
Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid

Eindrapportage van de quick-scan

NIBRA



Voorwoord

In de periode van 19 februari tot 21 maart 2001 is in dertig a-select gekozen gemeenten een quick-scan onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid ingericht hebben en uitvoeren. In deze rapportage wordt een globaal beeld geschetst van de situatie, zoals deze voor de brand in Volendam op 1 januari 2001 bestond.

Het onderzoek heeft zich gericht op zowel de structuur- als de cultuuraspecten inzake de handhaving van de brandveiligheid. Daarnaast is gekeken of er verschillen zijn in aanpak tussen handhaving brandveiligheid, bouw en milieu, en of deze verschillen verklaarbaar zijn. Gebleken is dat de korte doorlooptijd meer inzicht geeft in de structuuraspecten dan in de cultuuraspecten en de verschillen tussen de handhavingsterreinen. Ook is gebleken dat van een aantal onderwerpen wel de hoe- en wat-vraag beantwoord kunnen worden, maar niet de waarom-vraag. Verdieping van het onderzoek is daarvoor op een aantal plaatsen noodzakelijk.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeenten niet veel verschillen in de aanpak van de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid. Door dit consistente beeld kan geconcludeerd worden dat de resultaten van de quick-scan valide genoeg zijn om een aantal conclusies te trekken, zonder dat gepretendeerd wordt dat er hier sprake is van een representatief landelijk onderzoek.

Arnhem, april 2001

Deel I

Het onderzoek

Samenvatting

1.1 Het onderzoek

Naar aanleiding van de cafébrand in Volendam op 1 januari 2001 heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onafhankelijke Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 ingesteld. Eén van de taken van de commissie is het doen van een voorstel voor een onderzoek naar de wijze waarop gemeentebesturen uitvoering geven aan vergunningstelsels met het oog op brandveiligheid en hun beleid terzake, alsmede de bestuurlijke handhaving daarvan.

In dit kader is het Nibra gevraagd onderzoek te doen door middel van een quick-scan naar de wijze waarop gemeenten de vergunningverlening, controle en handhaving inzake brandveiligheid ingericht hebben en uitvoeren bij gebouwen waarin veel mensen verblijven.

15

Wijze van onderzoek

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in 30 a-select gekozen gemeenten. Er zijn op basis van een vragenlijst interviews gehouden in groepsbijeenkomsten per gemeente. Aan deze bijeenkomst is deelgenomen door bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken van de gemeente. Voor de rangschikking van de interviewgegevens en het opzetten van de analyses en conclusies is door het onderzoeksteam gebruikgemaakt van een group decision room (GDR). De resultaten zijn met een klankbordgroep van externe deskundigen uit verschillende disciplines besproken voordat een definitieve rapportage vervaardigd is.

Onderzochte aspecten

De volgende onderwerpen zijn in het onderzoek betrokken.

1. Wet- en regelgeving.
2. Werkwijze en organisatie.
3. Vergunningketen.
4. Vergunningverlening.
5. Controle.
6. Handhaving.
7. Technische aspecten.

Daarnaast zijn in het onderzoek cultuuraspecten beschouwd.

Resultaten

Het onderzoek onder 30 a-select gekozen gemeenten geeft voldoende resultaat om aan de doelstelling van de quick-scan te voldoen: het verkrijgen van een globale indicatie van de situatie omtrent de vergunningverlening, controle en handhaving ten aanzien van de brandveiligheid in Nederland.

1.2 De resultaten

Wet- en regelgeving

Het onderzoek naar de wet- en regelgeving brandveiligheid lag in de lijn van de bouwregelgeving, omdat deze regelgeving de kern vormt voor het brandveilig bouwen en gebruiken van gebouwen. De basis van deze bouwregelgeving is de Woningwet 1991 en het krachtens deze wet van toepassing zijnde Bouwbesluit (AMvB) en de (gemeentelijke) bouwverordening. Deze regelgeving is in het onderzoek betrokken voor het gedeelte waarop gemeenten zelfstandige bevoegdheden hebben om vorm en inhoud te geven aan de regelgeving. In feitelijke zin gaat het hier om de beleidsvrijheden die het Bouwbesluit gemeenten biedt en de wijze waarop gemeenten de gemeentelijke bouwverordening hebben ingericht. Andere regelgeving die betrekking heeft op de brandveiligheid van gebouwen en waarop gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de regels, zijn - alhoewel minder uitgebreid - ook in het onderzoek betrokken.

De beoordeling in hoeverre en onder welke voorwaarden een bouw- en of gebruiksvergunning kan worden afgegeven vindt plaats op basis van de voorschriften die in het Bouwbesluit zijn uitgewerkt. Bij bestaande gebouwen die over een gebruiksvergunning dienen te beschikken, is de beoordeling gecompliceerder wanneer blijkt dat de bouwkundige situatie en het beoogde gebruik niet in overeenstemming zijn. Gemeenten moeten dan zelf de afweging maken welk brandveiligheidsniveau al dan niet toelaatbaar is en op welke wijze de exploitatie van de onderhavige inrichting onder de gemeentelijke vergunningsvoorwaarden is te brengen. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten hiervoor geen structureel beleid hebben ontwikkeld, waardoor de maatregelen niet altijd in overeenstemming zijn met de uit oogmerk van brandveiligheid (en in de brandbeveiligingsconcepten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven) gewenste niveau.

Als leidraad voor de gemeentelijke bouwverordening nemen de meeste gemeenten het model van de VNG over. Enerzijds bevordert deze gang van zaken een landelijke uniformiteit. Anderzijds leidt de model-verordening er toe dat de gemeenten niet expliciet worden gedwongen om een beleid voor de invulling en uitvoering van dit model te ontwikkelen, waardoor de gemeentelijke bouwverordening lang niet altijd passend is op de gemeentelijke situatie.

Organisatie en werkwijze

Bij het onderzoek naar de organisatie en werkwijze van de gemeenten inzake de vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid is gekeken naar de wijze waarop een en ander organisatorisch is ingebed. Gestart is met het nagaan of er terzake een opdracht door het gemeentebestuur is vastgelegd. Mandatering door het college van burgemeester en wethouders en samenwerking tussen de gemeentelijke diensten, maar ook regionale samenwerking en eventuele uitbesteding van activiteiten aan derden, zoals particulieren of buurgemeenten, zijn de revue gepasseerd. Gekeken is verder naar de opleiding en kwaliteit van de met de

brandveiligheid belaste ambtenaren en naar de beschikbare formatie en budgetten. Speciaal aandachtspunt tijdens het onderzoek was de beleidsmatige inbedding van al deze aspecten.

Uit het onderzoek blijkt dat de verantwoordelijkheid over de uitvoering van de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid door mandatering aan verschillende diensten is opgedragen. In principe behoeft deze werkwijze geen problemen op te leveren wanneer de organisatorische randvoorwaarden zowel bestuurlijk als ambtelijk eenduidig zijn uitgewerkt. Tijdens het onderzoek is gebleken dat dit op meerdere plaatsen niet het geval is. Er zijn veelal geen waarborgen ingebouwd om er voor te zorgen dat het gemeentebestuur tijdig wordt geïnformeerd over politiek of maatschappelijk belangrijke gevallen. Daarnaast is de samenwerking tussen de diensten door het gebrek aan afspraken niet structureel geregeld. Daarmee is een goede taakuitvoering volledig afhankelijk van de wijze waarop de ambtenaren van bouw- en woningtoezicht en de brandweer zelf invulling geven aan de samenwerking. Tijdens het onderzoek is dit op meerdere plaatsen opgemerkt.

Gemeenten en diensten ervaren dat de formatie en de budgetten niet toereikend zijn op de taken op het gebied van de brandveiligheid op een verantwoorde wijze te kunnen uitvoeren. Meer dan 50 procent van de gemeenten accepteert deze situatie en schikt zich naar de daaruit mogelijk voortvloeiende consequenties. In de meeste gevallen wordt de beschikbare capaciteit ingezet op de haalbare output in termen van aantallen vergunningen en controles, zonder met name in te gaan op de outcome, dat wil zeggen het daadwerkelijk opheffen van situaties die niet aan het vereiste brandveiligheidsniveau voldoen. Om aan het vereiste brandveiligheidsniveau te kunnen werken, dienen de ambtenaren over de vereiste kennis en ervaringen te beschikken. Geconstateerd is dat er op de opleidingsmarkt geen evenwichtig opleidings- en bijscholingspakket beschikbaar is om ambtenaren op alle niveaus adequaat voor te bereiden op de taken met betrekking tot de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid.

Vergunningketen

Onderzocht is op welke wijze wordt omgegaan met de diverse beleidsaspecten die onderdeel uitmaken van de gehele vergunningsketen. Achtereenvolgens is gekeken of gemeenten beleids- of actieplannen hebben inzake vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid en welke prioriteiten daarin worden gesteld. Met name de koppeling met het Project Versterking Brandweer (PVB) is hierbij betrokken. De communicatie rondom beleid en uitvoering is nader onderzocht, evenals registratie en archivering. Als sluitstuk van de vergunningsketen is gekeken naar de ervaringen met beroeps- en bezwaarschriften.

De vergunningverlening wordt veelal niet vanuit een ketenbenadering beschouwd. Als beleids- cyclus schiet de vergunningverlening tekort. Plannen worden in de meeste gevallen opgesteld om de noodzakelijke personele capaciteiten te onderbouwen. Daarna is er veelal minder aandacht voor de uitvoering en de evaluatie daarvan. De handleiding Prevap van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt in de meeste gevallen als uitgangspunt gebruikt om de gemeentelijke beleidsplannen brandveiligheid op te stellen. De inkomsten door middel van leges spelen een belangrijke rol. Er zijn gemeenten die het uitgangspunt hanteren dat de vergunningverlening door middel van de legesinkomsten kostendekkend moet worden uitgevoerd. Bij andere gemeenten spelen deze inkomsten geen rol van betekenis. Controle en handhaving kan nimmer kostendekkend worden uitgevoerd. Voor zover beleidsplannen voor de vergunningverlening, controle en handhaving zijn opgesteld, blijkt dat de uitvoering ervan in

de praktijk vertraging oploopt doordat de juridische procedures de nodige tijd en overleg van de gemeente met de betrokken vergunninghouder of -aanvrager vragen.

Voorlichting is een belangrijk instrument om meer bekendheid aan de inhoud van het brandveiligheidsbeleid te geven. Alle gemeenten herkennen en bevestigen het belang van voorlichting. In de praktijk blijkt voorlichting echter een sluitpost te zijn, zowel in uitvoerende als budgettaire zin. Gemeenten vinden dat het veiligheidsbewustzijn van de bevolking onvoldoende is ontwikkeld en dat voorlichting een bijdrage aan de verhoging van dit bewustzijn kan leveren. Op een enkele uitzondering na, wordt er niettemin door de gemeenten weinig aandacht besteed aan de voorlichtingstaken op het gebied van brandveiligheid.

Andere onderzochte elementen van de vergunningketen hebben betrekking op de registratie en archivering, alsmede op beroep- en bezwaarschriften. Geconstateerd is dat registratie en archivering plaats vinden. Deze onderwerpen krijgen echter niet de prominente aandacht die nodig is. Hierdoor is het voor de uitrukdienst van de brandweer niet eenvoudig om toegang te krijgen tot gegevens over panden in het verzorgingsgebied. De meeste gemeenten hebben een onafhankelijke bezwaar- en beroepscommissie. De onderzochte gemeenten melden dat zij echter nauwelijks ervaring hebben met bezwaar- en beroepsprocedures voor onderwerpen die betrekking hebben op de uitvoering van het brandveiligheid.

Vergunningverlening

De vergunningverlening is de start van het handhavingstraject. In het onderzoek is gekeken naar de voor de brandveiligheid belangrijke vergunningen, te weten de bouwvergunning en de gebruiksvergunning. Naast de wijze van uitvoering zijn eventuele capaciteitsproblemen en achterstanden en de aan het naleven van de geformuleerde eisen gekoppelde sancties en termijnen de belangrijkste thema's waarnaar is gekeken. Niet geheel als vergunning te rekenen, maar in het systeem van het onderzoek op deze plaats wel thuishorend, is de beschrijving van het aanschrijvingsinstrument. Een aanschrijving is, evenals de vergunningen, een schriftelijk document dat de geadresseerde verplicht tot het uitvoeren van voorzieningen, die gehandhaafd kunnen en moeten worden.

De vergunningverlening kent voor de brandveiligheid uitersten. De bouwvergunning en de rol van de brandweer daarbij is goed te noemen. De fatale termijnen en de prioriteit die de brandweer aan dit taakaspect geeft, is hier de voornaamste reden van. Over de toenemende complexiteit van de gebouwen en de regelgeving worden bij de gemeenten zorgen geuit. Om de bestaande bouw bouwkundig op een adequaat brandveiligheidsniveau te krijgen is de aanschrijving een belangrijk instrument. Immers, de gebruiksvergunning mag geen bouwkundige eisen bevatten. Toch maken gemeenten nauwelijks gebruik van dit instrument en kiezen in voorkomende gevallen voor een zogenaamde eisenbrief. Als de in de aanschrijving of eisenbrief genoemde termijnen verlopen zonder dat de geadresseerde de voorzieningen heeft uitgevoerd, vinden er geen sancties plaats, maar wordt opnieuw overlegd over de uitvoering en termijnen.

Het niveau van brandveiligheid bij het gebruik van gebouwen met een publieksfunctie wordt bepaald door vergunningverlening (bouwvergunning én gebruiksvergunning) met de bijbehorende controle, handhaving en voorlichting, alsmede niveau en complexiteit van regelgeving. Centraal punt van aandacht dient het stelsel van gebruiksvergunningen voor de bestaande voorraad van gebouwen met een publieksfunctie te zijn, zonder de aandacht voor de brandveiligheid in de verlening van bouwvergunningen bij de nieuwbouw en de verbouw te

laten verslappen. In het onderzoek wordt gevonden dat 50% van de geraadpleegde gemeenten een passief beleid voeren ten aanzien van gebruiksvergunningen. In 20% van de geraadpleegde gemeenten worden gebruiksvergunningen verstrekt (in vervolg op de bouwvergunningverlening) in het geval van nieuwbouw en verbouw, waarbij dus de grote massa van de bestaande voorraad buiten beschouwing wordt gelaten. Slechts in 30% van de gemeenten vindt een actief beleid ten aanzien van het gebruiksvergunningstelsel voor zowel nieuwbouw/verbouw als de bestaande voorraad plaats. Conclusie moet zijn dat in 70% van de geraadpleegde gemeenten géén actief gebruiksvergunningenbeleid gericht op brandveiligheid voor de bestaande voorraad plaatsvindt.

Naast de constatering dat slechts 50% van de geraadpleegde gemeenten een gebruiksvergunning verleent, wordt vervolgens nog eens vastgesteld dat in 30% (van deze 50%) van het totale aantal geraadpleegde gemeenten niet wordt aangegeven hoeveel personen er op grond van het beschikbare aantal uitgangen in het pand aanwezig mogen zijn. Hiermee wordt een indicatie gegeven van het resterende aantal redelijk handhaafbare vergunningen. Gaat het in voorgaande beschouwing nog om het aantal gemeenten dat op een redelijke wijze werkt met gebruiksvergunningen, dan is nog niet in beschouwing genomen de enorme achterstanden waarmee gemeenten hebben te maken. Weliswaar zijn er aanwijzingen dat grotere steden relatief meer aandacht besteden aan het onderwerp, tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de achterstanden zelfs bij kleine percentages in aantallen zeer groot zijn. Bij de geraadpleegde gemeenten blijkt overigens circa 80% van de gemeenten met relatief grote achterstanden te maken hebben.

Controle

Dit deel van het onderzoek is gericht op de controles inzake de brandveiligheid. In eerste instantie zijn de controles onderzocht die het directe gevolg zijn van de regelgeving voor het brandveilig bouwen, overeenkomstig het Bouwbesluit en het brandveilig gebruiken van gebouwen, overeenkomstig de voorschriften uit de bouwverordening. De controles worden onderscheiden in controles tijdens het bouwproces, controles tijdens het gebruik van een gebouwen en preventieve controles tijdens evenementen. Vervolgens is hetzelfde onderzocht voor repressieve controles op basis van klachten en/of signalen uit de omgeving. Bij het onderzoek is hoofdzakelijk gekeken naar de controle-inspanningen van gemeenten en de wijze waarop zij hier vorm aan geven. Daar waar geconstateerd wordt dat er sprake is van een tekort, is dit door de betrokken gemeenten (bestuurder of uitvoerder) als een tekort gekwalificeerd. Er zijn geen wettelijke voorschriften die het aantal controles kwantificeren.

Controles vormen één van de belangrijkste instrumenten om de brandveiligheid op het niveau te houden zoals dat in de vergunning is vastgelegd. In de praktijk blijken de controles veelal het sluitstuk te zijn, zowel wat betreft de prioriteit van de activiteiten als de budgetverdeling. Deze situatie doet zich voor bij de controles tijdens de bouwfase en bij de periodieke controles tijdens het gebruik van een gebouw. Het niet uitvoeren van periodieke controles levert problemen op. Door te weinig en in sommige gemeenten in het geheel niet uitvoeren van controles, is er geen of in elk geval onvoldoende inzicht in de wijze waarop de brandveiligheid wordt nageleefd. Een gemeentelijk controlebeleid is niet expliciet herkenbaar. Wel blijkt dat repressieve controles na klachten uit de omgeving direct worden uitgevoerd. Er is hierbij geconstateerd dat er niet in alle gevallen een terugkoppeling plaats vindt naar de uitrukdienst van de brandweer, waardoor de uitrukdienst zich niet optimaal kan voorbereiden op een mogelijke inzet in de betreffende situatie.

