het interview (“we moeten wel alle vragen behandeld hebben”).

De groepsinterviews zijn de onderzoekers zeer goed bevallen en verdient zeker navolging bij andere vergelijkbare onderzoeken. Leemtes en tegenstrijdigheden worden snel herkend en ondervangen door deze uitspraken met elkaar te confronteren. De interviews verliepen op één enkele uitzondering na allemaal in goede harmonie. De onderzoekers zijn met name lovend over de bereidwillige maar ook intensieve deelname van de burgemeesters aan de groepsinterviews.

De onderzoekers zijn van mening dat de informatie die voor de quick-scan rapportage noodzakelijk was, ook boven tafel is gekomen en dat er een betrouwbaar beeld van de situatie is geschetst.

2.3 Voorstellen

Indien een landelijk onderzoek naar de brandveiligheid wordt uitgevoerd zijn uit de evaluatie van het quick-scan onderzoek de volgende aanbevelingen te halen.

1. Er moet een voor een landelijk onderzoek representatieve groep gemeenten worden gekozen. Het aantal te onderzoeken gemeenten ligt daarbij rond de 120.
2. Een uitgebreide vragenlijst is aan te bevelen. Er moet echter voldoende tijd zijn voor de gemeenten om de lijst door hen zelf betrouwbaar in te vullen. Een goede invul-handleiding is noodzakelijk om de juiste beantwoording te krijgen.
3. Alvorens tot interviewen wordt overgegaan moet de ingevulde vragenlijst met de onderzoekers besproken worden.
4. Aanbevolen wordt te kiezen voor een groepsinterview met als deelnemer een bestuurder (sterke voorkeur voor de burgemeester), de leidinggevenden van de brandweer, bouw- en woningtoezicht, afdeling milieu en juridische zaken. Ondersteuning door meer uitvoerende ambtenaren is niet direct noodzakelijk, maar kan met name in de grotere gemeenten een goede aanvulling zijn.
5. Unanimiteit is een belangrijke voorwaarde om tot betrouwbare onderzoeksgegevens te komen.

Tijdens het quick-scan onderzoek is gebleken dat een aantal gegevens moeilijk zijn te achterhalen of dat er bij de gegevens sprake is van twijfels aan de betrouwbaarheid. Bij een landelijk onderzoek moet hier nadrukkelijk aandacht aan besteed worden. Het gaat hierbij om de volgende onderwerpen.

1. *Formatie en budget*

Formatie en budget zijn met name belangrijk voor de vergelijkbaarheid van gegevens.

2. *Cultuuraspecten*

Uit het groepsinterview is niet goed op te maken wat de specifieke cultuur in de gemeente is met betrekking tot (handhaving van de) brandveiligheid. Aanbevolen wordt om voor die aspecten een deskundige te raadplegen die tijdens de het interview, maar daarnaast ook door een bezoek "op de werkplek", zich hierop oriënteert.

3. *Technische aspecten*

Voor een goed inzicht in de wijze waarop controles technisch-inhoudelijk plaatsvinden, is het noodzakelijk dat er met de controleurs bij daadwerkelijke controles meegekeken wordt.

- 1 Noot van de onderzoeksleider: al vrij snel tijdens het interview heeft de burgemeester de bijeenkomst verlaten en het vervolg van het gesprek aan zijn ambtenaren overgelaten.
- 2 Noot van de onderzoeksleider: dit lijkt vreemd, want het quick-scan rapport is gebaseerd op een onderzoek in 30 gemeenten, waaronder deze 5 gemeenten. Wellicht hebben deze gemeenten hun sterke punten nog even willen aanstippen.
- 3 Noot van de onderzoeksleider: deze gemeente is zelf niet bekendgeworden. Een aantal andere deelnemende gemeenten is bekend geworden doordat zij dat zelf bekend gemaakt hebben.
- 4 Noot van de onderzoeksleider: dit was niet de bedoeling van de quick-scan. Ondertussen is er wel nader onderzoek gedaan naar met de gemeente Edam-Volendam vergelijkbare gemeenten. Zie deel I van dit rapport.

Bijlagen

Interviews best practices

Interview 1: Regionale brandweer Zaanstreek

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Dit interview is een vervolgrapportage van de quick-scan die gehouden is naar aanleiding van de brand in café 't Hemeltje te Volendam op 1 januari 2001.

1.2 Werkwijze

Het interview is gehouden op basis van een open gesprek. De interviewer had als leidraad een aantal vragen die gedistilleerd waren aan de quick-scan rapportage. Ook de opzet van de hoofdstukken zijn nagenoeg hetzelfde als die van de quick-scan, te weten:

- wet en regelgeving;
- organisatie en werkwijze;
- vergunningsketen;
- vergunningverlening;
- handhaving;
- technische aspecten;
- best practices.

Voor wat betreft de best practices wordt gekeken welke waardevolle aspecten er aangedragen worden door de geïnterviewde. Zo mogelijk kunnen deze aspecten in een bredere context uitgezet worden in het land.

2. Wet- en regelgeving

De regionale brandweer Zaanstreek hanteert voor de wet en regelgeving het Bouwbesluit en de Bouwverordening van de VNG.