Wanneer er controles worden uitgevoerd, blijkt dat de meeste gemeenten (80%) geen aandacht besteden aan het maximaal toe te laten aantal personen. Het gebrek aan een actieve handhaving van dit maximale aantal geeft ondernemers de mogelijkheid af te wijken van de gebruiksvergunning zonder dat dit een sanctie tot gevolg heeft. Tijdens het onderzoek hebben de gesprekpartners aangegeven dat in sommige gevallen het aantal aanwezige personen vele malen hoger ligt dan het maximaal toelaatbare aantal. Het niet actief handhaven van deze vergunningsvoorwaarde wordt veelal ingegeven door de te verwachten problemen ten aanzien van openbare orde en het (late) tijdstip waarop gecontroleerd dient te worden. Uit de controles blijkt dat het brandveiligheidsbewustzijn bij de vergunninghouder onvoldoende is. Opvallend is dan ook te constateren dat er slecht enkele gemeenten (20%) actief controleren op de aanwezigheid en geoefendheid van een BHV-organisatie. Een BHV-organisatie is een mogelijkheid om het veiligheidsbewustzijn van de vergunninghouder en het personeel te verhogen.

Handhaving

Onderzocht is of en op welke wijze gemeenten de naleving van de brandveiligheidsregels handhaven. Het startpunt van de handhaving is neergelegd bij het constateren van een overtreding van de voorschriften. Onder handhaving wordt hier dus verstaan het juridisch toepassen van dwangmiddelen. Gemeenten hebben voor de handhaving van de brandveiligheid een aantal instrumenten ter beschikking: bestuursdwang, dwangsom en strafrechtelijke handhaving. Aangezien er voor de brandveiligheid voldoende bestuursrechtelijke handhaving-instrumenten beschikbaar zijn, kunnen in het kader van de zogenaamde 'tweewegenleer' privaatrechtelijke handhaving-instrumenten niet worden ingezet. Onderzocht is of gemeenten hier toch gebruik van maken en of gemeenten ook handhaven zonder bevoegdheden ('feitelijk handelen'). Belangrijk aspect tijdens het onderzoek was hoe gemeenten de samenhang van de verschillende handhaving-instrumenten zien en eventueel toepassen.

Handhaven van de brandveiligheid via de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg blijkt in de praktijk nauwelijks plaats te vinden. Er is bij de handhaving van de brandveiligheid eerder sprake van een overlegcultuur. Overigens schrijft de AWB wel overleg en afweging van belangen voor. Ambtenaren en in een later stadium ook de gemeentebesturen geven in eerste instantie de voorkeur aan het overleg met de overtreder om de geconstateerde situatie weer in overeenstemming te brengen met de vergunningsvoorwaarden. Als vervolgens blijkt dat de overtreder de gemaakte afspraken niet nakomt, vindt er wederom overleg plaats en worden geen andere instrumenten of procedures ingezet. In woord schromen bestuurders en uitvoerende ambtenaren er niet voor om tot handhaving over te gaan, maar in de praktijk blijkt juridische handhaving nauwelijks aan de orde te zijn. Dit neemt overigens niet weg dat in veel gevallen het overleg leidt tot het opheffen van de ongewenste situatie.

Uit het onderzoek blijken veel redenen te worden opgegeven waarom niet tot het inzetten van handhaving-instrumenten is overgegaan. Genoemd worden onder meer: lange procedures, mogelijke schadeclaims, het niet meewerken van rechters, het niet kunnen innen van dwangsommen en het niet meewerken van het Openbaar Ministerie. Hoe paradoxaal ook: over de uiteindelijke effectiviteit van de beschikbare handhaving-instrumenten zijn de gemeenten wel te spreken. Deze ervaringen zijn wellicht opgedaan op andere beleidsterreinen zoals bouw en milieu, waarop deze instrumenten vaker worden ingezet. Op het gebied van de handhaving van brandveiligheid is bij de gemeenten kennelijk sprake van koudwatervrees (onbekend maakt onbemind). Alhoewel in driekwart van de gemeenten de brandweer is gemandateerd voor de

handhaving van de brandveiligheid, hebben deze brandweren tot nu toe weinig ervaring opgedaan met de daadwerkelijke inzet van bestuurlijke handhavingsprocedures en -instrumenten. Het ontbreken van voldoende bestuurlijk juridische ondersteuning en interne richtlijnen binnen de gemeenten hoe vorm en inhoud aan de bestuurlijke handhaving (bestuursdwang en dwangsom) kan worden gegeven, is hier wellicht debet aan. Een andere reden voor het hebben van weinig ervaring met de handhaving van de brandveiligheid kan ook worden verklaard uit het feit dat er (zoals reeds is opgemerkt) weinig periodieke controles worden uitgevoerd. Als er weinig tot niet wordt gecontroleerd, ontbreken ook de kennis van ongewenste situaties die voor handhaving in aanmerking komen.

Inleiding

2.1 Aanleiding tot het onderzoek

Op 1 januari 2001 kwamen bij een brand in café 't Hemeltje in Volendam 13 mensen om het leven. Tientallen personen raakten ernstig gewond. Daarmee is deze brand de ernstigste sinds de brand bij een nachtclub in Amsterdam in 1983, waar ook 13 doden vielen.

Naar aanleiding van deze brand heeft de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onafhankelijke Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 ingesteld. Eén van de taken van de commissie is het doen van een voorstel voor een onderzoek naar de wijze waarop gemeentebesturen uitvoering geven aan vergunningstelsels met het oog op brandveiligheid en hun beleid terzake, alsmede de bestuurlijke handhaving daarvan.

In het kader van deze taak is door de commissie aan het Nibra gevraagd een quick-scan onderzoek te doen om een beeld te krijgen van de huidige stand van zaken van de vergunningverlening, controle en handhaving door gemeenten inzake de brandveiligheid van gebouwen waarin veel mensen verblijven.

Het resultaat van deze quick-scan moet daarnaast ook dienen als referentiekader voor het onderzoek dat verricht wordt naar de situatie in Volendam.

2.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van deze quick-scan is de volgende:

Wat is de wijze waarop gemeenten de vergunningverlening, controle en handhaving inzake brandveiligheid ingericht hebben en uitvoeren bij gebouwen waarin veel mensen verblijven?

Voor het bepalen van de gebouwfuncties die onder de onderzoeksvraag vallen, is gekozen voor de verdeling zoals deze is toegepast bij de tweede fase Bouwbesluit en omschreven in artikel 1.1 van de Auteurswet Bouwbesluit.

De volgende gebouwfuncties (inclusief de evenementen die in deze gebouwfuncties plaatsvinden) vallen binnen deze quick-scan:

- bijeenkomstgebouwen
- gezondheidszorggebouwen
- kantoorgebouwen

- logiesgebouwen
- onderwijsgebouwen
- sportgebouwen
- winkelgebouwen.

Andere gebouwfuncties (en evenementen in deze andere gebouwfuncties) en evenementen in de open lucht, zijn geen onderwerp van deze quick-scan geweest.

De volgende subvragen zijn uit de onderzoeksvraag afgeleid.

- Hoe hebben gemeenten de organisatie betreffende vergunningverlening en handhaving ingericht?
- Welk beleid ligt ten grondslag aan deze inrichting?
- Hoe is de vergunningsketen ingericht en welk beleid ligt hieraan ten grondslag?
- Hoe vinden periodieke controles plaats en welke problemen komt men daarbij tegen?
- Hoe is de handhaving ingericht en welke problemen komt men daarbij tegen?
- Welke problemen komen gemeenten tegen bij de uitvoering van de vergunningverlening en handhaving?

2.3 Onderzoekopzet

Te onderzoeken gemeenten

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in 30 gemeenten. Er zijn op basis van de inwoneraantallen vijf groepen gemeenten onderscheiden. Per groep is een aantal gemeenten vastgesteld. Van de grotere gemeenten zijn er procentueel meer in het onderzoek betrokken, omdat op basis van praktijkervaringen de verschillen in beleid en uitvoering tussen grote gemeenten groter zijn dan die tussen kleine gemeenten. Binnen deze criteria heeft de nadere selectie volstrekt willekeurig (a-select) plaatsgevonden. De verdeling van de gemeenten over het land is geen selectie criterium geweest, maar slechts gebruikt om na de selectie te kunnen beoordelen of er een redelijke geografische spreiding is van de te onderzoeken gemeenten. Deze verdeling (zie tabel 2) gaf, mede gelet op het aantal inwoners in deze gebiedsdelen, geen aanleiding tot een herverdeling van de te onderzoeken gemeenten.

Op bovengenoemde manier kon via de quick-scan een globale indicatie worden verkregen van de situatie op het gebied van de vergunningverlening en handhaving ten aanzien van de brandveiligheid in Nederland.

tabel 1 Verdeling geselecteerde gemeenten naar inwoneraantallen

Inwoneraantal	Aantal gemeenten	Gemeenten in onderzoek	Percentage
< 20.0000	268	12	4%
20.000-50.000	175	8	5%
50.000-100.0000	36	5	14%
100.000-250.000	21	4	19%
>250.000	4	1	25%
Totaal	504	30	6%

tabel 2 Verdeling geselecteerde gemeenten naar gebiedsdeel

Gebiedsdeel	Groningen, Friesland en Drenthe	Overijssel en Gelderland	Utrecht, Flevoland, Noord- en Zuid-Holland	Zeeland, Noord- Brabant en Limburg
Aantal per Gebiedsdeel	6	6	11	7

Wijze van interviewen

De interviews hebben plaatsgevonden op basis van door het Nibra gegarandeerde anonimiteit. De interviews zijn gehouden in groepsbijeenkomsten per gemeente. Aan deze bijeenkomst is deelgenomen door bestuurlijk verantwoordelijken (burgemeester en/of wethouders), en ambtelijk verantwoordelijken van – afhankelijk van de gemeentelijke organisatie – ondermeer de brandweer, het bouw- en woningtoezicht, de milieudienst en juridische/bestuurszaken. Bij ieder interview zijn twee onderzoekers namens het Nibra aanwezig geweest. De vragenlijst is van te voren toegezonden en het verslag is daarna ter verificatie voorgelegd aan de geïnterviewden.

De methode van interviewen was het open interview. De vooraf toegezonden vragenlijst fungeerde als checklist ten behoeve van de volledigheid en als hulpmiddel om bij de analyse van de interviewgegevens de interviews te kunnen vergelijken. Er is geen dossieronderzoek gedaan om de verkregen antwoorden te verifiëren.

Group decision room

Voor de rangschikking van de interviewgegevens en het opzetten van de analyses en conclusies is door het onderzoeksteam gebruik gemaakt van een group decision room (GDR). Alle onderzoekers hebben hierdoor niet alleen uit de schriftelijke verslagen kunnen putten, maar ook de indrukken van de interviews zelf kunnen laten meewegen. Een ander voordeel van deze opzet was dat over analyses en conclusies met elkaar van gedachten gewisseld kon worden.

Klankbordgroep

Van de interviewresultaten is een verkorte en geanonimiseerde rapportage geschreven. Deze rapportage is met een klankbordgroep van externe deskundigen uit verschillende disciplines besproken om de resultaten in integraal perspectief te kunnen plaatsen en in bredere zin te valideren. De klankbordgroep is in nauw overleg met de commissie samengesteld. De klankbordbijeenkomst heeft bijgedragen aan de nuancering van de conclusies. Het verslag van de klankbordbijeenkomst is als bijlage B in het rapport opgenomen.

Te onderzoeken aspecten

Bij het onderzoek zijn die aspecten betrokken, waarop gemeenten beleidsmatig en uitvoeringstechnisch invloed kunnen uitoefenen. Zo is de Woningwet een vaststaand gegeven en geen onderwerp van onderzoek geweest, maar de wijze waarop gemeenten krachtens de Woningwet verordeningen en beleidsvrijheden van rijksregelgeving inrichten is nadrukkelijk wel een onderzoeksthema. Niet alleen de structurelementen (bestuurlijke, organisatorische,

procedurele en technische aspecten) zullen onderzocht worden, maar ook – voor zover mogelijk – de cultuuraspecten van vergunningverlening, controle en handhaving die wel of niet binnen gemeenten leven.

De volgende onderwerpen zijn in het onderzoek betrokken.

1. *Wet- en regelgeving*

Hieronder wordt verstaan de wijze waarop de gemeente omgaat met “primaire” regelgeving, te weten het Bouwbesluit (voor zover het de inrichting van de beleidsvrijheden door de gemeenten betreft), de bouwverordening en de brandveiligheidsaspecten van de “secundaire” gemeentelijke regelgeving krachtens de Wet Milieubeheer en andere gemeentelijke verordeningen (APV, verordening op de kinderdagverblijven enzovoort).

2. *Werkwijze en organisatie*

Hieronder wordt verstaan de wijze waarop gemeenten de vergunningverlening, controle en handhaving hebben georganiseerd, zoals onder meer stuur- en rapportagelijnen, taak- en bevoegdheidsverdelingen, mandateringen, deskundigheid, multidisciplinaire aanpak, formatie en budgettering.

3. *Vergunningsketen*

Hieronder wordt onder meer verstaan (bestuurlijke) besluiten omtrent actieplannen, taakstellingen, prioriteiten, voorlichting, wijze van toetsen van vergunningen, regels voor toezicht en controle, bezwaar en beroep.

4. *Vergunningverlening*

Hieronder wordt verstaan de wijze waarop de vergunningverlening tot stand komt, zoals procedures, technische inhoudelijkheid, kwaliteit, wijze van toetsing en dergelijke. Dit aspect betreft met name de bouwvergunning en de gebruiksvergunning, maar ook andere gemeentelijke vergunningen die brandpreventievoorschriften bevatten, zoals onder meer de evenementenvergunning en de vergunning op de kinderdagverblijven.

5. *Controle*

Hieronder wordt verstaan de wijze waarop (periodiek) gebouwen op brandveiligheid gecontroleerd worden. Dit kan zowel preventieve als repressieve controle zijn. Ook de wijze waarop en door wie eventueel integrale controle plaatsvindt wordt hieronder verstaan. Prioritering, kosten en tijdsbesteding zijn onderdeel van dit onderzoeksdeel.

6. *Handhaving*

Hieronder wordt verstaan of en waarom gemeenten wel of niet handhaven en (bij handhaving) de wijze waarop gemeenten bestuursrechtelijk of strafrechtelijk (door procesverbaal) handhaven. De instrumenten die zij gebruiken, de frequentie, de effectiviteit, de relatie met het OM en de wijze waarop de rechtspraak reageert op deze handhaving behoren hiertoe.

7. *Technische aspecten*

Hieronder wordt verstaan op welke wijze gemeenten de naleving van een aantal belangrijke brandpreventief-technische eisen controleren.

Voor een volledig overzicht van bovenstaande onderzochte aspecten wordt verwezen naar de in de bijlage opgenomen vragenlijst. Daarnaast zijn de cultuuraspecten beschouwd.

2.4 Onderzoeksresultaten

Het gegeven dat de resultaten van de 30 a-select gekozen gemeenten een consistent beeld opleveren, draagt ertoe bij dat deze rapportage een redelijk beeld geeft ten aanzien van de vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid. Daarmee is de quick-scan overigens nog geen representatief onderzoek.

Voor wat betreft de betrouwbaarheid van de interviewgegevens moet in acht worden genomen dat door de gebeurtenissen in Volendam en de publiciteit die daarop volgde, een 'framing' (psychologische schematisering) van de opvattingen van de geïnterviewden plaats heeft gevonden. Tijdens het onderzoek is hier rekening mee gehouden door bij vermoedens van 'framing' door te vragen.

2.5 Opzet van het rapport

Deze rapportage bestaat uit drie delen. In deel I is de samenvatting opgenomen en wordt het onderzoek toegelicht. In deel II worden de feitelijke onderzoeksresultaten weergegeven en besproken. Dit gebeurt aan de hand van de volgende 8 onderzoeksrubrieken:

- wet- en regelgeving;
- organisatie en werkwijze;
- vergunningsketen;
- vergunningverlening;
- controle;
- handhaving;
- technische aspecten;
- cultuuraspecten.

Elke rubriek start met een inleiding, waarna per aspect de volgende onderwerpen worden besproken:

- algemeen kader; het aspect in theoretisch perspectief;
- beschrijving bevindingen; de bevindingen uit de interviews;
- kwantitatieve gegevens (indien relevant);
- analyse; de analyse van de onderzoekers en de klankbordgroep aan de hand van de bevindingen;
- conclusies; de conclusies van de onderzoekers en de klankbordgroep aan de hand van de analyse.

De rubriek wordt besloten met een overkoepelende analyse en conclusies van de gehele rubriek. Deze wijze van rapporteren heeft als voordeel dat het rapport ook als een matrix gelezen kan worden (bijvoorbeeld alle bevindingen). Het nadeel is wel dat er op onderdelen herhalingen plaats vinden.

In deel III worden de conclusies bij elkaar geplaatst. In de bijlagen zijn de vragenlijst, het verslag van de klankbordbijeenkomst, een nadere toelichting op een aantal stellingen en een lijst met afkortingen opgenomen.

Deel II

De resultaten

Wet- en regelgeving

1.1 Inleiding

Het onderzoek naar de wet- en regelgeving is toegespitst op de bouwregelgeving, omdat deze regelgeving de kern vormt voor het brandveilig bouwen en gebruiken van gebouwen. De basis van deze bouwregelgeving is de Woningwet 1991 en het krachtens deze wet van toepassing zijnde Bouwbesluit (AMvB) en de Bouwverordening (gemeentelijke verordening). Deze regelgeving is in het onderzoek betrokken voor dat gedeelte waarop gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de regels. In feitelijke zin gaat het hierbij om de beleidsvrijheden die het Bouwbesluit gemeenten biedt, en de wijze waarop gemeenten de gemeentelijke Bouwverordening hebben ingericht. Andere regelgeving die betrekking heeft op de brandveiligheid van gebouwen en waarop gemeenten invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van de regels zijn – alhoewel minder uitgebreid – ook in het onderzoek betrokken.

29

1.2 Het Bouwbesluit

Algemeen kader

Het Bouwbesluit 1992 regelt ondermeer het brandveilig bouwen van gebouwen. Het Bouwbesluit stelt daartoe eisen aan nieuwbouw en bestaande bouw. Hierbij wordt opgemerkt dat de eisen aan bestaande bouw van een lager niveau zijn dan de eisen aan nieuwbouw.

De regelgeving geeft aanvragers van de bouwvergunning de mogelijkheid om bij nieuwbouw te kiezen voor andere prestatie-eisen dan het niveau 'nieuwbouw' (onder prestatie-eis wordt verstaan de beschrijving van de eis waaraan voldaan moet worden), mits deze andere eisen maar een gelijkwaardige mate van veiligheid bieden. De reden van deze gelijkwaardigheidsbepaling was om aanvragers van een bouwvergunning de mogelijkheid te geven ook andere – innovatieve – oplossingen te bedenken. De gelijkwaardige oplossing moet ten minste van de gemeente worden aangetoond.

Bij verbouwingen hebben de gemeenten de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de – in beginsel – van toepassing zijnde eisen die voor nieuwbouw gelden.

De belangrijkste beleidsvrijheid die gemeenten hebben, is het ophogen van het niveau 'bestaande bouw'. Vanuit brandveiligheidsoogpunt is het niveau bestaande bouw een onvoldoende niveau, uitgaande van de uitgangspunten voor brandveiligheid die in de Brandbeveiligingsconcepten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn verwoord (zie ook bijlage C). De Woningwet geeft in de artikelen 14 en 17 de gemeenten de mogelijkheid dit niveau middels een aanschrijving op te hogen naar – maximaal – het niveau nieuwbouw. De gemeente moet de noodzaak van dit hogere niveau wel kunnen aantonen. Juist

deze mogelijkheid geeft gemeenten de kans de brandveiligheid van de bestaande gebouwen op een voor hen acceptabel niveau te brengen en daardoor optimaal van de door de wetgever geboden beleidsvrijheden gebruik te maken.

Voor de gebouwfuncties waarin veel personen verblijven, heeft het Bouwbesluit nog geen prestatie-eisen geformuleerd. De gemeenten mogen daarvoor tot dusverre nog zelf de prestatie formuleren, zowel voor nieuwbouw, verbouw als de aanschrijving bij bestaande bouw. Daartoe zijn een aantal richtlijnen ontwikkeld, te weten de boekwerken van de Nederlandse Brandweer Federatie (NBF) 'Een brandveilig gebouw bouwen' en 'Een brandveilig gebouw installeren', alsmede de Brandbeveiligingsconcepten van het Ministerie van BZK.

Beschrijving bevindingen

In alle onderzochte gemeenten speelt het Bouwbesluit een belangrijke rol bij de beoordeling van de brandveiligheid. Bij bouwaanvragen voor gebouwen waarvoor prestatie-eisen in het Bouwbesluit zijn opgenomen (woningen, kantoren en hotels) worden de nieuwbouweisen toegepast. Voor die gebouwen waarvoor nog geen prestatie-eisen in het besluit zijn opgenomen, maken verreweg de meeste gemeenten (90%) gebruik van de genoemde 'landelijke' richtlijnen. Er wordt over het algemeen een positief waardeoordeel over gegeven; nog meer vanwege de status van de richtlijnen (landelijke afspraken) dan vanwege de inhoudelijke kwaliteit. (Uniformiteit wordt als zeer belangrijk ervaren.) Dat geldt zowel voor de door de NBF uitgegeven boekwerken als ook voor de door het Ministerie van BZK uitgegeven Brandbeveiligingsconcepten, waarin op hoofdlijnen de brandbeveiligingsmaatregelen per type gebouw worden aangegeven.

30

Van de prestatie-eisen in de tweede fase van het Bouwbesluit (gepubliceerd in mei 1999 en inwerkingtreding januari 2002) wordt, met uitzondering van de toepassing van rookmelders in de woningbouw, nog weinig gebruikgemaakt. In die gevallen waarin de prestatie-eisen geen uitkomst bieden, wordt gebruikgemaakt van het gelijkwaardigheidsbeginsel uit het Bouwbesluit. De werkwijze omtrent de beoordeling is divers. Soms wordt een gelijkwaardige oplossing goed bevonden door het gebruik van 'logisch verstand', soms vindt onderbouwing door rapportages van derden, bijvoorbeeld TNO, plaats. In verbouwsituaties is het uitgangspunt het prestatie-niveau voor nieuwbouw. In de praktijk blijkt dat dit niveau regelmatig niet wordt bereikt (40%) en vrijstellingen worden verleend; één en ander conform de genoemde mogelijkheden die de bouwregelgeving gemeenten biedt. De werkwijze hieromtrent is situatie-afhankelijk en kent geen beleidsmatige onderbouwing.

Bij activiteiten in het kader bouwaanvragen en gebruiksvergunningsaanvragen spelen voor de bouwkundige voorzieningen de eisen voor de bestaande bouw een belangrijke rol. Geen enkele gemeente heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid een eigen en hoger niveau van brandveiligheid vast te stellen. Een aantal gemeenten (38%) gaat uit van het niveau nieuwbouw (8). Bij de kwantitatieve gegevens word hierop teruggekomen. De vraag is of dit een invulling is van de beleidsruimte die gemeenten hebben. Bij de analyse wordt dit nader toegelicht. Van vastgesteld beleid omtrent de keuze van invulling van het brandveiligheidsniveau is geen sprake.

In vrijwel alle gemeenten is men van mening dat met behulp van het Bouwbesluit een brandveilig gebouw kan worden gerealiseerd, mits het gebruik ook goed geregeld is. Beiden zijn in de ogen van de gemeenten onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Er zijn een aantal knelpunten inzake de toepassing van het Bouwbesluit aangegeven. De meest kenmerkende zijn de volgende.

- *De moeilijkheidsgraad/ingewikkeldheid van het Bouwbesluit.*
Hierdoor zijn de gemeenten veel tijd kwijt aan de interpretatie van de prestatie-eisen en aan de ondersteuning van de bouwpraktijk door bijvoorbeeld intensief vooroverleg.
- *Te veel functionele eisen.*
Hierdoor moeten gemeenten hun eigen prestatie-eisen formuleren. Deze eisen zijn met de bouwpraktijk vaak weer onderwerp van veel discussie. (Om deze reden wordt de invoering van de tweede fase van het Bouwbesluit door de gemeenten ondersteund.)
- *Ontoereikende eisen voor kamerverhuur.*
Het Bouwbesluit rekent kamerverhuur tot de categorie woningen, in de praktijk blijkt het gebruik zodanig afwijkend te zijn dat de relatief lichte bouwkundige eisen die het Bouwbesluit voor woningen geeft, niet afdoende zijn.

Kwantitatieve gegevens

Bij het onderzoek naar de wijze van toepassing van de gemeentelijke beleidsvrijheden die het Bouwbesluit geeft, is in kwantitatieve zin gekeken in hoeverre gemeenten van de mogelijkheid gebruikgemaakt hebben om de gebouwen op een hoger veiligheidsniveau te krijgen dan het in het Bouwbesluit aangegeven minimumniveau voor bestaande bouw. Gebleken is dat geen van de onderzochte gemeenten een afwijkend beleidsniveau heeft vastgesteld. (Er zijn bij de onderzoekers een tweetal gemeenten bekend waar dit wel het geval is, maar die zijn niet in het onderzoek betrokken.) Bij de onderzochte gemeenten is óf sprake van het uitgaan van het niveau bestaande bouw, met in sommige gevallen ad hoc beleid voor een eventuele ophoging van eisen, óf er is sprake van het uitgaan van het niveau nieuwbouw, met daar waar de betrokkene tegenspuddert, het afschalen van deze eis tot een ad hoc compromisniveau.

tabel 3 Toepassing van eigen beleidsvrijheid bij bestaande bouw

Gemeentegrootte (naar inwonertal)	Niveau Bestaande Bouw	Gemeentelijk Beleidsniveau	Niveau Nieuwbouw
0-20.000	10	0	2
20.000-50.000	4	0	4
50.000-100.000	4	0	1
>100.000	4	0	1
Totaal	22	0	8

Analyse

Bij de verlening van Bouwvergunningen voor de nieuwbouw en verbouw gaan gemeenten over het algemeen correct om met de bouwregelgeving, behoudens de gemaakte opmerkingen over het niet beleidsmatig omgaan met het geven van vrijstellingen bij verbouwsituaties. Voor de bestaande bouw ligt dit echter anders. Daar maken gemeenten nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om hiervoor een eigen beleid toe te passen, dat recht doet aan het noodzakelijke minimale niveau van veiligheid zoals verwoord in de Brandbeveiligingsconcepten van

het Ministerie van BZK. Een aantal gemeenten (8) gaat bij de bestaande bouw uit van het niveau nieuwbouw, met daar waar de betrokkene appelleert aan deze hogere eisen, een afschaling. Dit is enerzijds niet de bedoeling van de wetgever geweest (deze gaat uit van ophoging van het niveau bestaande bouw en niet van afschaling van het niveau nieuwbouw) en anderzijds werkt dit willekeur in de hand. Er is geen reden aan te geven waarom dit relatief veel plaatsvindt in de onderzochte gemeenten tussen 20.000 en 50.000 inwoners. Eén van de redenen voor het niet vastleggen van een eigen beleidsniveau is de onbekendheid met de mogelijkheden. Deze achterstand in informatie wordt veroorzaakt door de ingewikkeldheid van de regelgeving en de vele afgeleide regels als normen, richtlijnen en bijlagen.

De gemeenten ervaren het feit dat er nog geen volledig pakket prestatie-eisen in het Bouwbesluit beschikbaar is, als een gemis. Op dit ogenblik voorzien de landelijke richtlijnen hier gedeeltelijk in, maar vanaf 1 januari 2002 is het huidige Bouwbesluit zodanig aangepast (tweede fase Bouwbesluit) dat voor alle gebouwfuncties prestatie-eisen zijn geformuleerd. Deze gewijzigde regelgeving is voor de nieuwe prestatie-eisen al toepasbaar. Toch zien gemeenten door de ontoegankelijkheid van deze hernieuwde regelgeving daar nog massaal van af. Door de moeilijkheidsgraad van het Bouwbesluit werken de gemeenten met de opdrachtgevers op het grensvlak van advisering en toetsing. Daar kan een spanningsveld ontstaan. Adviseren en daardoor meedenken betekent dat de toetsers worden meegezogen in de onderhandeling en het zoeken naar de grenzen van de regelgeving. Dat maakt een latere onafhankelijke toetsing erg lastig. Verder wordt het Bouwbesluit als ontoereikend gezien om de brandveiligheid van kamerverhuurbedrijven adequaat te realiseren, omdat deze categorie valt onder de categorie woningen en de eisen voor de woningen ontoereikend zijn (met name de aanwezigheid van onafhankelijke vluchtwegen) voor het gebruik als kamerverhuurpand (zie ook bijlage C).

Conclusies

1. De gemeenten maken niet beleidsmatig gebruik van de mogelijkheid om de brandveiligheid van de bestaande bouw op een hoger niveau te brengen, maar doen dat alleen op ad hoc basis.
2. Het Bouwbesluit is ontoereikend (met name wat betreft de vluchtwegen) om de brandveiligheid van kamerverhuurbedrijven te realiseren.
3. Het gebrek aan prestatie-eisen in het huidige Bouwbesluit wordt als een knelpunt ervaren. De gemeenten ondersteunen wel de invoering van de tweede fase van het Bouwbesluit, waar voor alle gebouwfunctie prestatie-eisen zijn geformuleerd.
4. Het Bouwbesluit is te ingewikkeld voor de bouwwereld, waardoor de gemeente moet gaan werken op het grensvlak van advisering en toetsing.

1.3 De Bouwverordening

Algemeen kader

Ingevolge de Woningwet dient iedere gemeente een Bouwverordening vast te stellen. Hierin dient – onder meer – het brandveilig gebruik van gebouwen geregeld te zijn. De gemeente is vrij om binnen de kaders die de Woningwet biedt, het brandveilig gebruik naar eigen inzicht te regelen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een Model-bouwverordening (MBV) ontwikkeld. In deze MBV zijn gebruikseisen opgenomen die gelden voor alle gebouwen

(bijlage 3 en 4). Deze gebruikseisen hebben rechtstreekse werking en hoeven dus niet op een andere wijze kenbaar gemaakt te worden om afdwingbaar te zijn. Dit geldt niet voor de gebruikseisen die vermeld zijn in de toelichting van de MBV. Verder is in de MBV het gebruiksvergunningstelsel opgenomen voor gebouwen waarin – kortweg – meer dan 50 personen wakend of meer dan 10 personen slapend verblijven. De MBV geeft alternatieve wijzen van inwerkingtreding van het gebruiksvergunningstelsel. Voorgesteld wordt te kiezen voor een inwerkingtreding ineens of een gefaseerde inwerkingtreding, bijvoorbeeld door per twee jaar een gebouwfunctie vergunningsplichtig te maken. Daarmee kan de gemeente in formele zin achterstanden in de vergunningverlening beperken. In materiële zin is er overigens geen sprake van een verschil tussen formeel gefaseerde of niet-gefaseerde verlening van gebruiksvergunningen.

Beschrijving bevindingen

In alle gemeenten blijkt de Model-bouwverordening van de VNG te zijn gebruikt. Op onderdelen zijn de criteria voor de gebruiksvergunningplicht aangepast. Een veel voorkomende wijziging (30%) is dat het aantal personen in verblijfsinrichtingen waarvoor een gebruiksvergunning benodigd is, naar beneden toe is bijgesteld naar 4 of 5. De reden hiervan is dat de kamerverhuurbedrijven onder deze categorie vallen. In één gemeente gelden hiervoor specifieke eisen die uitstijgen boven het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit. Dit is door het aanbieden van een alternatief voor beperkt gebruik van het pand juridisch mogelijk (en ook getoetst door de rechter). Voor het overige wordt gebruikgemaakt van de bij het Bouwbesluit reeds genoemde richtlijnen. 10% van de onderzochte gemeenten heeft de gebruiksvergunningplicht uitgebreid voor gebouwen die zijn ontworpen op basis van het reken- en beslismodel 'Beheersbaarheid van Brand', om de hoeveelheid vuurbelasting in het gebouw aan een periodieke controle te kunnen onderwerpen. Eén gemeente heeft de gebruiksvergunningplicht ook ingevoerd voor gebouwen waarin het gelijkwaardigheidsbeginsel ten aanzien van de eisen voor de brandveiligheid is toegepast.

Bij de inwerkingtreding van het gebruiksvergunningstelsel blijkt door alle onderzochte gemeenten de mogelijkheden van een gefaseerde aanpak niet te zijn betrokken in de besluitvorming. Naar het oordeel van de gemeenten is de Bouwverordening op zich geen voldoende middel om een brandveilig gebouw te realiseren. In de voorwaardenscheppende sfeer is dit wel het geval, echter de veiligheid wordt daadwerkelijk bepaald in de uitvoeringspraktijk en daar doen zich de problemen voor. De dynamiek van het gebruik is de meest bepalende factor. Een continue controle door de overheid is niet mogelijk. Omtrent de inhoud van de gebruikseisen uit de Bouwverordening wordt nagenoeg niet gecommuniceerd met de betrokkenen (eigenaren), met als gevolg dat deze geen notie hebben van de inhoud.

Kwantitatieve gegevens

In kwantitatieve zin is gekeken in hoeverre gemeenten de Model-bouwverordening van de VNG hebben overgenomen of dat gemeenten bij het vaststellen van hun eigen gemeentelijke bouwverordening hebben afgeweken van dit model. Daarbij is ook bekeken wat deze afwijkingen in de gebruiksvergunningplicht zijn: gebouwen met grote brandcompartimenten, gebouwen vanaf 5 personen slapend aanwezig, kamerverhuurgebouwen en prostitutiegebouwen. Dat de grotere gemeenten vaker de Model-bouwverordening hebben aangepast, komt doordat deze gemeenten veelal veel kamerverhuur- en prostitutiepanden hebben.

tabel 4 MBV (niet) aangepast bij vaststelling gemeentelijke Bouwverordening

Gemeentegrootte (naar inwonertal)	MBV niet aangepast	MBV aangepast
0-20.000	8	4
20.000-50.000	6	2
50.000-100.000	2	3
>100.000	0	5
Totaal	16	14

Analyse

Gemeenten volgen in vrijwel alle gevallen de Model-bouwverordening van de VNG. De reden is dat ervan uitgegaan wordt dat dit document een goed doordacht systeem biedt voor het brandveilig gebruik van gebouwen. Gemeenten constateren dat de gebruiksvergunningplicht die het model van de VNG aangeeft niet volledig beantwoordt aan de veiligheidsbehoefte. Om die reden hebben gemeenten de gebruiksvergunningplicht voor een aantal gebouwfuncties toegevoegd of aangescherpt (zie tabel 4). (De gebruiksvergunningplicht voor gebouwen waar het gelijkwaardigheidsbeginsel is toegepast heeft geen meerwaarde. Het is ook niet de intentie geweest van de wetgever om gelijkwaardige oplossingen aan een gebruiksvergunning te koppelen, omdat er bij gelijkwaardigheid geen sprake is van een verhoogd risico.)

Een gefaseerde invoering van het gebruiksvergunningstelsel zou de gemeenten gespaard hebben van gedoogsituaties, doch de feitelijke brandveiligheidssituatie wordt er niet door veranderd.

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

Conclusies

1. Gemeenten volgen vrijwel naadloos de Model-bouwverordening van de VNG voor het vaststellen van de gemeentelijke Bouwverordening.
2. Gemeenten hebben – onbewust – niet gekozen voor een gefaseerde invoering van het gebruiksvergunningstelsel, waarbij opgemerkt dient te worden dat er zowel voor- als nadelen kleven aan een gefaseerde invoering.
3. Gemeenten communiceren de gebruikseisen uit de Bouwverordening niet met de geadresseerden van deze eisen: de eigenaren.

1.4 Overige regelgeving

Algemeen kader

De Wet milieubeheer (Wm) is naast de hiervoor besproken regelgeving belangrijk voor de brandveiligheid. Bij gebouwen waarin veel mensen verblijven ligt de nadruk echter op de bij of krachtens de Woningwet gegeven regels, zodat in het onderzoek de nadruk hierop gelegd is.

Wel is gekeken naar de samenhang en de invloed van de brandweer op de uitvoering van de Wm inzake de brandveiligheid. Naast de Wm is ook gekeken naar andere gemeentelijke verordeningen die de brandveiligheid in gebouwen – mede – regelen. Hier is het aspect samenhang en eventuele strijdigheid het onderzoeksaspect geweest.