2.1 Het Bouwbesluit

Voor het indienen van gelijkwaardige oplossingen wordt onder meer verwezen naar het Brandbeveiligingsconcept 'Beheersbaarheid van Brand'. Men vindt echter dat dit concept herzien zou moeten worden. Naar aanleiding van een studiedag met een aantal preventisten is er een checklist 'Beheersbaarheid van brand' opgesteld die de aanvrager meekrijgt. Voor sommige

punten mag men anticiperen op fase 2 van het Bouwbesluit. De gelijkwaardige oplossingen dienen wel op de juiste wijze te worden aangevraagd.

Met betrekking tot fase 2 van het Bouwbesluit is men sceptisch. Met name bij het ontvluchten in relatie tot de bezettingsgraad voorziet de regionale brandweer Zaanstreek problemen. Deze problemen zijn inmiddels kenbaar gemaakt bij het Nibra.

2.2 De Bouwverordening

De regionale brandweer Zaansteek is op één aspect afgeweken van de Model Bouwverordening. Dit betreft het terugbrengen van 10 naar 5 personen waaraan bedrijfsmatig of verzorgend nachtverblijf wordt verschaft.

De regionale brandweer Zaansteek heeft nog twee wijzigingvoorstellen met betrekking de tot Bouwverordening ingediend, te weten:

- het gebruiksvergunningplichtig maken van industriegebouwen waarvoor het brandbeveiligingsconcept beheersbaarheid van brand van toepassing is;
- het gebruiksvergunningplichtig maken van kamerverhuurbedrijven.

Beide voorstellen zijn ingediend, maar door tijdgebrek van de afdeling Bouw- en Woningtoezicht, die de voorstellen moeten voorleggen aan de Raad, is dit nog niet gebeurd.

De eisen die voortvloeien uit de gebruiksvergunning worden met de eigenaar door- gesproken. Getracht wordt om dit ook zoveel mogelijk per doelgroep te doen. Men heeft inmiddels de horeca en scholen van deze informatie voorzien.

2.3 Overige regelgeving

Er wordt verder geadviseerd op de milieuvergunning, APV, BBV en de Marktverordening.

3. Organisatie en werkwijze

3.1 Organisatie

Het benodigde aantal uren is gebaseerd op Prevap.

De afdeling Preventie is als volgt ingericht:

- 1 fte hoofd afdeling Preventie (HBO PPP1 en 2)
- 1 fte medewerker proactie (HBO BM preventie PPP1)
- 1 fte coördinator vergunningen (HBO BM preventie aanvullende cursussen zoals beheersbaarheid van brand)
- 6 fte vergunningverleners (bouwvergunning en gebruiksvergunning) (MBO BM preventie)
- 2 fte controleurs MBO (BM preventie)
- 0,4 fte advies milieu.

Voor de nabije toekomst wil men het volgende realiseren:

- 1 fte administratie
- 0,8 fte automatisering
- 3 fte vergunningverleners (MBO BM preventie)
- fl. 50.000,00 voor de vormgeving van de handhavers (zie paragraaf 4.1).

3.2 Advisering bouwvergunning/milieuvergunning

De advisering op de bouwvergunning naar de afdeling Bouw- en woningtoezicht is vastgelegd in werkafspraken, hetgeen inhoudt dat alle bouwaanvragen, met uitzondering van de niet gestapelde woningbouw, naar de brandweer voor advies gaan. Voor de milieuvergunning zijn geen harde afspraken gemaakt; het is wel de bedoeling dat dit op korte termijn gaat gebeuren. Er worden ook voorbesprekingen gehouden bij de brandweer. Hierbij wordt expliciet aangegeven door de brandweer dat het hier gaat om een vrijblijvend advies. Het aantal adviezen komt neer op ongeveer 200 stuks. Alle adviezen worden voorzien van een standaard rapportuitdraai (TAC). De relatie met de afdeling Bouw- en woningtoezicht is zeer goed. Er vindt structureel overleg plaats tussen bouw en woningtoezicht en brandweer.

3.3 De gebruiksvergunning

Van 1992 tot 1994 heeft er een inventarisatie plaatsgevonden van de inrichtingen die gebruiksvergunningplichtig zouden zijn. De inventarisatie is totstandgekomen door te informeren en te zoeken bij de volgende bronnen:

- de Kamer van Koophandel;
- de Bedrijvengids;
- de Gouden gids;
- telefoonboeken.

Hierbij zijn de inrichtingen direct ingedeeld in de categorieën 1 $\frac{1}{m}$ 4 (Prevap). Daarnaast is nog eens gekeken naar het soort gebouw en zwaarte daarvan. De inventarisatie en de consequenties zijn in 1994 voorgelegd aan het bestuur. Het heeft echter tot 1997 geduurd voordat het bestuur een besluit had genomen over het hoe om te gaan met de gebruiksvergunning. In 1999 is daadwerkelijk begonnen met de vergunningverlening.

De opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving is vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

3.4 Mandatering

De gebruiksvergunning is in zijn geheel gemandateerd aan de commandant van de brandweer. Dit is vastgelegd in een mandateringsbesluit.