Beschrijving bevindingen

In een aantal gemeenten (40%) wordt aangelopen tegen strijdigheid bij de uitvoering van de bouwregelgeving en de milieuregelgeving. Doordat de brandweer in vrijwel alle gevallen betrokken is bij de brandveiligheidsaspecten van de regelgeving op beide terreinen, wordt – zo melden deze gemeenten – door overleg altijd wel tot een oplossing gekomen. Dit kan inhouden dat de oplossing met één van de regelingen strijdigheid oplevert.

Er is in het kader van het tijdsaspect van deze quick-scan geen nader onderzoek gedaan naar voorbeelden van deze strijdigheden.

In een aantal gevallen geven gemeenten aan dat de huidige AMvB's op basis van de Wet milieubeheer niet toereikend zijn om een goede brandveiligheid te realiseren. Algemeen wordt door gemeenten aangegeven dat er onvoldoende wisselwerking is tussen de Woningwet en de Wet milieubeheer.

Voor de nadere invulling van de brandveiligheid voor gebouwen bedienen de gemeenten zich ook van een aantal andere verordeningen, zoals met name de Verordening kinderdagverblijven en de Verordening prostitutie-inrichtingen. In praktisch alle gevallen wordt de brandweer geraadpleegd door de dienst die verantwoordelijk is voor de vergunningverlening op basis van deze verordeningen. Er is geen sprake van strijdigheden tussen deze verordeningen en de bouwregelgeving. Voor het regelen van de brandveiligheid in niet-gebouwen beschikken de gemeenten ook nog over een aantal verordeningen, waarbij de Brandbeveiligingsverordening (BBV) en de Algemene plaatselijke of politie verordening (APV) de meest voorkomende zijn.

Analyse

De door de onderzoekers geraadpleegde klankbordgroep heeft aangegeven dat door de veelheid aan gemeentelijke verordeningen die de brandveiligheid – mede – tot doel hebben, het raadzaam is om te onderzoeken of – analoog aan hetgeen bij de milieuregelgeving is gedaan – er mogelijkheden zijn voor een vergunning op hoofdlijnen. De verantwoordelijkheid komt hierbij duidelijk(er) te liggen bij de eigenaar die door middel van het inschakelen van deskundigheid de verantwoordelijkheid moet gaan dragen en daar middels certificering verantwoording over moet afleggen. Wel moet de overheid dit proces bewaken door het inbouwen van checks en balances.

Conclusies

1. Er is in een aantal gevallen sprake van strijdigheid tussen de bouwregelgeving en de milieuregelgeving; deze wordt door onderling overleg ambtelijk opgelost, waardoor een strijdigheid kan ontstaan met één van de wetten.
2. Gemeenten maken, naast de Bouwverordening, gebruik van een aantal andere verordeningen om – onder meer – de brandveiligheid te regelen, waarbij niet of nauwelijks sprake is van enige strijdigheid of overlap.

1.5 Analyse en conclusies van de wet- en regelgeving

Analyse

De wetgeving inzake de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid kent een veelheid aan nationale en gemeentelijke regelingen. Op het terrein van de brandveiligheid is men al deskundig als men weet waar alles te vinden is. Dat pleit voor meer samengevoegde en eenvoudiger regels (bundelen en vereenvoudigen). Het Bouwbesluit wordt voor wat betreft de brandveiligheidsaspecten bij zowel de nieuwbouw- als verbouwsituaties redelijk goed toegepast. Voor de bestaande bouw maken de gemeenten geen gebruik van de mogelijkheid om de brandveiligheid op het in de Brandbeveiligingsconcepten verwoorde niveau te brengen.

Hoewel niet tot dit onderzoek behorend, is naar aanleiding van de vele reacties vanuit de gemeenten ook gekeken naar de situatie rondom de kamerverhuurbedrijven. Het Bouwbesluit geeft hier volgens een aantal gemeenten een onvoldoende niveau voor, zodat gemeenten met veel improviserend vermogen trachten de brandveiligheid voor de betreffende categorie gebouwen toch op een aanvaardbaar niveau te krijgen (zie ook bijlage C).

Op gemeentelijk niveau is de Bouwverordening de belangrijkste verordening voor de brandveiligheid. De gemeenten nemen daarbij veelal het model van de VNG over, zonder expliciet beoordeeld te hebben of dit model het brandveilig gebruik wel op de voor de betrokken gemeente meest effectieve wijze regelt. De gebruikseisen in de Bouwverordening, die direct geadresseerd zijn aan de eigenaar van het pand, worden niet gecommuniceerd of bekendgemaakt. Naast de Bouwverordening zijn er nog meer gemeentelijke verordeningen die de brandveiligheid – mede – regelen. Door deze veelheid is de samenhang tussen deze verordeningen een probleem.

Conclusies

Hieronder worden de hoofdpunten van de conclusies uit dit hoofdstuk weergegeven.

De bouwregelgeving is op het terrein van de brandveiligheid te veelomvattend en te ingewikkeld. De ontwikkelingen rondom de tweede fase van het Bouwbesluit geven hier niet veel verandering in, ondanks de pogingen hiertoe van het Ministerie van VROM (zoals de conversie). Daarnaast is het de tendens van de bouwregelgeving om meer naar maatwerk te gaan, dat wil zeggen de bouwkundige maatregelen en voorzieningen af te stemmen op het feitelijke gebruik van het gebouw en niet alleen op de functie van het gebouw. Voorbeelden hiervan zijn het afstemmen van de eisen op de hoeveelheid vuurbelasting en het aantal personen in het gebouw. Dit maatwerk houdt in dat er meer op toegezien zal moeten worden of het gebouw blijft voldoen aan dit feitelijke gebruik. Het paradoxale hierin is dat gemeenten door dit maatwerk nog meer tijd zullen moeten besteden aan de vergunningverlening en dat daardoor nog minder tijd beschikbaar blijft voor de controles, die juist bij maatwerk geïntensiveerd moeten worden.

De gemeenten zijn onbekend met de mogelijkheden om voor de bestaande bouw een eigen beleid vast te leggen voor het niveau van de brandveiligheidseisen, terwijl juist dit hét instrument is om de brandveiligheid van de bestaande bouw adequaat te regelen.

De gemeenten kunnen bij het vaststellen van de Bouwverordening beter gebruikmaken van de mogelijkheden die de Woningwet biedt om het brandveilig gebruik te regelen. Veel van de knelpunten die gemeenten ervaren, kunnen met behulp van hun eigen Bouwverordening opgelost worden.

Organisatie en werkwijze

2.1 Inleiding

Bij het onderzoek naar de organisatie en werkwijze van de gemeenten inzake de vergunningverlening, controle en de handhaving brandveiligheid, is gekeken naar de wijze waarop een en ander organisatorisch is ingebed. Op de eerste plaats is nagegaan of er terzake een opdracht door het gemeentebestuur is vastgelegd. Mandatering door het College van Burgemeester en Wethouders en samenwerking tussen de gemeentelijke diensten, maar ook regionale samenwerking en eventuele uitbesteding van activiteiten aan derden zoals particulieren of buurgemeenten, zijn de revue gepasseerd. Verder is gekeken naar de opleiding en kwaliteit van de met de brandveiligheid belaste ambtenaren en naar beschikbare formatie en budgetten. Speciaal aandachtspunt tijdens het onderzoek was de beleidsmatige inbedding van al deze aspecten.

37

2.2 De opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid

Algemeen kader

Bij het onderzoek is gekeken of gemeenten aparte opdrachtschrijvingen hebben voor de handhaving van de brandveiligheid. Deze opdrachten kunnen geformuleerd worden in bijvoorbeeld organisatieverordeningen of beleidsplannen.

Beschrijving bevindingen

In het kader van het Project Versterking Brandweer (PVB) hebben ongeveer de helft van de gemeenten (16) een Verordening brandveiligheid en hulpverlening c.q. een Organisatie- en beheersverordening brandweer vastgesteld. In deze verordeningen staat – in algemene bewoordingen – de opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid. Met name de kleinere gemeenten hebben de opdracht niet vastgelegd en geven daarbij aan geen meerwaarde te zien in het vastleggen van deze opdrachtschrijving. Zij verwijzen naar de algemene brandpreventietaak die in de Brandweerwet staat. In een aantal gevallen is door gemeenten verwezen naar beleidsplannen en jaarplannen voor de opdrachtformulering.

Analyse

Het niet hebben van een organisatieverordening waarin de opdracht tot handhaving van de brandveiligheid is opgenomen, hoeft geen invloed te hebben op de uitvoering van deze taak

door gemeentebestuur of gemeentelijke diensten. De grotere gemeenten zien wel een meerwaarde in een dergelijke verordening, vanuit hun behoefte om daarmee ook de sterkte en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de brandpreventieve taak door de brandweer vast te leggen. Er is niet onderzocht of deze verordeningen deze inspanning ook daadwerkelijk vastleggen. Wanneer de Model-verordening brandveiligheid en hulpverlening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is gevolgd, dan is de taak vastgelegd. Een Preventie Activiteiten Plan (Prevap) legt daarbij ook de inspanning vast en kan daardoor ook, mits bestuurlijk geaccordeerd, volstaan als opdrachtformulering. Het voordeel daarvan is dat periodieke aanpassing van een plan eenvoudiger is dan periodieke aanpassing van een verordening.

Conclusies

1. De opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving is door een aantal gemeenten (16) vastgelegd in een gemeentelijke verordening. Dit houdt in dat de opdracht formeel is geregeld, echter dit wil nog niet zeggen dat dit ook in materiële zin het geval is.
2. Een beperkt aantal gemeenten heeft de opdracht in beleids- en jaarplannen verwoord.

2.3 Mandatering

Algemeen kader

Mandateringen horen bij eigentijdse overheidsorganisaties die zo min mogelijk bureaucratische kenmerken willen vertonen. Om dit systeem formeel af te dekken dienen hier mandaatbesluiten aan ten grondslag te liggen. Een snelle en effectieve uitvoering van – in dit geval – de vergunningverlening en handhaving van de brandveiligheid is dan het resultaat. De informatie en terugkoppeling naar het bestuur op die momenten dat zij geïnformeerd dienen te zijn, moet worden gerealiseerd. Anders blijven maatschappelijk en politiek gevoelige zaken te lang op ambtelijk niveau en wordt het bestuur te laat geïnformeerd. In het onderzoek is gekeken naar deze mandateringen en met name naar de voor- en nadelen.

Beschrijving bevindingen

In ruim 80 procent van de onderzochte gemeenten (zie ook de kwantitatieve gegevens) is er sprake van mandatering. In enkele gevallen (5) is hierbij in feitelijke zin sprake van mandatering, terwijl dat in formele zin niet geregeld is. De verdeling is daarbij praktisch altijd dat het verstrekken van Bouwvergunningen en de handhaving daarvan is gemandateerd aan Bouw- en woningtoezicht en (op een tweetal uitzonderingen na) de gebruiksvergunningverlening en de handhaving daarvan aan de brandweer.

In een paar gevallen is sprake van een nadere differentiatie. Soms is de vergunningverlening lager in de betrokken gemeentelijke dienst gemandateerd dan de aanschrijving en handhaving. In één gemeente vervalt de mandatering als er bezwaar of beroep wordt aangetekend. Voor deze beide vormen is door die gemeenten gekozen om ervoor te zorgen dat het bestuur bij probleemgevallen sneller geïnformeerd is.

Als voornaamste redenen voor mandatering worden genoemd het verhogen van de doelmatigheid door tijdwinst in de besluitvorming en het minder belasten van het bestuur. De gemeenten ervaren ook nadelen bij de mandatering. Dat geldt met name voor het bestuur. Het informeren van het bestuur bij politiek of maatschappelijk interessante of belangrijke gevallen is vaak niet goed geregeld. Er bestaan geen procedures voor, zodat het meestal afhangt van het initiatief van de behandelend ambtenaar.

In bijna 20 procent van de onderzochte gemeenten is er geen sprake van mandatering. Als redenen hiervoor worden gegeven dat in een kleine gemeente de lijnen tussen ambtenaren en bestuur kort zijn en dat het aantal te verlenen vergunningen voor het gemeentebestuur te overzien is.

Kwantitatieve gegevens

In onderstaande tabel is cijfermatig aangegeven in hoeveel van de onderzochte gemeenten sprake is mandatering. Uit het overzicht blijkt dat alleen in kleine gemeenten in een aantal gevallen geen sprake is van mandatering. Als er wel sprake is van mandatering, is de uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel op een enkele uitzondering na gemandateerd aan de brandweer. Bij de beide uitzonderingsgevallen is sprake van mandatering aan Bouw- en woningtoezicht (BWT). Opvallend is dat dit ook het geval is bij één van de grote gemeenten.

tabel 5 mandateringen

Gemeentegrootte (inwoner aantal)	Geen mandatering	Mandaat bouwvergunning bij BWT	Mandaat gebruiksver- gunning bij BWT	Mandaat gebruiksver- gunning bij brandweer
0-20.000	4	8	1	7
20.000-50.000	1	7	0	7
50.000-100.000	0	5	0	5
>100.000	0	5	1	4
Totaal	5	25	2	23

39

Analyse

Mandatering van vergunningverlening, controle en handhaving van brandveiligheid wordt in het algemeen gezien als een voordeel. Snellere procedures en besluitvorming zijn daarbij de grootste voordelen. Daar waar bij kleine gemeenten geen sprake is van mandatering, wordt dit ook niet als een probleem ervaren. Slechts in één geval werd dit wel als probleem aangegeven. Uit het onderzoek kwamen een tweetal knelpunten inzake mandatering naar voren die nadere aandacht behoeven.

Een goede mandatering staat of valt met het in de juiste gevallen informeren van het bestuur over kritische gevallen. Dat moet of procedureel vastgelegd zijn, of 'ingebakken' zijn in de (informatie)cultuur die dan in de gemeente aanwezig zal moeten zijn. Beide voorwaarden zijn niet of nauwelijks aangetroffen. Met name de bestuurders ervaren dit veelvuldig als een knelpunt. Het tweede knelpunt betreft de mandatering aan de brandweer. Er is bij de brandweer in de meeste gevallen wel voldoende brandpreventief-technische kennis aanwezig, maar het ontbreekt deze vaak aan juridische kennis om procedureel de mandaatbesluiten goed uit te kunnen voeren. De brandweer heeft deze kennis niet in huis gehaald. Dat probleem geldt niet zozeer bij de vergunningverlening, maar met name bij de handhaving. Een reden is dat de brandweer zich niet altijd opstelt als een 'gewone' gemeentelijke dienst, waardoor de samenwerking tussen de brandweer en de andere diensten niet optimaal verloopt.

Conclusies

1. De verlening van de Bouwvergunning is meestal gemandateerd aan Bouw- en woningtoezicht.
2. De gebruiksvergunningverlening en bijbehorende handhaving wordt meestal gemandateerd aan de brandweer. Er is bij de brandweer in de meeste gevallen wel voldoende brandpreventief-technische kennis aanwezig, maar de juridische kennis is niet in huis (gehaald) om procedureel de mandaatbesluiten goed uit te kunnen voeren.
3. De gemeentebesturen ervaren het als een knelpunt dat ze door de mandatering soms niet of te laat op de hoogte zijn van politiek of maatschappelijk belangrijke beslissingen.
4. Er wordt in enkele gevallen (5) gebruikgemaakt van mandateringen zonder formeel mandaatbesluit.
5. Het informeren van het bestuur is bij mandateringen uitsluitend cultuurgebonden, er liggen geen afspraken aan ten grondslag.

2.4 Samenwerking en uitvoering door derden

Algemeen kader

Bij de uitvoering van de brandveiligheid is de brandweer veelal de spil. Samenwerking met andere diensten of regionale samenwerking is echter noodzakelijk, omdat brandpreventie verdeeld is over een aantal wetten, waarvan de Brandweerwet, de Woningwet, en de Wet Milieubeheer op gemeentelijk niveau (op rijksniveau is er nog de Arbeidsomstandighedenwet) de belangrijkste zijn. De uitvoering van de bij deze wetgeving behorende vergunningstelsels zijn aan verschillende gemeentelijke diensten opgedragen. Onderzocht is in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van samenwerking en of er ook brandpreventieve werkzaamheden uitbesteed worden aan derden, zoals particulieren en buurgemeenten.

Beschrijving bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat in alle gemeenten sprake is van samenwerking tussen gemeentelijke diensten. De voornaamste samenwerking vindt plaats tussen de brandweer en Bouw- en woningtoezicht. De klassieke verdeling hierbij is dat de brandweer adviseert aan Bouw- en woningtoezicht inzake de brandpreventieve eisen die in de bouwvergunning worden opgenomen en dat Bouw- en woningtoezicht de brandweer ondersteunt met aanschrijvingen die in het kader van de gebruiksvergunningsprocedure gedaan worden. Verder is er veelal ook sprake van een goede samenwerking tussen de brandweer en de milieudienst (waaraan de brandweer adviseert over de in de milieuvergunning op te nemen brandpreventieve voorwaarden). In voorkomende gevallen wordt ook nog samengewerkt met Juridische en/of Algemene Zaken. Over de samenwerking tussen brandweer en Bouw- en woningtoezicht is men in veel gevallen wel tevreden, hoewel het de onderzoekers tijdens de interviews bleek dat toch nog redelijk vaak sprake is van competentieproblemen tussen de diensten. Opvallend is dat de bestuurders in bijna alle gevallen aangeven dat bij verschillen van inzicht de mening van de brandweer het zwaarst telt: "Zij zijn de deskundigen; brandveiligheid is geen onderwerp voor discussie."

Daar waar het de samenwerking met de provinciale milieudienst betreft zijn de gemeenten minder positief. De meest gehoorde klacht is dat er nauwelijks overleg mogelijk is omdat "zij hun gang maar gaan". Er was slechts één gemeente die wel goede ervaringen heeft met de provinciale milieudienst.