3.5 Kwaliteitstoetsysteem

De brandveiligheidsadviezen naar Bouw- en Woningtoezicht worden door het hoofd van de afdeling getoetst. Dit geldt ook voor de afgifte van de gebruiksvergunning. Tevens vindt er elke week binnen de afdeling Preventie een overleg plaats waarin bouwplannen met elkaar besproken kunnen worden.

Er is wel behoefte aan een uitgebreider kwaliteitssysteem (INK).

4. Vergunningketen

4.1 Plannen en prioriteiten

Bij de prioriteitstelling tussen de adviezen op de bouwvergunning en de afgifte gebruiksvergunning gaat de eerste prioriteit naar de bouwvergunning. De afdeling Preventie maakt gebruik van managementrapportage om de voortgang en de uitvoering te controleren. Deze rapportage wordt ook aangeboden aan het bestuur.

De gebruiksvergunning is voor de eerste 6 jaar kostendekkend en moet daarna uit algemene middelen betaald worden.

Het voorstel van de regionale brandweer Zaanstreek is om met een extra inhaalslag in 2002 gereed te zijn. Voor deze extra inhaalslag is een bedrag nodig van fl. 50.000 (zie 3.1). Het bestuur heeft hier nog geen uitspraak over gedaan.

4.2 Voorlichting

De regionale brandweer Zaanstad vindt dat een goede voorlichting zeker kan bijdragen tot de bewustwording van de brandveiligheid. De voorlichting is inmiddels gegeven aan drie doelgroepen:

- de horeca;
- het midden- en kleinbedrijf;
- scholen.

Op het moment dat de inhaalslag van de gebruiksvergunning plaats heeft gevonden zullen 2 personen vrijgemaakt worden voor het geven van voorlichting.

4.3 Bezwaar en beroep

Er is in beperkte mate ervaring met bezwaar- en beroepsprocedures. De brandweer maakt gebruik van bureau handhaving. Dit is een speciale afdeling binnen de gemeente. Binnen deze afdeling zijn de nodige juristen. Anders gezegd, op het moment dat men in de bezwaar - en beroepsprocedures verzeilt raakt, besteedt men het uit aan bureau handhaving.

5. Vergunningverlening

5.1 Bouwvergunning

De brandweer voorziet de vergunningverlener van advies inzake de brandveiligheid. Er worden ongeveer 200 adviezen afgegeven per jaar aan de vergunningverlener. Ondanks een tekort aan informatie ontstaat er geen achterstand op het geven van adviezen.

5.2 Aanschrijvingen

De regionale brandweer Zaanstreek maakt gebruik van aanschrijvingen om een gebouw op het benodigde brandveiligheidsniveau te krijgen. Voordat er formeel wordt aangeschreven, is er een tussenstap ingebouwd. Deze tussenstap is een klantvriendelijke aanschrijving. Dit is een bewuste keuze geweest.

5.3 Gebruiksvergunning

In 1999 is men daadwerkelijk gestart met het verlenen van de gebruiksvergunning. Inmiddels was het aantal gebruiksvergunningplichtige inrichtingen 1800 stuks. Hierbij dient vermeld te worden dat de gemeente Zaanstreek elk industriegebouw met een oppervlak van meer dan 1000 m² automatisch gebruiksvergunningplichtig maakt. Dit doet zij op basis van het hebben van gevaarlijke stoffen.

Met de start van de gebruiksvergunning in 1999 is aangegeven dat men binnen 6 jaar de 1800 inrichtingen van een gebruiksvergunning wil voorzien. Dit betekent dat men in 2004 alle 1800 inrichtingen voorzien zou hebben van een gebruiksvergunning. Voor de nieuwbouw geldt dat als deze gebruiksvergunningplichtig is, de gebruiksvergunning wordt afgegeven als er een voltooiingsverklaring is van de afdeling Bouw- en woningtoezicht.

Op grond van het aantal beschikbare uitgangen wordt het maximaal aantal toe te laten personen in de gebruiksvergunning vastgelegd. Voor de horeca geldt dat zij bij de ingang een bordje op de gevel dienen te hebben waar het maximaal aantal toe te laten personen op staat. Dit is opgenomen in bijlage 2 van de Bouwverordening.

6. Controles

Daar waar nodig wordt er door de brandweer en Bouw- en woningtoezicht gezamenlijk geïnspecteerd. Dit geldt zowel voor de tussencontroles als de eindoplevingen. Dit dient verder uitgewerkt te worden in een structurele opzet.

7. Handhaving

De regionale brandweer Zaanstreek past zowel bestuursdwang als de dwangsom toe als instrument om de brandveiligheid te handhaven. Dit gaat in overleg met het eerder genoemde bureau handhaving.

De regionale brandweer Zaanstreek onderzoekt op dit ogenblik hoe zij strafrechtelijk kunnen gaan handhaven.

8. Technische aspecten

Tijdens de handhavingcontroles op de gebruiksvergunning wordt gekeken naar de gebruikelijke aspecten zoals noodverlichting, vluchtwegaanduiding, nooduitgangen, versiering, stoffering en blusmiddelen.