Met name de kleine gemeenten werken voor de uitvoering van de brandpreventieve taken samen met de regionale brandweer. Dat is begrijpelijk, gelet op de geringe capaciteit die kleine gemeenten over het algemeen hebben voor de brandpreventietaak. De intensiteit van deze samenwerking varieert van een volledige uitbesteding tot het alleen laten ondersteunen bij complexe bouwplannen. Over de samenwerking is men veelal tevreden. Een aantal gehoorde klachten (in ongeveer 10% van de gemeenten) is dat door de advisering door de regio het moeilijk is de fatale termijnen van de bouwvergunningverlening te halen en dat de kwaliteit afhankelijk is van de kwaliteit van de behandelend brandpreventie-ambtenaar, zonder dat men daarop vanuit de gemeente directe invloed heeft.

Uitbesteding aan derden, zoals particulieren of buurgemeenten vindt op onderdelen van de bouwvergunningverlening wel plaats, maar – zoals door de gemeenten die uitbesteden aan derden wordt aangegeven – bewust niet wat betreft de brandveiligheidsaspecten, zonder dat men daar een duidelijke reden voor kan aangeven. Na de brand in Volendam zijn een aantal gemeenten wel van plan om brandpreventieve taken uit te besteden aan particulieren, in verband met snelle inhaalslagen die nu in een aantal gevallen gestart zijn of gestart gaan worden.

Kwantitatieve gegevens

In onderstaande tabel is aangegeven in hoeveel gevallen er sprake is van samenwerking met de regionale brandweer. Duidelijk valt waar te nemen dat hoe te kleiner de gemeente is, hoe meer er sprake is van regionale samenwerking. In de beschrijving van de bevindingen is al aangegeven dat deze vormen van samenwerking in intensiteit zeer divers kunnen zijn.

41

tabel 6 Samenwerking met regionale brandweer

Gemeentegrootte (naar inwonertal)	Wel samenwerking	Geen samenwerking
0-20.000	11	1
20.0000-50.000	4	4
50.000-100.000	3	2
>100.000	0	5
Totaal	18	12

Analyse

Samenwerking tussen de gemeentelijke diensten inzake de brandveiligheid is een standaard gebleken. Samenwerking valt of staat echter bij goede afspraken. Deze ontbreken in vrijwel alle gevallen. Daarmee is de kwaliteit van de samenwerking afhankelijk geworden van de goede werkrelaties tussen de uitvoerende ambtenaren van de verschillende diensten. Een goede samenwerkingsregeling met afspraken over competentie en het oplossen van verschillen van inzicht kan voorkomen dat de uitvoering van brandpreventie niet afhankelijk is van toevalligheden als collegiale samenwerking.

Hoewel geen onderdeel van dit onderzoek (het betreft geen gebouwen waarin veel mensen verblijven), wordt toch even stilgestaan bij de constatering dat er onvoldoende wissel-

werking is tussen de gemeentelijke brandweer en de provinciale milieudienst. Dit is zonder meer zorgelijk omdat het hier juist gaat om de zogenaamde grote risico's.

Het is verder opvallend dat gemeenten onderdelen van de bouwvergunningverlening uitbesteden aan derden (waaronder ook kritische onderdelen als constructieve veiligheid), maar dat niet doen met brandveiligheid. Verlies aan kwaliteit van het product hoeft geen reden te zijn, want de markt kan zowel kwalitatief als kwantitatief een toegevoegde waarde leveren aan een goede vergunningverlening.

Conclusies

1. In alle gemeenten wordt inzake de brandveiligheid samengewerkt tussen de brandweer, Bouw- en woningtoezicht en – in iets mindere mate – met de milieudienst.
2. De samenwerking tussen de gemeentelijke brandweer en de provinciale milieudienst verloopt, op één enkele uitzondering na, bijzonder stroef. Er is geen wisselwerking tussen de brandweer en de provinciale milieudienst.
3. Er liggen geen samenwerkingsregelingen ten grondslag aan de samenwerking tussen de 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.
4. Met name de kleinere gemeenten werken voor de vergunningverlening, handhaving en controle samen met de regionale brandweer.

2.5 Deskundigheid

Algemeen kader

Gebouwen worden groter, hoger, dieper en complexer. Brandbeveiligingsinstallaties worden door de allernieuwste (computergestuurde) technieken steeds ingewikkelder. Hiermee wordt een steeds meer toenemende druk gelegd op de kennis van de uitvoerende ambtenaren. Onderzocht is welke deskundigheden er zijn en hoe deze gewaarborgd worden.

Beschrijving bevindingen

Er zijn tijdens het onderzoek geen opleidings- en scholingsplannen voor brandpreventie-ambtenaren aangetroffen. Wel hebben alle gemeenten helder in beeld welke deskundigheid en welk kennisniveau zij eisen of wat zij graag zouden willen zien. In een aantal gevallen (5) is het vereiste niveau van deskundigheid vastgelegd in een beleidsplan, zoals de referentiekaders van het Project Versterking Brandweer of een Prevap. Scholing gebeurt ad hoc en veelal op initiatief van de betreffende ambtenaar zelf. Daardoor ontstaan er verschillen in de kwaliteit van de medewerkers. Over het algemeen vereist men voor de gebruiksvergunningverlening en de controle en handhaving in het algemeen een mbo-kennisniveau, aangevuld met brandpreventiespecifieke opleidingen (voor de vergunningverlening veelal de Nibra-opleiding Adjunct-Hoofdbrandmeester Preventie). De leidinggevenden op de brandpreventieafdelingen en de adviseurs inzake de bouwvergunningen bezitten meestal een hbo-opleiding (aangevuld met de opleiding Adjunct- Hoofdbrandmeester Preventie). Er is ook bij de kleinere gemeenten relatief veel brandpreventief geschoold personeel aanwezig. Met enige regelmaat wordt aangegeven dat er in de opleidings sfeer niet alleen behoefte is aan technische kennis, maar ook aan bestuursrechtelijke kennis.

Of de uitvoerende ambtenaren de kwaliteit die zij door scholing hebben verkregen ook houden,

wordt niet getoetst. De gemeenten ervaren dit zelf ook als een knelpunt, maar geven aan daar geen instrumenten voor te hebben. Een visitatiecommissie wordt door een aantal gemeenten geopperd als instrument voor de kwaliteitstoets. In een enkel geval worden van tijd tot tijd door de leidinggevenden producten van de uitvoerende ambtenaren bekeken en met hem/haar besproken. Daar waar sprake is van een zeer goede samenwerking tussen de brandweer en Bouw- en woningtoezicht vindt op de werkvloer ook wel collegiale toetsing plaats. Het volgen van workshops en lezingen wordt ook vaak aangegeven als een mogelijkheid om de kwaliteit op peil te houden, ondanks de vrijblijvendheid die daar meestal aan vastzit.

Analyse

De opleidingsniveaus zoals die verlangd worden zijn meestal ook wel aanwezig. Vrijwel alle brandpreventie-ambtenaren beschikken over een brandpreventiespecifieke opleiding. Door de intensivering van de brandpreventieve opleidingen de laatste jaren, is er nu ook bij de kleine gemeenten relatief veel brandpreventief geschoold personeel aanwezig. De individuele kwaliteit van de grote en kleine gemeenten groeit naar elkaar toe. Verschil in het nadeel van de kleine gemeenten blijft echter de ervaring en het onderling collegiaal overleg ("men zit op een eiland").

Conclusies

1. Gemeenten beschikken niet over opleidings- en scholingsplannen voor de vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid.
2. Voor de vergunningverlening bestaat een brandweerspecifieke opleiding, voor de controle is er een opleiding die hier gedeeltelijk in voorziet en voor handhaving (specifiek op het terrein brandveiligheid) ontbreekt een opleiding.
3. Er is bij de gemeenten behoefte aan een kwaliteitstoetssysteem met betrekking tot de brandpreventiemedewerkers.
4. Het nadeel van de kleine gemeenten blijft de ervaring en het onderling collegiaal overleg.

43

2.6 Formatie en budget

Algemeen kader

De formatie en het budget dat gemeenten beschikbaar hebben voor vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid zijn verdeeld onder de verschillende diensten die zich met de brandveiligheid bezig houden. Met uitzondering van de brandweer is bij de diensten geen aparte formatie en een apart budget beschikbaar, maar is dit 'versleuteld' in medewerkers die zich gedeeltelijk met deze taak bezighouden. Om die reden is het onmogelijk gebleken om tijdens de korte looptijd van het onderzoek hier een voldoende betrouwbaar beeld over te krijgen, zodat volstaan wordt met een onvolledig beeld van de situatie.

Beschrijving bevindingen

De brandweer krijgt als dienst een jaarlijks budget en – in vrijwel alle gevallen – een vastgestelde formatie. In die gevallen waarin geen vastgestelde formatie is, heeft de dienst binnen de financiële kaders formatieve vrijheid. De brandweer is in beginsel vrij om binnen het beschikbare budget de verdeling te maken tussen brandpreventie en de andere brandweertaken. Deze verdeling is historisch gegroeid en heeft geen relatie met de daadwerkelijk benodigde budgetten en formatie. Vrijwel alle gemeenten hebben aangegeven dat de aanwezige budgetten en formatie voor de vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid onvoldoende zijn. In ongeveer de helft van de gevallen is dit formeel bij B en W bekend. Ondanks dat het

aan de gemeenten gevraagd is, blijft het onduidelijk of, en zo ja op welke wijze, het gemeentebestuur deze schaarstesituatie bestuurlijk heeft afgedekt.

Kwantitatieve gegevens

In onderstaande tabel is van een aantal onderzochte gemeenten het totaalbedrag weergegeven van de gemeentelijke en de brandweerbegroting en het bedrag dat besteed wordt aan vergunningverlening, controle en handhaving door de brandweer (hier genoemd: brandpreventie). In verband met de korte doorlooptijd van het onderzoek is geen volledig beeld weer te geven. Niet meegenomen is de inspanning van de andere diensten. Bij de kleine gemeenten is dit meer dan de inspanning van de brandweer, in de grotere gemeenten is dat omgekeerd.

tabel 7 Bedragen (in guldens) begrotingen en budget brandpreventie

Gemeentebegroting (in miljoenen guldens)	Brandweerbegroting (in miljoenen guldens)	Budget brandpreventie (in guldens)
10	0,1	11.000
41	0,9	
69	1,3	
88	1,2	
140	1,7	45.000
151	7,5	650.000
151	3,0	
171	3,3	171.000
483	8,2	700.000
585	9,3	
1.107	10,6	

Analyse

De beschikbare budgetten voor vergunningverlening, handhaving en controle zijn historisch bepaald. Er ligt geen beleid ten grondslag aan deze toedeling. In vrijwel alle gemeenten is sprake van een bestuurlijk of ambtelijk geaccepteerd tekort. Ook het Project Versterking Brandweer (PVB) heeft hier kennelijk onvoldoende invloed op gehad. Opmerkelijk is dat zowel B en W als de verantwoordelijke diensthoofden deze situatie accepteren. In notities aan B en W wordt er volgens zeggen wel melding van gemaakt, wordt ook wel gevraagd om personele uitbreiding, maar de noodklok wordt niet geluid. Uit het onderzoek is niet gebleken wat de redenen voor het voortbestaan van deze situatie zijn.

Conclusies

1. Beschikbare budgetten en formatie voor vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid zijn niet vastgesteld vanuit de werkelijke behoefte.
2. De beschikbaar gestelde budgetten zijn onvoldoende voor een goede taakuitvoering.
3. De gemeenten (uitvoerenden en (gedeeltelijk) B en W) zijn op de hoogte van deze tekorten en accepteren dit zonder een goede motivatie te kunnen geven.

2.7 Analyse en conclusies van de organisatie en werkwijze

Analyse

Door mandatering aan verschillende diensten en onvoldoende samenwerking tussen diensten wordt de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid versnipperd uitgevoerd. Deze werkwijze hoeft geen problemen op te leveren, als de organisatorische randvoorwaarden duidelijk zijn. Daar ontbreekt het echter aan. In de praktijk wreekt zich dit gebrek aan randvoorwaarden op een tweetal belangrijke aspecten. In de eerste plaats zijn er geen waarborgen ingebouwd om ervoor te zorgen dat het gemeentebestuur – tijdig – geïnformeerd wordt over politiek of maatschappelijk belangrijke gevallen. Het probleemoplossend vermogen van de ambtenaren blijkt vaak – te – groot, zodat het bestuur te lang buiten beeld blijft waar het in beeld moet zijn of komen. In de tweede plaats is de samenwerking tussen de diensten cultuurbepaald door het gebrek aan organisatorische randvoorwaarden. Daarmee is een goede taakuitvoering volledig afhankelijk van collegiale samenwerking. Verschillen van inzicht en competentieproblemen kunnen deze samenwerking eenvoudig frustreren. Tijdens het onderzoek is dit op meerdere plaatsen ook gebleken.

Gemeenten en diensten ervaren formatie en budgetten als onvoldoende voor een verantwoorde taakuitvoering. Ongeveer de helft van de gemeenten accepteren deze situatie en kennelijk de daaruit mogelijk voortvloeiende consequenties. Dit komt mede doordat het de verantwoordelijke ambtenaren (diensthoofden) niet lukt om het bestuur te overtuigen. Zij sturen alleen op output – aantallen vergunningen en controles – maar zijn niet in staat te sturen op outcome, de bijdrage aan de daadwerkelijke brandveiligheid van de gemeente. Opgemerkt wordt dat hiervoor nog geen uitgewerkte modellen zijn.

Conclusies

De meest kenmerkende conclusies van dit hoofdstuk worden hieronder nogmaals vermeld.

Mandatering en samenwerking zijn organisatorisch onvoldoende tot niet ingebed in de gemeentelijke organisatie. Hierdoor ontstaan er knelpunten in het tijdig informeren van het bestuur over belangrijke beslissingen. Het informeren is cultuurgebonden, er liggen geen afspraken aan ten grondslag. Ondanks dat in alle gemeenten inzake de brandveiligheid wordt samengewerkt tussen brandweer en Bouw- en woningtoezicht, loopt het professioneel inrichten en uitvoeren van de vergunningverlening, controle en handhaving hierdoor in een aantal gemeenten niet goed. In gemeenten waar het wel goed loopt, is sprake van een labiel evenwicht dat eenvoudig verstoord kan worden. Gemeenten beschikken niet over een samenwerkingsregeling waarin de samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten en de wijze waarop het bestuur wordt geïnformeerd, duidelijk is vastgelegd.

Opleiding en bijscholing missen een evenwichtig pakket dat alle taken van de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid dekt. Voor het bewaken van de kwaliteit van de uitvoering van de brandpreventietaak zou een systeem van visiteren ingesteld kunnen worden. Dat is met name van belang omdat het product brandveiligheid een direct merkbare invloed heeft op de betrokkenen (microniveau) en de maatschappelijke relevantie (macroniveau) zeer groot is.

De beschikbaar gestelde budgetten zijn onvoldoende, mede doordat ze niet zijn voorgesteld vanuit de werkelijke behoefte. Gemeenten accepteren deze situatie.

Vergunningketen

3.1 Inleiding

Onderzocht is op welke wijze wordt omgegaan met de diverse beleidsaspecten die onderdeel zijn van de gehele vergunningketen. Achtereenvolgens is gekeken of gemeenten beleids- of actieplannen hebben inzake vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid en welke prioriteiten daarin gesteld worden. Met name de koppeling met het Project Versterking Brandweer (PVB) is hierbij betrokken. De communicatie rondom beleid en uitvoering is nader bekeken, evenals registratie en archivering. Als sluitstuk van de vergunningketen is gekeken wat de ervaringen zijn met bezwaar en beroep.

3.2 Plannen en prioriteiten

Algemeen kader

In 1995 heeft de Rijksoverheid het Project Versterking Brandweer (PVB) geïnitieerd. In samenwerking met vertegenwoordigers uit het brandweerveld heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zogenaamde referentiekaders opgesteld. De referentiekaders zijn bedoeld als deskundig advies aan het bestuur van de regionale brandweer. De referentiekaders vormen een toetsinstrument voor de regionale brandweer om het gewenste zorgniveau te bepalen voor - onder meer - preventie. In het kader van het PVB heeft elke gemeente binnen de regio een "foto" gemaakt van de stand van zaken van de genoemde onderdelen. Vergeleken met de referentiekaders van het PVB leverde dat een overzicht op van de leemtes in de brandveiligheidszorg. Met name ten aanzien van het onderdeel preventie, zo bleek, laat de brandveiligheidszorg door lokale overheden te wensen over. Niet alle gemeenten hebben gewacht op het PVB, maar zijn zelf al aan de slag gegaan met beleidsplannen brandveiligheid. In het onderzoek is gekeken in hoeverre lokale overheden met name naar aanleiding van het PVB, maar ook anderszins, brandveiligheidsbeleid hebben ontwikkeld voor het onderdeel preventie.

Onder beleidsplannen worden hier algemene brandpreventie brede plannen verstaan. Onder actieplannen worden hier plannen verstaan die specifiek gericht zijn op een bepaald risico of gebouwtype, zoals bijvoorbeeld scholen of horecagebouwen. Een Preventie Activiteiten Plan wordt bij beide plannen vaak als instrument gebruikt om invulling te geven aan het plan.

Beschrijving bevindingen

Tweederde van de gemeenten heeft voortvloeiend uit het PVB een algemeen beleidsplan

“brandveiligheid” of “brandweer” opgesteld. Meer dan de helft van de gemeenten (18) heeft deze beleidsplannen nader uitgewerkt in een Preventie Activiteiten Plan (Prevap). Voor deze plannen is de handleiding Prevap van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als onderlegger gebruikt. Het doel van deze beleidsplannen is het verkrijgen van een hoger brandveiligheidsniveau en het inzichtelijk maken van de aanwezige en benodigde capaciteit en middelen. De handleiding Prevap wordt onder meer toegepast voor het vaststellen van prioriteiten. In de meeste gemeenten is het risico bepalend voor de prioriteit. In een enkele gemeente moet het handhaven van de brandveiligheid kostenneutraal worden uitgevoerd (de legesinkomsten moeten de kosten dekken). Enkele gemeenten hebben ten gevolge van de ramp in Volendam met spoed een plan van aanpak opgesteld, dat een intensivering op het gebied van brandpreventie moet bewerkstelligen. Ook bij deze plannen speelt de handleiding Prevap een belangrijke rol.