Voor versiering is de volgende werkafpraak gemaakt.

- Indien de versiering niet langer dan een maand blijft hangen, dan mag de eigenaar het zelf impregneren. Dit dient te gebeuren met een middel dat voldoet aan de gestelde eisen in de Bouwverordening.
- Blijft de versiering langer dan een maand hangen, dan dient er een certificaat overlegd te worden van een erkend impregneerbedrijf.

Indien een bedrijf een verplichting heeft tot het hebben van een ontruimingsplan, dan wordt er ook aandacht besteed aan de BHV organisatie. Zo mogelijk wordt er gezamenlijk geoefend.

Interview 2: Brandweer Apeldoorn

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Dit interview is een vervolgrapportage van de quick-scan die gehouden is naar aanleiding van de brand in café 't Hemeltje te Volendam op 1 januari 2001.

1.2 Werkwijze

Het interview is gehouden op basis van een open gesprek. De interviewer had als leidraad een aantal vragen die gedistilleerd waren aan de quick-scan rapportage. Ook de opzet van de hoofdstukken zijn nagenoeg hetzelfde als die van de quick-scan, te weten:

- wet en regelgeving;
- organisatie en werkwijze;
- vergunningsketen;
- vergunningverlening;
- handhaving;
- technische aspecten;
- best practices.

Voor wat betreft de best practices wordt gekeken welke waardevolle aspecten er aangedragen worden door de geïnterviewde. Zo mogelijk kunnen deze aspecten in een bredere context uitgezet worden in het land.

2. Wet- en regelgeving

De brandweer Apeldoorn hanteert voor de wet- en regelgeving het Bouwbesluit en de Bouwverordening van de VNG.

2.1 Het Bouwbesluit

Bij de beoordeling van de brandveiligheid op de nieuwbouw is men van mening dat het huidige Bouwbesluit voldoet om een minimaal brandveiligheidsniveau te realiseren.

Voor de bestaande bouw wordt er gekeken naar de laatst afgegeven bouwvergunning. Als er aan de bestaande bouw verbouwd wordt, dan wordt het te verbouwen gedeelte getoetst aan de nieuwbouweisen. Men heeft weinig tot geen ervaring om het bestaande brandveiligheidsniveau op een hoger niveau te brengen (dit op basis van artikel 14 en 17 van de WW).

Voor het indienen van gelijkwaardige veiligheid wordt verwezen naar de Brandbeveiligingsconcepten die uitgegeven zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Men heeft fase 2 van het Bouwbesluit nog maar zeer beperkt kunnen bestuderen. De oorzaak hiervan is de drukte op de afdeling.

2.2 De Bouwverordening

De brandweer Apeldoorn is op twee aspecten afgeweken van de Model Bouwverordening. Dit betreft het terugbrengen van 10 naar 5 personen waaraan bedrijfsmatig of verzorgend nachtverblijf wordt verschaft. Met deze wijziging ondervangt men ook de kamerverhuur-

bedrijven. Tevens heeft men een gebruiksvergunningplicht voor die bedrijven waar het Brandbeveiligingsconcept "Beheersbaarheid van Brand" aan ten grondslag ligt.

De eisen die voortvloeien uit de gebruiksvergunning worden met de eigenaar doorgesproken.

2.3 Overige regelgeving/verordeningen

Er wordt verder geadviseerd op de milieu vergunning, APV, BBV. Er zijn in de gemeente Apeldoorn nog twee specifieke verordeningen. Dit is de verordening kinderdagverblijven en de verordening prostitutiebeleid. Op beide verordeningen wordt er door de brandweer geadviseerd.

3. Organisatie en werkwijze

3.1 Organisatie

De afdeling Preventie heeft een uitgebreid bedrijfsplan geschreven. Dit bedrijfsplan heeft een bedrijfsmatig karakter hetgeen een bewuste keuze is. In dit bedrijfsplan worden de producten van de afdeling benoemd. De afdeling Preventie maakt een eigen management rapportage (marap) die onderdeel uitmaakt van de totale management rapportage. Met deze management rapportage stuurt men de afdeling en legt men verantwoording af naar het bestuur.

Het opleidingsniveau binnen de afdeling Preventie moet tenminste MBO zijn. Voor diverse andere functies wordt een HBO-opleiding gevraagd. De opleidingen worden aangevuld met de opleiding brandmeester preventie en zonedig de opleidingen PPP1, PPP2 en/of adjunct-hoofdbrandmeester.

De afdeling Preventie heeft een sterke relatie met de repressieve dienst. De afdeling Preventie maakt verschillende soorten tekeningen van een gebouw en haar omgeving. Deze worden uitvoerig met de repressieve dienst besproken.

3.2 Advisering bouwvergunning/milieuvergunning

De advisering op de bouwvergunning naar de afdeling Bouw- en woningtoezicht is vastgelegd in werkafspraken, hetgeen inhoudt dat alle bouwaanvragen, met uitzondering van de niet-gestapelde woningbouw, naar de brandweer voor advies gaan. Voor de advisering op de milieuvergunning zijn ook werkafspraken gemaakt met de afdeling Milieu. Er kunnen voorbesprekingen gehouden worden bij de brandweer. Het aantal adviezen komt neer op ongeveer 230 stuks. Alle adviezen worden voorzien van een standaard rapportuitdraai (TAC). De relatie met de afdeling Bouw- en woningtoezicht is goed. Er vindt structureel overleg plaats tussen Bouw- en woningtoezicht en brandweer. Verder wordt er nauw samengewerkt met de afdelingen Grond Economie en Projecten (GEB) en Veiligheid Recht en Burgerzaken (VR&B). Ook met deze afdelingen is regelmatig overleg.

3.3 De gebruiksvergunning

Er heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de inrichtingen die gebruiksvergunningplichtig zouden zijn. De inventarisatie is totstandgekomen door te informeren en te zoeken bij de volgende bronnen:

- de Kamer van Koophandel;
- de Bedrijvengids;
- de Gouden gids;
- telefoonboeken.

Het aantal gebruiksvergunningplichtige bedrijven is gesteld op 1109 stuks. Hierbij zijn de inrichtingen direct ingedeeld in de categorieën 1 t/m 4 (Prevap). Er is gekozen voor een gefaseerde invoering. De fasering is gelijk aan de categorie indeling van Prevap; dus categorie 1 als eerst en zo aflopend.

De opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving is vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

3.4 Mandatering

De gebruiksvergunning is in zijn geheel gemandateerd aan de commandant van de brandweer. Dit is vastgelegd in een mandateringsbesluit.

3.5 Kwaliteitstoetsysteem

De brandveiligheidsadviezen naar Bouw- en woningtoezicht worden door het hoofd van de afdeling of door de coordinator getoetst. Dit geldt ook voor de afgifte van de gebruiksvergunning. Tevens vindt er elke week binnen de afdeling Preventie een overleg plaats waarin bouwplannen met elkaar besproken kunnen worden.

Er is wel behoefte aan een uitgebreider kwaliteitssysteem. Gesproken is over INK en de ISO-certificering.

4. Vergunningketen

4.1 Plannen en prioriteiten

Bij de prioriteitsstelling tussen de adviezen op de bouwvergunning en de afgifte gebruiksvergunning gaat de eerste prioriteit naar de bouwvergunning.

De gebruiksvergunning is structureel kostendekkend. Dit komt omdat de hercontroles verrekend zijn in de gemeentelijke belasting. Hetgeen neerkomt op fl. 0,64 per inwoner. Er wordt dus geen beroep gedaan op de afdeling Algemene middelen.

4.2 Voorlichting

De brandweer Apeldoorn vindt dat een goede voorlichting zeker kan bijdragen tot de bewustwording van de brandveiligheid. Op dit moment ontbreekt de mankracht om uitvoering te geven aan voorlichting. Men wil het product voorlichting wel verder gaan ontwikkelen. Dit is inmiddels kenbaar gemaakt bij het bestuur.

4.3 Bezwaar en beroep

Er is in zeer beperkte mate ervaring met bezwaar- en beroepsprocedures. De brandweer maakt gebruik van de juridische afdeling van de gemeente.

5. Vergunningverlening

5.1 Bouwvergunning

De brandweer voorziet de vergunningverlener van advies inzake de brandveiligheid. Er worden ongeveer 230 adviezen afgegeven per jaar aan de vergunningverlener. Ondanks een tekort aan informatie ontstaat er geen achterstand op het geven van adviezen.

5.2 Aanschrijvingen

De brandweer Apeldoorn maakt gebruik van aanschrijvingen om een bestaand gebouw op het benodigde brandveiligheidsniveau te krijgen. Hiervoor is gemeentelijk beleid vastgesteld.

5.3 Gebruiksvergunning

In 1986 is men daadwerkelijk gestart met het verlenen van de gebruiksvergunning. Hierbij is als uitgangspunt genomen dat de afgegeven vergunningen ook gehandhaafd moeten kunnen worden. Het aantal gebruiksvergunningplichtige inrichtingen betreft 1009 stuks. Het aantal afgegeven gebruiksvergunningen betreft 421. Naar verwachting zullen in 2007 alle gebruiksvergunningplichtige inrichtingen hun gebruiksvergunning hebben.

Voor de nieuwbouw geldt dat als deze gebruiksvergunningplichtig is, de gebruiksvergunning wordt afgegeven als er een voltooiingsverklaring is van de afdeling Bouw- en woningtoezicht.

Op grond van het aantal beschikbare uitgangen wordt het maximaal aantal toe te laten personen in de gebruiksvergunning vastgelegd.

6. Controles

6.1 Bouwvergunning

Daar waar nodig wordt er door de brandweer en Bouw- en woningtoezicht gezamenlijk geïnspecteerd. Dit geldt zowel voor de tussencontroles als de eindoplevingen.

6.2 Gebruiksvergunning

Indien er gecontroleerd gaat worden op de gebruiksvergunning en men komt terecht in de situatie dat er controle op controle uitgevoerd moet gaan worden, dan wordt de rekening aan de eigenaar gepresenteerd. Dit is opgenomen in de tarievennota van de gemeente Apeldoorn.