Meer dan de helft van de gemeenten (16) maken gebruik van managementrapportages om de voortgang in de uitvoering van beleidsplannen te controleren. In slechts enkele gemeenten (met name de kleinere gemeenten) vindt geen structurele rapportage plaats aan het gemeentebestuur. Bestuurders ervaren dit als knelpunt omdat zij niet of te laat op de hoogte worden gesteld van maatschappelijk gevoelige vergunningen. De meeste beleidsplannen zijn niet afgestemd op beleidsplannen voor andere diensten binnen een gemeente. Een integrale aanpak van de brandveiligheid is hierdoor niet formeel omschreven en vastgelegd.

Voor ruim eenderde (11) van de onderzochte gemeenten geldt dat óf nog gestart moet worden met de uitvoering van de plannen, óf dat de uitvoering achter loopt ten opzichte van de planning. Als belangrijkste oorzaken hiervan worden genoemd onvoldoende capaciteit en een tekort aan middelen. Tevens blijkt in de praktijk dat het afgeven van gebruiksvergunningen veel langzamer verloopt dan vooraf gedacht. Een aantal objecten in een gemeente kan namelijk nog niet worden voorzien van een gebruiksvergunning, omdat deze niet (of niet meer) voldoet aan het Bouwbesluit. Voorafgaand aan de afgifte van een gebruiksvergunning (voor zover deze conform de aanvraag verstrekt wordt) zal derhalve eerst een bouwvergunning aangevraagd moeten worden, wat leidt tot soms langdurige vertraging in de afgifte van een gebruiksvergunning. De mogelijkheid om direct een gebruiksvergunning met een beperking van het gebruik (in aantallen toe te laten personen) te verstrekken, wordt maar door één gemeente gedaan. Een ander aspect, zo gaven gemeenten aan, dat vertraging tot gevolg heeft is het overtuigen van de eigenaar/gebruiker van de noodzaak een gebruiksvergunning aan te vragen. Veelal heeft de gemeente jaren niets van zich laten horen met betrekking tot brandveiligheid. In de beleving van de eigenaren moet nu opeens aan allerlei voorschriften worden voldaan. Ook inhaalslagen verlopen door genoemde redenen veel langzamer waardoor gemeenten het beleid regelmatig moeten bijstellen.

Bijna de helft (14) van de gemeenten heeft een Prevap verder uitgewerkt in een actieplan. Bijvoorbeeld een actieplan voor scholen of voor de horeca. Doel van deze actieplannen is om de vergunningverlening beter te laten verlopen. Voor zover de capaciteit het toelaat wordt voorlichting gegeven aan een betrokken brancheorganisatie. Ondanks het incidentele karakter en de beperkte beschikbare middelen zijn de ervaringen met actieplannen overwegend positief. Met name de doelgerichtheid en de uit een actieplan voortkomende mond op mond reclame onder ondernemers worden als positief ervaren.

Analyse

Tweederde van de gemeenten heeft voorzien in beleidsplannen ten aanzien van brandveiligheid. De uitvoering van de beleidsplannen laat in de helft van de gevallen te wensen over. Verbetering van de preventieve brandveiligheid voortvloeiend uit het PVB is nog niet of nog onvoldoende gerealiseerd.

De meeste gemeenten hebben voorzien in rapportages aan het gemeentebestuur over de voortgang van de uitvoering van de beleidsplannen. Opvallend is hierbij te constateren dat rapportages over knelpunten en problemen in de uitvoering niet hebben geleid tot een verhoogde aandacht voor brandveiligheid bij bestuur en politiek in de gemeenten. Ook blijkt dat veel beleidsplannen zich beperken tot voorstellen om geld en menskracht beschikbaar te krijgen voor de uitvoering van de brandpreventieve taken, terwijl een beleidsplan juist zou moeten aangeven op welke termijn en langs welke weg de brandveiligheidssituatie op het door de gemeente gewenste niveau is te krijgen en te houden.

De uitvoering van beleidsplannen loopt vaak achter doordat gekozen wordt voor langdurige trajecten met bouwvergunningen en overleg en niet voor bijvoorbeeld het direct verstrekken van een gebruiksvergunning met beperking van het gebruik.

De meeste gemeenten beogen met het afgeven van gebruiksvergunningen en het uitvoeren van controles het verbeteren van het brandveiligheidsniveau in de gemeente. Incidenteel kiezen gemeenten voor een systeem waarmee kostendekking gegarandeerd is, zonder dat getoetst is of dit wettelijk kan (hier is geen onderzoek naar gedaan) en met name ingegeven door de beperkte beschikbare middelen. Kostendekkendheid prioriteit geven staat in veel gevallen op gespannen voet met het verhogen van de brandveiligheid. Immers, de gevaarlijkste panden kosten doorgaans de meeste inspanning om de brandveiligheid te verbeteren. Een gemeente kan alleen leges heffen voor de afgifte van gebruiksvergunningen. Voor het uitvoeren van controles kunnen geen leges in rekening worden gebracht. In de tijd zal het aantal af te geven gebruiksvergunningen afnemen en het aantal uit te voeren controles stijgen. Dit betekent een reductie in de legesinkomsten. Kostendekking is derhalve alleen mogelijk tijdens de eerste jaren waarin actief uitvoering wordt gegeven aan een inhaalslag van het gebruiksvergunningstelsel.

De handleiding Prevap van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt door meer dan de helft van de gemeenten gebruikt als onderlegger voor beleidsplannen. Het aanpassen van de in de handleiding genoemde kengetallen aan de plaatselijke situatie is soms noodzakelijk (gezien de ervaringen in de praktijk) om te kunnen komen tot betere tijdsplanning van de activiteiten. Een enkele gemeente heeft dit gedaan.

Opvallend is dat gemeenten melden dat het afgeven van gebruiksvergunningen achterstanden oploopt, omdat vaak eerst een bouwvergunning afgegeven moet worden en omdat er veel tijd gestoken moet worden in het overtuigen van de eigenaar over de op te leggen brandveiligheids-eisen. Daarmee plaatst de gemeente zich zonder dat dit noodzakelijk is in een afhankelijkheidspositie. Door gebruik te maken van het aanschrijvingsinstrument of het verstrekken van een gebruiksvergunning met beperkt gebruik kan een gemeente uit de afhankelijkheidspositie komen en een actief en effectief beleid voeren.

Conclusies

1. Ondanks de aanwezigheid van beleidsplannen beperkt de inhoudelijkheid zich vaak tot voorstellen over capaciteitsuitbreiding in plaats van een brandveiligheidsvisie en laat de

- uitvoering ervan vaak te wensen over.
2. Gemeenten nemen soms de kostendekkendheid van de uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel als uitgangspunt voor de planning. Dit staat op gespannen voet met het verhogen van de brandveiligheid, omdat dan niet altijd de gevaarlijkste panden als eerste aangepakt worden.
 3. De handleiding Prevap wordt door de meeste gemeenten als onderliggend instrument gebruikt voor de invulling van de beleidsplannen preventie.
 4. Gemeenten plaatsen zich bij de uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel vaak onnodig in een afhankelijkheidspositie door niet te kiezen voor een aanschrijving of het direct verstrekken van een gebruiksvergunning met beperkt gebruik.

3.3 Voorlichting

Algemeen kader

Voorlichting kan een uitstekend middel zijn voor gemeenten om brandveiligheid onder de aandacht te brengen van burgers. Dat kan zowel betrekking hebben op de gestelde regels, het te voeren beleid, als op de maatregelen die eigenaren en gebruikers van gebouwen zelf kunnen nemen om de brandveiligheid te vergroten. In het onderzoek is gekeken of gemeenten gebruikmaken van voorlichting en op welke wijze.

Beschrijving bevindingen

In slechts enkele gemeenten (20%) vindt actief voorlichting plaats over de regels en procedures ten aanzien van brandveiligheid. Als deze informatie plaatsvindt gebeurt dat of door middel van folders of door rechtstreekse informatie aan de doelgroepen. Het geven van voorlichting over brandveiligheid aan burgers vindt ook maar incidenteel plaats. Veelal gebeurt het op verzoek van bijvoorbeeld een (belangen)vereniging of een school. Incidenteel wordt voorlichting gegeven over brandpreventie tijdens de Nationale Brandpreventieweek of een open dag van de brandweer (30%). Een aantal gemeenten (30%) geeft incidenteel voorlichting aan de brancheorganisatie van de plaatselijke horeca.

Alle gemeenten zijn van mening dat brandveiligheid vooral een zaak is van bewustwording bij de burger. Uit de dagelijkse praktijk blijkt echter dat het brandveiligheidsbewustzijn bij burgers onvoldoende is. Gemeenten vinden dat burgers niet op de hoogte zijn van de eisen die gelden voor een brandveilig gebruik. Ook projectontwikkelaars, architecten en aannemers zijn volgens de onderzochte gemeenten onvoldoende op de hoogte van de brandveiligheidseisen. Enkele gesprekspartners wezen er op dat, als oorzaak van het gebrek aan brandveiligheidsbewustzijn in de bouw, op de diverse bouwkundige opleidingen niet of nauwelijks aandacht wordt besteed aan brandveiligheid.

Tijdens (voor)overleg voor een bouwvergunningaanvraag tussen brandweer en de aanvrager en tijdens controles geeft de brandweer in de meeste gemeenten zo veel mogelijk voorlichting over de achtergrond en de noodzaak van brandveiligheidseisen. De ervaring leert dat met name door voorlichting het brandveiligheidsbewustzijn en de bereidheid om in brandveiligheid te investeren van burgers toenemen (zoals ondermeer blijkt uit rapportages van de Stichting Consument en Veiligheid). Veelal komt men door overleg tot een voor alle betrokken partijen goede oplossing.

Analyse

Voorlichting is in de meeste gemeenten een sluitpost in de begroting. Vanwege onvoldoende capaciteit en een tekort aan middelen wordt slechts incidenteel en ad hoc voorlichting gegeven, ondanks de grote waarde die er door alle gemeenten aan wordt toegekend. Dit heeft tot gevolg dat het brandveiligheidsbewustzijn bij de burger en de marktsector onvoldoende is. Een tweetal gemeenten neemt op korte termijn een functionaris aan die voorlichting over brandveiligheid vorm moet gaan geven.

Conclusies

1. Gemeenten geven over het algemeen geen voorlichting over regels en beleid ten aanzien van brandveiligheid.
2. Gemeenten voeren over het algemeen een passief beleid ten aanzien van voorlichting over brandveilig gedrag.
3. Gemeenten zijn unaniem van mening dat voorlichting in grote mate bijdraagt aan het verhogen van de brandveiligheid.

3.4 Registratie en archivering

Beschrijving bevindingen

Het registreren en archiveren van vergunningen en de daarbij behorende correspondentie vindt bij de meeste gemeenten geautomatiseerd plaats. Dit maakt het mogelijk een goede (noodzakelijke) termijnbewaking te hanteren, hetgeen in sommige gevallen ook gebeurt. Enkele (met name kleine) gemeenten maken geen gebruik van geautomatiseerde systemen voor archivering. De meeste gemeenten geven aan de archiefwet te hanteren als onderlegger voor archivering en registratie. De brandweer heeft bij de grotere gemeenten een werkarchief. Het gemeentelijke-, centrale- of hoofdarchief beschikt over de (vergunning)historie van het pand.

Analyse

De meeste gemeenten maken gebruik van geautomatiseerde systemen voor archivering en registratie. Enkele gemeenten doen dit niet, veelal ingegeven door de beperkte hoeveelheid vergunningen en correspondentie. In de praktijk blijken de geautomatiseerde systemen niet altijd even gebruiksvriendelijk en functioneel. Programma's zijn soms lastig te hanteren en zijn op onderdelen te beperkt in de mogelijkheden voor het dagelijks gebruik. In een groot aantal gevallen bestaat de indruk dat archivering en registratie te wensen overlaat. Een aantal gemeenten (20%) heeft aangegeven dat het niet eenvoudig is om de vergunninghistorie van een pand snel te achterhalen.

3.5 Bezwaar en beroep

Algemeen kader

Burgers hebben op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen of in beroep te gaan tegen een beslissing van de lokale overheid in het kader van brandveiligheid. In het onderzoek is gekeken of gemeenten hierin hebben voorzien en welke ervaring gemeenten hiermee hebben opgedaan.

Beschrijving bevindingen

De meeste gemeenten (90%) hebben voorzien in een onafhankelijke bezwaar- en beroepscommissie. Betrokkenen worden gewezen op de mogelijkheden tot het indienen van een bezwaarschrift of het in beroep gaan tegen de door de gemeente opgelegde brandveiligheidseisen of genomen maatregelen. In enkele gemeenten (10%) worden bezwaarschriften afgehandeld door de verantwoordelijk wethouder.

Gemeenten hebben (nog) weinig ervaring met bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van brandveiligheid. In totaal zijn tijdens de interviews zeven gevallen gemeld. De gesprekspartners zijn van mening dat vanwege de vele mogelijkheden voor bezwaar en beroep en de daarmee gepaard gaande lange procedures gemeenten onvoldoende daadkrachtig kunnen optreden. Gemeenten zijn naar eigen zeggen te veel bezig met het juridisch “indekken”. Van voornamelijk technisch geschoolde ambtenaren wordt steeds meer (specialistische) juridische kennis gevraagd.

Analyse

Gemeenten hebben (nog) weinig ervaring opgedaan met bezwaar en beroepsprocedures in het kader van brandveiligheid. Belangrijkste reden hiervoor is dat gemeenten nog onvoldoende uitvoering geven aan het brandveiligheidsbeleid.

De uitgebreide bezwaar- en beroepsmogelijkheden voor de burger worden door veel gemeenten als knelpunt ervaren. Hierdoor zijn gemeenten, naar eigen zeggen, meer bezig met “indekken” tegen juridische procedures dan met de technische inhoud. Opvallend hierin is de discrepantie tussen enerzijds nog geen ervaring hebben opgedaan met bezwaar en beroep in het kader van brandveiligheid en anderzijds het voornamelijk bezig zijn met juridisch indekken.

Conclusies

1. Gemeenten hebben (nog) nauwelijks ervaring met bezwaar- en beroepsprocedures inzake brandveiligheid.

3.6 Analyse van de vergunningketen

Analyse

De vergunningketen wordt veelal niet vanuit een ketenbenadering beschouwd. Als beleidscyclus schiet het tekort. Er worden plannen gemaakt (die in veel gevallen niet meer zijn dan voorstellen voor capaciteitsuitbreiding) zonder dat er enige aandacht is voor de uitvoering en de evaluatie. De handleiding Prevap van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt vaak als onderlegger gebruikt voor de beleidsplannen. Bij de uitvoering van plannen en prioriteiten op het terrein van de brandveiligheid zijn er slechts enkele gemeenten waar de kosten(dekkendheid) geen rol speelt. Voorts dienen in enkele gemeenten de leges de kosten voor uitvoering van de plannen te dekken. Dat is bij controles niet mogelijk, waardoor dat onderdeel vaak het sluitstuk is van de beleidsuitvoering.

Voorlichting is een belangrijk instrument voor de beleidsuitvoering. Alle gemeenten herkennen en onderkennen dit. In de praktijk is voorlichting echter een sluitpost, zowel in uitvoering als in budgettaire zin. Gemeenten vinden dat de burgers en de markt onvoldoende veiligheidsbewust zijn, dat dit door voorlichting kan verbeteren, maar voegen de daad (op een enkele uitzondering na) niet bij het woord.

Andere onderzochte onderdelen van de vergunningketen zijn registratie, archivering en bezwaar en beroep.

Registratie en archivering vinden plaats, maar hebben niet de prominente aandacht die ze zouden moeten hebben. Hierdoor is het voor de uitrukdienst moeilijk snel toegang te krijgen tot gegevens over een pand.

De meeste gemeenten hebben een onafhankelijke bezwaar- en beroepscommissie. De onderzochte gemeenten hebben echter nauwelijks ervaring met bezwaar- en beroepsprocedures.

Conclusies

De meest kenmerkende conclusies van dit hoofdstuk worden hieronder nogmaals vermeld.

De beleidsplannen die gemeenten hebben, leiden nog niet tot een zichtbare of meetbare verhoging van de brandveiligheid, doordat enerzijds de plannen niet sturen op outcome (de verhoogde brandveiligheid als resultaat van de inspanningen) maar op output, zoals aantallen te verlenen vergunningen en legesinkomsten en anderzijds er onvoldoende oog is voor de uitvoering en evaluatie. Er is onvoldoende gekeken naar de effectiviteit van de verschillende preventiemaatregelen zoals vergunningverlening, controle en handhaving. Veel beleidsplannen vertragen in de uitvoering doordat de gemeenten zich indekken tegen juridische procedures en daardoor tijdrovende procedures volgen en veel overleg plegen met de vergunningaanvrager.

Voorlichting is een sluitstuk in de vergunningketen, terwijl alle gemeenten overtuigd zijn van het grote belang van voorlichting voor acceptatie van de regels en het vergroten van het veiligheidsbewustzijn bij de burgers.

Vergunningverlening

4.1 Inleiding

De vergunningverlening is de start van het handhavingstraject. In het onderzoek is gekeken naar de voor de brandveiligheid belangrijke vergunningen, te weten de bouwvergunning en de gebruiksvergunning. Naast de wijze van uitvoering zijn eventuele capaciteitsproblemen en achterstanden en de aan het niet naleven van de geformuleerde eisen gekoppelde sancties en termijnen de belangrijkste items waarnaar gekeken is.

Niet geheel als vergunning te rekenen, maar in het systeem van het onderzoek op deze plaats wel thuis horende, is de beschrijving van het aanschrijvingsinstrument. Een aanschrijving is evenals de vergunningen een schriftelijke stuk dat de geadresseerde verplicht tot het uitvoeren van voorzieningen, die gehandhaafd kunnen - en moeten - worden.

53

4.2 Bouwvergunningen

Algemeen kader

De bouwvergunning is geen verplichtende vergunning. De vergunning geeft de aanvrager een recht om te bouwen en geen plicht. De vergunninghouder kan altijd nog afzien van dit recht om te bouwen. Als gebruik gemaakt wordt van dit recht dient er overeenkomstig deze vergunning en de bijbehorende vergunningsvoorwaarden gebouwd te worden. De bouwkundige brandveiligheidsvoorzieningen maken onderdeel uit van deze voorwaarden. De vergunning dient na aanvraag, enkele uitzonderingen daargelaten, binnen 13 weken verstrekt te worden. Deze termijn is een fatale termijn, dat wil zeggen dat als de vergunning dan nog niet verstrekt is, deze van rechtswege is verleend. Dat ontslaat de vergunninghouder echter niet van de verplichting te voldoen aan de eisen in de bouwregelgeving.

Beschrijving bevindingen

De bouwvergunningen worden verleend (of bij niet mandatering voorbereid) door bouw- en woningtoezicht. Voor de toetsing wordt gebruik gemaakt van het Bouwbesluit. Op het onderdeel brandveiligheid vindt altijd een volledige toetsing plaats. Van een marginale of steekproefsgewijze toetsing is hier geen sprake, wat op andere onderdelen dan brandveiligheid nog wel eens gebeurt. De (regionale) brandweer geeft in alle onderzochte gemeenten het advies aan de vergunningverlener inzake de brandveiligheidsaspecten. Ondanks het capaciteitsprobleem bij de brandweer, is er geen sprake van achterstanden bij deze advisering. De reden is dat in alle gevallen de brandweer aangaf de bouwplanadvisering als hoogste prioriteit te zien.

Er is tijdens het onderzoek maar in één geval melding gemaakt van van rechtswege verleende bouwvergunningen. Voornamelijk bij de grotere gemeenten kost het soms moeite om de fatale termijnen te halen.

De gemeenten noemen als knelpunt bij de bouwvergunningverlening voornamelijk de tijd die nodig is voor de afhandeling van de bouwvergunning. Deze is aanzienlijk (toegenomen) door de volgende redenen:

- de complexiteit van de gebouwen;
- de ontoegankelijkheid van de regelgeving waarop getoetst moet worden (Bouwbesluit);
- de verschillende interpretaties die aan de regels gegeven kunnen worden en waardoor veel discussie met de aanvrager bestaat.

In algemene zin wordt aangegeven dat de bouwvergunningverlening steeds meer een administratieve en juridische procedure is geworden, waardoor er minder in technische zin naar wordt gekeken. Toch is ruim driekwart van de gemeenten van mening dat het Bouwbesluit afdoende is om een brandveilig gebouw te kunnen bouwen.

Analyse

Bij de bouwvergunningverlening is geen sprake van problemen of achterstanden. Dat komt met name vanwege de fatale termijnen die voor de bouwvergunningverlening gelden. De reden dat de brandweer aan de bouwvergunningadvisering prioriteit geeft heeft enerzijds te maken met deze fatale termijnen, maar anderzijds ook met het feit dat bouwvergunningverlening de basis vormt voor de brandveiligheid van een gebouw. De brandweer is van mening dat als bij de bouw van het pand de brandveiligheid niet goed geregeld is, de gebruiksvergunning de brandveiligheid niet meer in goede banen kan leiden. Immers, de gebruiksvergunning kan niet dat deel van de brandveiligheid regelen dat de bouwvergunning regelt (de bouwkundige brandveiligheid).

De toename van de complexiteit van de gebouwen en de ontoegankelijkheid van het Bouwbesluit zorgt voor een toename in tijdsbesteding voor de bouwvergunningverlening.

Conclusies

1. De bouwvergunningverlening vindt voor wat betreft de brandveiligheidsaspecten op een goede wijze plaats.
2. De brandweer ziet de advisering voor de bouwvergunningen als hoogste prioriteit.
3. De toenemende complexiteit van de gebouwen en de ontoegankelijkheid van het Bouwbesluit zorgen voor een toename van de tijdsbesteding voor de bouwvergunningverlening.

4.3 Aanschrijvingen

Algemeen kader

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 pand of het pand via een aanschrijving op het benodigde bouwkundige brandveiligheidsniveau te brengen, voordat een gebruiksvergunning verleend kan worden. Een aanschrijving wordt juridisch als een

zwaar instrument gezien en moet om die reden aan een aantal vormvereisten voldoen, zoals melding bij het kadaster. In het kader van de brandveiligheid wordt de aanschrijving meestal niet als een op zichzelf staand instrument gebruikt, doch dient als middel om het pand bouwkundig op een zodanig niveau te brengen, dat de gebruiksvergunning verleend kan worden.

Beschrijving bevindingen

Alle gemeenten geven 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. In de praktijk blijkt het echter nauwelijks voor te komen. Er is slechts in een enkel geval sprake van een aanschrijving gebleken, als gevolg van het niet uitvoeren van de eisen in de bouwvergunning. Bij de bestaande bouw (voor het verstrekken van een gebruiksvergunning) wordt de formele aanschrijving in bijna alle gevallen vervangen door een brief waarin zij de eisen aangeven. Als er sprake is van een aanschrijving is Bouw- en woningtoezicht meestal de uitvoerder ervan. De brandweer vaardigt in geen van de gevallen de aanschrijving uit. Gemeenten hebben geen beleid (vastgesteld) ten aanzien van aanschrijvingen brandveiligheid.

Daar waar men een brief met de uit te voeren eisen naar de eigenaar van het pand stuurt, worden deze eisen in ongeveer driekwart van de gevallen uitgevoerd. Als dit niet binnen de gestelde termijnen gebeurt, volgen geen sancties, maar worden opnieuw termijnen gesteld. Bij de notoire overtreders vindt in vrijwel alle gevallen nog geen handhaving plaats, maar wordt – opnieuw – overleg gepleegd. Termijnen van drie maanden die twee jaar overschreden zijn worden soms nog met overleg vervolgd. Gemeenten hebben geen vastgelegde termijnstructuren, maar bepalen de termijnen ad hoc.

Eén grote gemeente gaf aan dat zij geen termijnen aan de aanschrijving koppelen, maar de aanschrijving direct laten volgen door een gebruiksvergunning met beperkt gebruik. Deze gebruiksbeperking blijft van kracht totdat de eisen zijn uitgevoerd.

Analyse

Gemeenten maken vrijwel geen gebruik van het aanschrijvingsinstrument om de bestaande bouw op een aanvaardbaar brandveiligheidsniveau te krijgen, terwijl ze wel aangeven dat het een effectief instrument lijkt. Onbekendheid met de procedures en angst voor de gevolgen van verkeerde beslissingen zijn hiervoor de belangrijkste redenen.

In plaats van het formeel aanschrijven kiezen gemeenten vaak voor het sturen van een eisenbrief. De eisen die in deze brief staan dienen uitgevoerd te worden om een gebruiksvergunning te krijgen, maar de eisen zijn niet op zichzelf afdwingbaar, zoals bij een aanschrijving. Als het alleen gaat om het kunnen verstrekken van een gebruiksvergunning en de gemeente het niet hebben van een gebruiksvergunning handhaaft, is er geen probleem. Echter, als dit niet gebeurt (tijdens het onderzoek bleek deze procedure van handhaven maar bij één gemeente), zijn de eisen in de eisenbrief niet adequaat te handhaven, zodat alsnog een aanschrijving gepleegd moet worden. Als de eisen niet uitgevoerd worden, kan de gemeente geen gebruiksvergunning verstrekken. Het niet hebben van een gebruiksvergunning is wel weer te handhaven.

Termijnen worden wel gesteld, maar na het verstrijken van de termijnen vinden geen sancties plaats. Er is bij het aanschrijvingsinstrument praktisch volledig sprake van een overlegmodel

en niet van een handhavings- en/of sanctiemodel. De aanschrijving als instrument schiet daardoor volledig haar doel voorbij.

Conclusies

1. De gemeenten maken voor de bestaande bouw vrijwel geen gebruik van het aanschrijvingsinstrument.
2. Daar waar gemeenten eisenbrieven hanteren (in plaats van aanschrijvingen) wordt het niet voldoen aan de eisen niet gesanctioneerd.
3. Gemeenten hebben geen beleid inzake aanschrijvingen, termijnen en sancties voor de handhaving van de brandveiligheid bij bestaande gebouwen.

4.4 Gebruiksvergunningen

Algemeen kader

Gebouwen waarin meer dan 50 personen verblijven of meer dan 10 personen slapend aanwezig zijn dienen ingevolge de bouwverordening over een gebruiksvergunning te beschikken. Sommige gemeenten hebben de aantallen personen waarbij de vergunningplicht geldt aangepast (zie voor de aantallen en de wijzigingen hoofdstuk 2). In de gebruiksvergunning mogen slechts eisen worden opgenomen ten aanzien van het brandveilig gebruik van het gebouw. Daarmee is de vergunning aanvullend op de bouwkundig-brandpreventieve eisen uit de bouwvergunning of aanschrijving. In de gebruiksvergunning kunnen (naast de gebruikseisen met directe werking die in de bouwverordening zijn opgenomen) extra gebruikseisen zijn opgenomen, alsmede het aantal toe te laten personen op grond van de beschikbare uitgangen. Voor de verstrekking van de gebruiksvergunning geldt geen fatale termijn, maar een termijn van orde. Deze termijn is 13 weken. De vergunning is gericht aan de gebruiker en is overdraagbaar.

Beschrijving bevindingen

Alle onderzochte gemeenten passen het gebruiksvergunningstelsel toe. 30% van de gemeenten voeren zowel voor nieuwbouw als bestaande bouw een actief beleid. 20% van de gemeenten passen het stelsel actief toe voor de nieuwbouw, maar voeren een passief beleid voor de bestaande bouw. De overige gemeenten (50%) voeren een passief beleid voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw. De gemeenten die bij de bestaande bouw een actief beleid voeren, doen dat op basis van prioriteiten, die veelal in een beleidsplan of preventie-activiteiten plan zijn vastgelegd. De slaap- en zorggebouwen zijn daarbij veelal de eerste prioriteit. Vrijwel alle gemeenten kampen met een aanzienlijke achterstand in het verstrekken van gebruiksvergunningen. Zie hiervoor ook de kwantitatieve gegevens. De redenen daarvoor zijn de achterstanden die er direct waren door de inwerkingtreding en doordat de prioriteiten en middelen bij brandweer gelegd zijn op de bouwvergunningadvisering en niet bij de gebruiksvergunningverlening. Een aantal gemeenten geeft aan op zoek te zijn naar mogelijkheden om de vergunning eindig te laten zijn, zodat aanpassing van de vergunning en kosten voor de controles gerealiseerd kunnen worden.

Een aantal gemeenten (30%) geeft in de gebruiksvergunning niet aan hoeveel personen er op grond van de beschikbare uitgangen in het pand aanwezig mag zijn. Over het algemeen vinden de gemeenten het gebruiksvergunningstelsel goed om een gebouw brandveilig te laten gebruiken, mits de eigenaar maar meewerkt om de vergunningsvoorwaarden na te leven.

De voornaamste knelpunten zijn echter de enorme achterstanden en het capaciteitsprobleem om dit op korte termijn op te lossen.

Eén van de onderzochte gemeenten gaf aan dat gestopt is met het verstrekken van gebruiksvergunningen omdat de controlecapaciteit op dat moment nog net voldoende was om de verleende vergunningen periodiek te controleren. Pas als de controlecapaciteit verhoogd is, wordt verder gegaan met het verstrekken van gebruiksvergunningen.

Kwantitatieve gegevens

In onderstaande tabel is van een aantal onderzochte gemeenten (niet alle gemeenten hadden deze gegevens paraat, hetgeen niet wil zeggen dat deze gemeenten geen gebruiksvergunningen verstrekken) het beeld weergegeven van het aantal gebruiksvergunningplichtige panden en het aantal verstrekte gebruiksvergunningen. Uit de tabel blijkt dat circa 80% van de gemeenten kampen met een aanzienlijke achterstand.

tabel 8 gebruiksvergunningplichtige panden en verstrekte gebruiksvergunningen

Gebruiksvergunningplichtige panden	Verstrekte gebruiksvergunningen
5000	5000 (100%)
1700	100 (6%)
1370	200 (15%)
1357	259 (19%)
1350	500 (37%)
1000	400 (40%)
700	660 (94%)
650	108 (17%)
400	31 (8%)
380	10 (3%)
360	90 (25%)
320	24 (8%)
320	64 (20%)
294	15 (5%)
150	5 (3%)
117	111 (95%)
23	1 (4%)
12	10 (83%)

Analyse

De meeste gemeenten kampen met een achterstand bij het verstrekken van gebruiksvergunningen. Dit komt omdat bij de inwerkingtreding van het gebruiksvergunningstelsel gestart is met een grote voorraad gebouwen die gebruiksvergunningplichtig zijn. Er was dus direct sprake van een achterstand die ingelopen moest worden, terwijl de nieuwe gebouwen ook onder de gebruiksvergunning moesten gaan vallen. In de praktijk blijkt dit zonder een adequate formatie en voldoende middelen vrijwel een onmogelijke opgave.

Sommige gemeenten zoeken 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).

Opmerkelijk is dat in een aantal gemeenten (30%) in de gebruiksvergunningen het aantal toe te laten personen op basis van het aantal uitgangen niet is opgenomen. Wettelijk is dit niet verplicht, maar inhoudelijk is het onverstandig. Immers, de berekening hiervoor is niet opgenomen in de bouwverordening, maar genoemd in de toelichting van de bouwverordening. Daarmee heeft deze berekening geen directe werking en kan slechts verplichtend zijn en gehandhaafd worden als het maximaal toelaatbare aantal personen in de gebruiksvergunning is opgenomen.

Conclusies

1. De meeste gemeenten (80%) kampen met het verstrekken van gebruiksvergunningen met aanzienlijke achterstanden.
2. Brandweerkorpsen leggen de prioriteit bij de advisering voor de bouwvergunningen en niet bij het verstrekken en controleren van gebruiksvergunningen.
3. In een aantal gevallen (30%) is het aantal toe te laten personen niet opgenomen in de gebruiksvergunning, waardoor op dit onderdeel geen handhaving kan plaatsvinden.
4. Een aantal gemeenten (ongeveer 20%) zoekt naar mogelijkheden om de gebruiksvergunning eindig te laten zijn, ten einde aanpassing van de eisen en kosten van de controles te kunnen realiseren.

4.5 Overige gemeentelijke vergunningen

Algemeen kader

Voor speciale gebouwfuncties zijn soms aparte (exploitatie)vergunningen noodzakelijk. Deze vergunningen hebben veelal gezondheid, hygiëne, openbare orde en veiligheid als doelstelling. Voor wat betreft de veiligheid, waaronder de brandveiligheid, kan het mogelijk zijn dat in die vergunning brandveiligheidseisen zijn opgenomen. Ook kan het zijn dat de vergunning voor wat betreft de brandveiligheidseisen doorverwijst naar de gebruiksvergunning.

Beschrijving bevindingen

Er zijn tijdens het onderzoek geen speciale vergunningen aangetroffen die de brandveiligheid zelfstandig regelen. Wel zijn er vergunningen die voor de brandveiligheidseisen doorverwijzen naar de bouwverordening en de gebruiksvergunning. Voorbeelden van deze vergunningen zijn de:

- vergunning kamerverhuurbedrijven;
- vergunning kinderdagverblijven;
- vergunning prostitutiebedrijven.

De verlening van deze vergunningen geschiedt niet altijd door de brandweer of Bouw- en woningtoezicht, maar door andere gemeentelijke diensten. Wel geeft de brandweer advies over de in de vergunning op te nemen brandveiligheidseisen.

Analyse

Doordat de overige vergunningen voor wat betreft de brandveiligheidseisen doorverwijzen naar

de bouwverordening of de gebruiksvergunning, is er geen sprake van overlap of strijdigheid inzake de brandpreventieve voorwaarden.

Conclusies

1. De gemeenten gebruiken geen andere vergunningen dan de bouwvergunning, milieuvergunning en gebruiksvergunning om de brandveiligheid te regelen.

4.6 Analyse en conclusies van de vergunningverlening

Analyse

De vergunningverlening kent voor wat betreft de brandveiligheid uitersten.

De bouwvergunningverlening en de rol van de brandweer daarbij zijn redelijk goed te noemen.

De fatale termijnen en de prioriteit die de brandweer aan dit taakaspect geeft is hier de voornaamste reden van. Met de toenemende complexiteit van de gebouwen en de ontoegankelijkheid van de bouwregelgeving worden toch wel enkele zorgen geuit.

De aanschrijving is een belangrijk instrument om de bestaande bouw bouwkundig op een adequaat brandveiligheidsniveau te krijgen. Immers, de gebruiksvergunning mag geen bouwkundige eisen bevatten. Toch maken gemeenten nauwelijks gebruik van dit instrument en kiezen in voorkomende gevallen voor het sturen van een eisenbrief. Als de in de aanschrijving of eisenbrief genoemde termijnen verlopen zonder dat de geadresseerde de voorzieningen heeft uitgevoerd, vinden er geen sancties plaats, maar wordt opnieuw overlegd over uitvoering en termijnen.

Bij de gebruiksvergunningverlening doet zich een geheel andere situatie voor. Er is sprake van grote achterstanden doordat met de inwerkingtreding van het stelsel al direct sprake was van een grote achterstand, doordat een grote voorraad gebouwen onder de gebruiksvergunningplicht ging vallen. Een andere reden van het nog steeds bestaan van deze achterstanden is de prioriteit die de brandweer geeft aan de advisering inzake de bouwvergunningen. Uit oogpunt van een goede procesgang wellicht een goede keuze, omdat de bouwkundige veiligheid die de bouwvergunning regelt de basis vormt voor een brandveilig gebouw. Anderzijds is het opvallend dat de brandweer datgene waarvoor ze (in de meeste gevallen) gemandateerd is, niet als prioriteit ziet, maar de prioriteit legt bij de advisering aan andere vergunningverleners.

In 30% van de onderzochte gemeenten zijn in de gebruiksvergunningen geen maximale aantallen personen op grond van het aantal uitgangen (en de uitgangsbreedte) opgenomen. Het maximaal toelaatbare aantal personen op grond van de uitgangsbreedte is daardoor niet kenbaar, niet afdwingbaar en dus niet te handhaven.

Conclusies

Hieronder worden de hoofdpunten van de conclusies uit dit hoofdstuk weergegeven.