7. Handhaving

De brandweer Apeldoorn past zowel bestuursdwang als de dwangsom toe als instrument om de brandveiligheid te handhaven. Er is op dit gebied de nodige ervaring.

8. Technische aspecten

Tijdens de handhavingcontroles op de gebruiksvergunning wordt gekeken naar de gebruikelijke aspecten zoals noodverlichting, vluchtwegaanduiding, nooduitgangen, versiering, stoffering en blusmiddelen.

De versiering wordt ter plaatste gecontroleerd. Dit gebeurt door het daadwerkelijk in brandsteken van het materiaal. Tevens dient men te kunnen aantonen dat de versiering op de juiste wijze is geïmpregneerd (overleggen van certificaat).

Vanaf het derde kwartaal zullen er structureel vliegende brigades ingezet worden voor de handhaving. Deze brigades zijn 's avonds en 's nachts actief. De brigades worden samengesteld uit de volgende diensten:

-
- politie;
 - milieu;
 - economische dienst;
 - brandweer.

Indien een bedrijf een verplichting heeft tot het hebben van een ontruimingsplan, dan wordt er ook aandacht besteed aan de BHV- organisatie. Zo mogelijk wordt er gezamenlijk geoefend.

9. Best practices

1. Bedrijfsplan.
2. Vliegende brigades.

Interview 3: Brandweer Enschede

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Dit interview is een vervolgrapportage van de quick-scan die gehouden is naar aanleiding van de brand in café 't Hemeltje te Volendam op 1 januari 2001.

1.2 Werkwijze

Het interview is gehouden op basis van een open gesprek. De interviewer had als leidraad een aantal vragen die gedistilleerd waren aan de quick-scan rapportage. Ook de opzet van de hoofdstukken zijn nagenoeg hetzelfde als die van de quick-scan, te weten:

- wet en regelgeving;
- organisatie en werkwijze;
- vergunningsketen;
- vergunningverlening;
- handhaving;
- technische aspecten;
- best practices.

Voor wat betreft de best practices wordt gekeken welke waardevolle aspecten er aangedragen worden door de geïnterviewde. Zo mogelijk kunnen deze aspecten in een bredere context uitgezet worden in het land.

215

2. Wet- en regelgeving

De Brandweer Enschede hanteert voor de wet en regelgeving het Bouwbesluit en de Bouwverordening van de VNG.

2.1 Het Bouwbesluit

Bij de beoordeling van de brandveiligheid op de nieuwbouw is men van mening dat het huidige Bouwbesluit niet voldoet om een minimaal brandveiligheidsniveau te realiseren. De reden hiervan is dat niet alle gebouwsoorten benoemd worden in het Bouwbesluit en dat men dus moet terugvallen op prestatie eisen. Men is bezig met het schrijven van een beleidsnota om het brandveiligheidsniveau voor de bestaande bouw op een hoger niveau te brengen. De huidige tendens is het vluchten op nieuwbouwniveau en het overige op het bestaand niveau. Voor het indienen gelijkwaardige veiligheid wordt verwezen naar de Brandbeveiligingsconcepten die uitgegeven zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Men is goed ingevoerd in fase 2 van het Bouwbesluit. Dit is te danken aan het feit dat het hoofd van de afdeling in de daarvoor verschillende commissies zit.

2.2 De Bouwverordening

De Brandweer Enschede is op drie aspecten afgeweken van de Model Bouwverordening. Dit betreft:

- het terugbrengen van 10 naar 5 personen waaraan bedrijfsmatig of verzorgend nachtverblijf wordt verschaft;

- aan meer dan zes personen – anders dan in gezinsverband – verblijf wordt verschaft;
- indien toepassing bij het bouwen en/of verbouwen gebruik is gemaakt van de artikelen 21, 88, 119, 158, 193, 307, 374 en 395 van het Bouwbesluit, indien hierbij sprake is van gelijkwaardigheid op grond van het gebruik.

De eisen die voortvloeien uit de gebruiksvergunning worden met de eigenaar door gesproken.

2.3 Overige regelgeving/verordeningen

Er wordt verder geadviseerd op de milieuvergunning en APV. Op de milieuvergunning wordt incidenteel advies gegeven. Het aantal uren op jaarbasis bedraagt ongeveer 150 uur. Dit zal ongeveer 4500 uur worden. (Dit is naar aanleiding van het onderzoek)

Er zijn in de gemeente Enschede nog drie specifieke verordeningen. Dit is de verordening Kinderdagverblijven, de Marktverordening en de Kampeerverordening. Deze verordening Kinderdagverblijven is specifiek op de doelgroep geschreven en benadrukt de afhankelijkheid van de kinderen bij brand.

3. Organisatie en werkwijze

3.1 Organisatie

De afdeling Preventie heeft een concept beleidsplan Prevap geschreven. Dit beleidsplan is nog niet door het bestuur vastgesteld. In dit beleidsplan worden de producten van de afdeling benoemd. De afdeling Preventie heeft regelmatig overleg met de wethouder(s).

De afdeling Preventie is als volgt opgebouwd:

- 1 fte hoofd afdeling Preventie;
- 1 fte adviseur Bouw- en woningtoezicht;
- 1 fte handhaver;
- 1 fte archivaris op inleenbasis;
- 2,5 fte voor de gebruiksvergunning;
- 0,5 fte als plaatsvervangend hoofd;
- 0,5 fte Proactie.

Dit wordt aangevuld met 9 personen uit de 24-uursdienst, hetgeen neer zou moeten komen op 40 uur per week. De daadwerkelijke effectieve uren van de 24-uursdienst is 20 uur per week. Er wordt voor controles ook gebruikgemaakt van ongeveer 30 vrijwillige brandweermensen. Zij besteden op jaarbasis ongeveer 300 uur aan het controleren van gebouwen.

Er wordt dit jaar uitgebreid met 2 fte. Deze fte's zullen worden ingezet voor vergunningverlening en handhaving.

Het opleidingsniveau binnen de afdeling Preventie moet tenminste MBO zijn. Voor de functies hoofd preventie, plaatsvervangend hoofd en proactie wordt een HBO-opleiding gevraagd. De opleidingen worden aangevuld met de opleiding adjunct hoofdbrandmeester preventie. De vrijwillige brandweermensen krijgen de module hoofdbrandwacht preventie aangevuld met een interne opleiding die uit vijf dagdelen bestaat.

De afdeling Preventie heeft een sterke relatie met de repressieve dienst. De afdeling Preventie maakt verschillende soorten tekeningen van een gebouw en haar omgeving. Deze worden uitvoerig met de repressieve dienst besproken.

3.2 Advisering bouwvergunning/milieuvergunning

De advisering op de bouwvergunning naar de afdeling Bouw- en Woningtoezicht is vastgelegd in werkafspraken, hetgeen inhoudt dat alle bouwaanvragen, met uitzondering van de niet gestapelde woningbouw, naar de brandweer voor advies gaan. Voor de advisering op de milieuvergunning zijn ook werkafspraken gemaakt met de afdeling Milieu. Deze adviezen vinden slechts incidenteel plaats. Er kunnen voorbesprekingen gehouden worden bij de brandweer. Het aantal bouwadviezen komt neer op ongeveer 150 stuks. De relatie met de afdeling Bouw- en Woningtoezicht is goed. Er vindt structureel overleg plaats tussen bouw- en woningtoezicht en brandweer. Het aantal uren voor de advisering van de milieuvergunning zal opgewarderd worden naar 4500 uur. (Dit naar aanleiding van het onderzoek.)

3.3 De gebruiksvergunning

Er heeft een aantal jaren geleden een inventarisatie plaatsgevonden van de inrichtingen die gebruiksvergunningplichtig zouden zijn. De inventarisatie is totstandgekomen door te informeren en te zoeken bij de volgende bronnen:

- de Kamer van Koophandel;
- de Bedrijvengids;
- de Gouden gids;
- telefoonboeken.

217

Begin 2000 is er opnieuw geïnventariseerd. Het doel hiervan was het opschonen van de inventarisatie.

Het aantal gebruiksvergunningplichtige bedrijven is gesteld op minimaal 1200 stuks. Er is gekozen voor een gefaseerde invoering. Deze fasering vindt plaats op basis van risicovolle bedrijven. Dit zijn de bedrijven waar veel personen verblijven. Zie categorie c, d en e van hoofdstuk 6 artikel 6.1.1.

- c. 5 personen waaraan bedrijfsmatig of verzorgend nachtverblijf wordt verschaft;
- d. aan meer dan 10 kinderen jonger dan 12 jaar, of aan meer dan 10 lichamelijk en/of geestelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft;
- e. aan meer dan zes personen – anders dan in gezinsverband – verblijf wordt verschaft.

De opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving is vastgelegd in een gemeentelijke verordening.

3.4 Mandatering

De gebruiksvergunning is in zijn geheel gemandateerd aan de commandant van de brandweer. Dit is vastgelegd in een mandateringsbesluit.

3.5 Kwaliteitstoetsysteem

De brandveiligheidsadviezen naar Bouw- en Woningtoezicht worden door het hoofd van de afdeling of door de coordinator getoetst. Dit geldt ook voor de afgifte van de gebruiksvergunning. Er is wel behoefte aan een uitgebreider kwaliteitssysteem. Gesproken is over INK en de ISO-certificering.

4. Vergunningketen

4.1 Plannen en prioriteiten

De prioriteitsstelling tussen de adviezen op de bouwvergunning en de afgifte gebruiksvergunning wordt niet aangegeven. De reden hiervan is dat men beide vergunningen even belangrijk vindt.

Alleen de afgifte en de controle is kostendekkend. De overige kosten worden gedekt uit de algemene middelen.

4.2 Voorlichting

De brandweer Enschede vindt dat een goede voorlichting zeker kan bijdragen tot de bewustwording van de brandveiligheid. Op dit moment ontbreekt de mankracht om een goede uitvoering te geven aan voorlichting. Men wil het product voorlichting wel verder gaan ontwikkelen. Men denkt hierin 1 fte nodig te hebben.

4.3 Bezwaar en beroep

Er is in een beperkte mate ervaring met bezwaar- en beroepsprocedures. De brandweer maakt gebruik van de juridische afdeling van de gemeente.