De bouwvergunningsprocedure verloopt wat betreft de brandveiligheidseisen redelijk goed. Van achterstanden is, mede door de fatale termijnen en prioriteit die er aan gegeven wordt, nauwelijks sprake.

Het aanschrijvingsinstrument, om de bestaande bouw op het noodzakelijke bouwkundige brandveiligheidsniveau te brengen, wordt nauwelijks toegepast. Als het al toegepast wordt is

er sprake van het niet verbinden van sancties bij de niet naleving.

De gebruiksvergunningverlening kent grote achterstanden, doordat met de inwerkingtreding gestart is met een achterstand en deze door andere prioriteiten en capaciteitsgebrek niet snel genoeg wordt ingelopen. In een aantal gebruiksvergunningen worden de maximaal toelaatbare aantallen personen niet opgenomen, waardoor van overtreding hiervan in feitelijke zijn geen sprake kan zijn en er op dit voor de brandveiligheid zeer essentiële onderdeel niet gehandhaafd kan worden.

Controle

5.1 Inleiding

Dit deel van het onderzoek is gericht op de controles inzake de brandveiligheid. In eerste instantie zijn de controles onderzocht die het directe gevolg zijn van de regelgeving voor het brandveilig bouwen overeenkomstig het Bouwbesluit en het brandveilig gebruiken van gebouwen overeenkomstig de voorschriften uit de bouwverordening. De controles worden onderscheiden in controles tijdens het bouwproces, controles tijdens de gebruiksduur van een gebouw en tijdens evenementen, de zogenoemde preventieve controles. Vervolgens is hetzelfde gedaan voor repressieve controles op basis van klachten en/of signalen uit de omgeving. Bij het onderzoek is hoofdzakelijk gekeken naar de controle-inspanningen van gemeenten en de wijze hoe zij hier vorm aan geven. Daar waar geconstateerd wordt dat er sprake is van een tekort, is dit door de betrokken gemeenten (bestuurders of uitvoerders) als tekort gekwalificeerd. Dit wordt veelal ingegeven door de controlefrequentie af te zetten tegen de frequentie die Prevap vaststelt. Anderzijds wordt dit ook ingegeven door de onveilige situaties die bij controles aangetroffen worden. (Bij een controle een onveilige situatie aantreffen wil zeggen, zo geven gemeenten aan, dat er eigenlijk vaker gecontroleerd zou moeten worden.) Er zijn geen wettelijke normen die controles voorschrijven of kwantificeren, zodat er geen sprake is van handhavingstekort zoals de commissie Michiels dat als begrip hanteert ("Er is slechts sprake van een handhavingstekort als gemeenten wel moeten, maar niet kunnen of willen handhaven.").

61

5.2 Controles tijdens de bouwfase

Algemeen kader

Binnen het kader van de bouwregelgeving hebben gemeenten de mogelijkheid de naleving van brandveiligheidsvoorschriften te toetsen door middel van controles. Gemeenten zijn vrij om functionarissen aan te wijzen die belast zijn met controletaken en kunnen hier een eigen invulling aan geven overeenkomstig de beschikbare capaciteit in menskracht. Zij zijn vrij om te bepalen welke dienst wat doet en in welke mate.

Beschrijving bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat de preventieve controles tijdens het bouwproces sterk afhankelijk zijn van de beschikbare capaciteit in menskracht. In veel gevallen (70%) is er sprake van een controletekort, zowel voor wat betreft de frequentie als de diepgang. Wel is het zo dat er een relatie is tussen de complexiteit van een gebouw en de controlefrequentie. Deze frequentie neemt toe naarmate de gebouwen complexer zijn. Ook is geconstateerd dat de

controle-activiteiten toenemen gedurende de eindfase van een bouwproces. Als men al controles uitvoert dan ligt de prioriteit bij de veiligheid, waaronder de constructieve- en de brandveiligheid.

Bouw- en woningtoezicht is de belangrijkste controlerende instantie in de bouwfase. Deze dienst voert de boventoon en heeft in verreweg de meeste gevallen de regie in handen. Op onderdelen is de brandweer bij het controleproces betrokken. Van een eenduidig beeld op dit gebied is tijdens het onderzoek niet gebleken. Bijna alle gemeenten onderkennen een controletekort. De kleinere gemeenten maken voor de controles meer gebruik van de diensten van een regionale brandweer dan de grotere gemeenten.

Bij controles worden veelvuldig gebreken geconstateerd en er is veel tijd mee gemoeid om deze gebreken te laten herstellen. Een intensievere controle zal effectiever zijn in de zin dat het de bouwer scherp houdt en gebreken eerder ontdekt waardoor deze gemakkelijker en goedkoper te herstellen zijn. Een veel gehoorde opmerking is dat ambtenaren die zowel de bouwvergunningverlening als de controletaken in hun pakket hebben onvoldoende tijd beschikbaar hebben voor controles. De oorzaak hiervan is dat het verlenen van bouwvergunningen in de procesgang van procedures en techniek heden ten dage meer tijd vergt dan vroeger. De hoeveelheid bureauwerk is de laatste jaren toegenomen.

Analyse

Het controletekort tijdens het bouwproces kan negatieve gevolgen hebben voor de brandveiligheid, omdat het niet zeker is dat de voorzieningen overeenkomstig de wettelijke eisen zijn aangebracht. Uit de praktijk blijkt namelijk dat lang niet alles wordt gecontroleerd en indien er wel wordt gecontroleerd er veelvuldig gebreken worden geconstateerd. Bij het geheel achterwege blijven van controles worden deze gebreken niet geconstateerd.

In de huidige situatie is dan ook sprake van meer behoefte aan controles dan dat er daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Eén van de belangrijkste oorzaken is het tekort aan menskracht. Een andere belangrijke oorzaak is het ontbreken van een controlesysteem als expliciet en herkenbaar onderdeel in het totale systeem van de vergunningverlening. De praktijk leert dat als men het druk heeft de controle het kind van de rekening wordt.

De wijze van controle is te kenmerken door een relatief hoog ad hoc gehalte en is veelal persoonsgebonden. Bovendien is er in veel gevallen een nauwe verwevenheid tussen degene die de vergunning verleent of hierbij direct betrokken is en degene die de controles uit moet voeren. Hierdoor wordt een collegiale toets van de vergunningseisen gemist.

Algemeen kan gesteld worden dat het controletekort op gespannen voet staat met de geloofwaardigheid van een gemeente.

Conclusies

1. De controle tijdens het bouwproces is ontoereikend. Er is sprake van een disbalans tussen de behoefte aan controles en de daadwerkelijke controles.
2. Een gemeentelijk controlemechanisme als onderdeel van het totale systeem van vergunningverlening is niet expliciet herkenbaar.
3. De verwevenheid tussen vergunningverlening en controle is te groot, waardoor er geen collegiale toets aanwezig is.

5.3 Preventieve controles

Algemeen kader

Tijdens de gebruiksfase van een gebouw hebben gemeenten de mogelijkheid gebouwen periodiek of tijdens speciale evenementen op brandveiligheid te controleren. Gemeenten zijn vrij om functionarissen aan te wijzen die belast zijn met controletaken en kunnen hier een eigen invulling aan geven overeenkomstig de beschikbare capaciteit in menskracht. Zij zijn vrij om te bepalen welke dienst wat doet en in welke mate. In het kader van de bouwverordening beschikken sommige gebouwen voor het brandveilig gebruik over een gebruiksvergunning.

Beschrijving bevindingen

Uit dit gedeelte van het onderzoek blijkt dat de preventieve controles tijdens de gebruiksfase grote parallellen vertonen met de controles tijdens de bouwfase. Ook hier is bij veel gemeenten (60%) sprake van een substantieel controletekort. De belangrijkste reden is het gebrek aan menskracht. Van enige controle tijdens de gebruiksfase is alleen sprake indien een gebouw beschikt over een gebruiksvergunning. De diepgang van deze controles is niet eenduidig. Gebouwen die niet gebruiksvergunningplichtig zijn worden nagenoeg niet gecontroleerd. Van controle van deze categorie is slecht sprake in één gemeente. Overigens heeft de cafébrand in Volendam er toe geleid dat er meer panden gecontroleerd worden die niet gebruiksvergunningplichtig zijn of dit wel zijn maar geen gebruiksvergunning bezitten. Indien een gemeente gebruiksvergunningen afgeeft worden deze in ruim driekwart van de gevallen ook daadwerkelijk gecontroleerd. In de meeste gevallen gebeurt dit met als uitgangspunt de controlefrequentie overeenkomstig de handleiding Prevap. In de praktijk wordt deze frequentie vaak niet gehaald. In de overige gevallen vinden de controles mondjesmaat of in het geheel niet plaats. Veelal vinden de controles alleen overdag plaats en niet op momenten dat het pand volop in gebruik is. De reden hiervan is dat de te klaren klus te groot is voor de beschikbare menskracht.

Of de controles bijdragen tot een verhoging van de brandveiligheid in absolute zin blijft, naar het oordeel van de gemeenten, de vraag. Immers, controles zijn een momentopname. Wel is het naar hun mening zo, dat regelmatige controles een preventieve werking hebben.

Een ander aspect dat controlewerkzaamheden met zich mee kan brengen zijn de evenementen die in gebouwen worden georganiseerd. 30% van de gemeenten voert controles uit voor of tijdens evenementen. Deze evenementen worden meestal gekenmerkt door de aanwezigheid van grote aantallen personen. Als gemeenten weten dat er evenementen plaatsvinden worden deze vooraf en zonodig (incidenteel) tijdens het evenement gecontroleerd. Meerdere gemeenten gaven te kennen bij evenementen geen controles uit te voeren gedurende de feestdagen en het weekend.

Analyse

Het controletekort gedurende de gebruiksfase heeft voor een gemeente meer negatieve gevolgen voor de brandveiligheid dan het controletekort tijdens het bouwproces. Immers het volume van het bestaande gebouwenbestand is vele malen groter dan de nieuwbouw en het ondeskundig gebruik heeft dikwijls negatieve gevolgen voor de brandveiligheid. Door dit controletekort heeft de gemeente geen zicht op de potentiële gevaren binnen de gemeentegrenzen. In dat geval kan er geen sprake zijn van een beleidsmatige aanpak, laat staan sturing, en is de kans zeer wel aanwezig dat hulpverleningsdiensten in geval van een

calamiteit voor verrassingen komen te staan.

Het is vanuit de optiek van risicoweging opvallend te constateren dat de controle-inspanningen tijdens het bouwproces de boventoon voeren. Overigens kan controletekort tijdens het bouwproces leiden tot een onveilige situatie als het pand in gebruik wordt genomen. Wat dat betreft zijn de controles onlosmakelijk met elkaar verbonden. De belangrijkste oorzaak van het controletekort is het gebrek aan menskracht in onderlinge samenhang met een uitvoeringsplan voor deze activiteiten.

Conclusies

1. In bijna alle gevallen is de frequentie van de periodieke controle onvoldoende om toe te zien op het brandveilig gebruik.
2. Door het gebrek aan voldoende controles hebben de gemeenten onvoldoende inzicht in de potentiële gevaren in hun verzorgingsgebied.
3. Controles vinden vaak plaats op momenten dat de inrichting niet in gebruik is, waardoor een optimale controle op het brandveilig gebruik niet mogelijk is.

5.4 Repressieve controles

Algemeen kader

Gemeenten worden met enige regelmaat geconfronteerd met klachten of signalen omtrent brandgevaarlijke situaties. Gemeenten zijn vrij in de werkwijze hoe zij deze klachten of signalen afhandelen.

Beschrijving bevindingen

Indien gemeenten worden geconfronteerd met klachten of signalen omtrent brandgevaarlijke situaties wordt altijd actie ondernomen in de vorm van een controle en getracht de brandgevaarlijke situatie direct te beëindigen. Indien de brandonveilige situatie niet direct kan worden opgeheven wordt in ruim driekwart van de gemeenten de uitrukdienst van de brandweer van de onveilige situatie in kennis gesteld met als doel hier extra aandacht te besteden in de vorm van preparatie op een mogelijk incident. Deze informatievoorziening blijkt lastiger naarmate de gemeentegrootte toeneemt en vindt in enkele gevallen in het geheel niet plaats.

Analyse

De reactie op klachten of signalen op brandgevaarlijke situaties is goed, in die zin dat er wordt gereageerd en de situatie zo mogelijk wordt verbeterd. Indien de situatie niet direct kan worden verbeterd zijn de vervolgacties niet geheel duidelijk. Het blijft vaak alleen bij het op hoofdlijnen in kennis stellen van de repressieve dienst. De indruk bestaat dat de registratie van de klachten te wensen overlaat.

Conclusies

1. In alle gemeenten en in alle gevallen wordt actie ondernomen in de richting van de klager over brandonveilige situaties.
2. In veel, doch niet in alle gevallen, wordt de repressieve dienst geïnformeerd omtrent de brandonveilige situatie om zich voor te bereiden op een mogelijk incident.

5.5 Analyse van de controles

Analyse

Controles vormen één van de belangrijkste instrumenten om de brandveiligheid op het met de vergunning beoogde niveau te houden. In de praktijk blijken de controles veelal het sluitstuk te zijn, zowel wat betreft de prioriteit van de activiteiten als wat betreft de budgettoedeling. Deze situatie doet zich zowel voor bij de controles tijdens de bouwfase als bij de periodieke controles tijdens de gebruiksfase van het gebouw.

Het probleem van te weinig controles manifesteert zich vooral bij de periodieke controles. Door te weinig - of in sommige gevallen geheel geen - controles is er geen of in elk geval onvoldoende inzicht in potentiële brandonveilige of levensbedreigende situaties.

Repressieve controles na klachten vanuit de omgeving vinden wel plaats. Echter, niet in alle gevallen vindt terugkoppeling plaats naar de repressieve dienst van de brandweer, waardoor zij zich niet optimaal kunnen voorbereiden op een mogelijke inzet.

Conclusies

Hierna worden samenvattende conclusies uit dit hoofdstuk weergegeven.

Er vinden onvoldoende controles plaats tijdens de bouwfase en tijdens de gebruiksfase van een gebouw. Met name door het (door de gemeente gekwalificeerde) tekort aan controles tijdens de gebruiksfase (periodieke controles) bestaat er onvoldoende inzicht in de potentiële gevaren. Het gemeentelijke controlemechanisme is niet expliciet herkenbaar. De verwevenheid tussen vergunningverlening en controles is te groot, zodat collegiale toetsing niet aanwezig is en veelal vinden controles niet plaats op die momenten dat het pand volop in bedrijf is. De uitrukdienst van de brandweer wordt bij brandonveilige situaties niet in alle gevallen geïnformeerd om zich op een mogelijk incident te kunnen voorbereiden.

Handhaving

6.1 Inleiding

Onderzocht is of en op welke wijze gemeenten de naleving van de brandveiligheidsregels handhaven. Het startpunt van de handhaving is in dit hoofdstuk de geconstateerde overtreding. Onder handhaving wordt hier dus verstaan het juridisch toepassen van dwangmiddelen. Gemeenten hebben voor de handhaving van de brandveiligheid een aantal instrumenten. Deze zijn onder te verdelen in bestuursdwang, dwangsom en strafrechtelijke handhaving. Omdat er voor de brandveiligheid voldoende bestuursrechtelijke handhaving-instrumenten zijn, kunnen in het kader van de zogenaamde “tweewegenleer” privaatrechtelijke handhaving-instrumenten niet worden ingezet. Onderzocht is of gemeenten hier toch gebruik van maken en of gemeenten ook handhaven zonder bevoegdheden (feitelijk handelen). Belangrijk aspect tijdens het onderzoek was hoe gemeenten de samenhang van de verschillende handhaving-instrumenten zien en eventueel ook toepassen.

Opgemerkt wordt dat het beperken van het gebruik van het gebouw via de gebruiksvergunning kan voorkomen dat juridische dwangmiddelen toegepast moeten worden.

6.2 Bestuursdwang

Algemeen kader

Bestuursdwang is mogelijk ingevolge de artikelen 125 tot en met 138 van de Gemeentewet. Onder bestuursdwang wordt verstaan (gehele of gedeeltelijke) sluiting of uitvoering van gemeentewege. In beginsel is de gemeente vrij om te kiezen voor sluiting of uitvoering van gemeentewege. Gemeenten kiezen het instrument vaak in relatie tot de gebouwfunctie. In die gevallen dat een gemeente een gebouw niet (geheel of gedeeltelijk) wil sluiten, zoals ziekenhuizen, scholen en bejaardentehuizen, wordt gekozen voor uitvoering van gemeentewege, in de andere gevallen voor sluiting.

Beschrijving bevindingen

In verschillende gemeenten (7) is in slechts enkele gevallen (9) bestuursdwang toegepast hebben op het terrein van de brandveiligheid. In ongeveer een tiental gevallen is wel gedreigd met bestuursdwang, maar kwam men in overleg tussen gemeente en betrokkene al tot een oplossing. Wellicht mede door het beperkte gebruik van dit instrument hebben gemeenten geen onderliggend beleid voor bestuursdwang. Ondanks dit beperkte gebruik geven de gemeenten wel aan dat zij, indien noodzakelijk, bereid zijn bestuursdwang toe te passen en dat ze het

ook zien als een goed en effectief instrument om de brandveiligheid te handhaven. Het motiveren van de toepassing van bestuursdwang in relatie tot de brandonveilige situatie zien gemeenten als een knelpunt. Met name de ambtenaren geven aan dat het lastig is om de afweging te maken tussen onveiligheid en de gevolgen voor de eigenaar bij het toepassen van bestuursdwang. Een enkele gemeente geeft ook aan dat men van mening is dat de juridische aspecten en de consequenties van bezwaar- en beroepsprocedures een aanzienlijk beslag leggen op de capaciteit van het ambtelijk apparaat en dat men bevreesd is voor schadeclaims. Beide meningen werken sterk remmend op de toepassing van bestuursdwang.

Analyse

De gemeenten maken naar zij aangeven in vergelijking met andere handhavingsterreinen slechts marginaal gebruik van bestuursdwang, ondanks de goede ervaringen die er in die enkele gevallen mee zijn opgedaan. Daar is een aantal oorzaken voor aan te geven. Enerzijds is men onbekend met de werkwijze (met name vanuit de brandweer werd dit in ongeveer