5. Vergunningverlening

5.1 Bouwvergunning

De brandweer voorziet de vergunningverlener van advies inzake de brandveiligheid. Er worden ongeveer 150 adviezen afgegeven per jaar aan de vergunningverlener. Ondanks een tekort aan formatie ontstaat er geen achterstand op het geven van adviezen.

5.2 Aanschrijvingen

De brandweer Enschede maakt nog geen gebruik van aanschrijvingen om een bestaand gebouw op het benodigde brandveiligheidsniveau te krijgen. Hiervoor is nu een beleidsnota geschreven. Deze moet nog vastgesteld worden.

5.3 Gebruiksvergunning

In Enschede is men al een aantal jaren daadwerkelijk gestart met het verlenen van de gebruiksvergunning. Hierbij is als uitgangspunt genomen dat de afgegeven vergunningen ook gehandhaafd moeten kunnen worden. Het aantal gebruiksvergunningplichtige inrichtingen betreft minimaal 1200 stuks. Het aantal afgegeven gebruiksvergunningen betreft 800 waarvan er inmiddels 200 niet meer geldig zijn (de bedrijven bestaan niet meer enzovoort). Naar verwachting zullen in 2007 alle gebruiksvergunningplichtige inrichtingen hun gebruiksvergunning hebben.

Voor de nieuwbouw geldt dat als deze gebruiksvergunningplichtig is, de gebruiksvergunning wordt afgegeven als er een voltooiingsverklaring is van de afdeling Bouw- en woningtoezicht. Per jaar komen er 80 tot 100 gebruiksvergunningen bij.

Op grond van het aantal beschikbare uitgangen wordt het maximaal aantal toe te laten personen in de gebruiksvergunning vastgelegd.

6. Controles

6.1 Bouwvergunning

Daar waar nodig wordt er door de brandweer op de bouw geïnspecteerd. Dit geldt zowel voor de tussencontroles als de eindoplevingen.

6.2 Gebruiksvergunning

De controles op de gebruiksvergunning worden uitgevoerd door zowel de beroeps als een poule van 30 vrijwilligers. Hierin wordt het onderscheid gemaakt dat de beroeps in tegenstelling tot de vrijwilligers ook de bouwkundige aspecten beoordelen. De gebouwen rouleren tussen de vrijwilligers en beroeps zodat alle gebouwen ook bouwkundig beoordeeld kunnen worden.

7. Handhaving

De brandweer Enschede past zowel bestuursdwang als de dwangsom toe als instrument om de brandveiligheid te handhaven. Het heeft echter nooit zover hoeven komen omdat de dreiging hiermee voldoende was om het doel te bereiken.

8. Technische aspecten

Tijdens de handhavingcontroles op de gebruiksvergunning wordt gekeken naar de gebruikelijke aspecten zoals noodverlichting, vluchtwegaanduiding, nooduitgangen, versiering, stoffering, blusmiddelen en bouwkundige afwijkingen.

De versiering wordt ter plaatste gecontroleerd. Dit gebeurt door het daadwerkelijk in brandsteken van het materiaal. Tevens dient men te kunnen aantonen dat de versiering op de juiste wijze is geïmpregneerd (overleggen van certificaat). De brandweer treedt hierin adviserend op, hetgeen wil zeggen dat men twee of meer bedrijven noemt die dat zouden kunnen doen.

Indien een bedrijf een verplichting heeft tot het hebben van een ontruimingsplan dan wordt er ook aandacht besteed aan de BHV-organisatie. Zo mogelijk wordt er gezamenlijk geoefend.

9. Best practices

1. Er dient een duidelijke definitie te komen voor zowel het begrip 'handhaving' als 'controle'.
2. Het omschrijven van het doel 'een brandveilig gebruik per gebouwsoort'.
3. De burger bewust laten worden van zijn eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de brandveiligheid.
4. Meer doen aan opleidingen en vooral bijscholingen.
5. Gebruiksvergunning afschaffen en alleen gaan handhaven.

Enquêteformulier evaluatie quick-scan onderzoek brandveiligheid

1. Wat is uw mening over de toegezonden vragenlijst (was deze volledig, zijn er onderdelen gemist, was de lijst te uitgebreid, enzovoort)?
2. Was het groepsinterview naar uw mening een goede wijze om de gevraagde gegevens te verkrijgen of zouden volgens u individuele interviews effectiever zijn geweest?
3. Gaf het verslag (behoudens de gemaakte opmerkingen) in grote lijnen een juiste weergave van het interview?
4. Had een schriftelijke enquête (met dezelfde vragenlijst) eenzelfde hoeveelheid informatie opgeleverd als nu is verkregen met de interviews?
5. Herkent u de wijze waarop met brandveiligheid wordt omgegaan in de eindrapportage van de quick-scan?
6. Is de anonimiteit van het onderzoek naar uw mening voldoende gewaarborgd gebleken?
7. Zijn er nog opmerkingen die u kwijt wilt inzake het onderzoek en de rapportage?

Opgesteld door:
Opgesteld d.d:
Gemeente:

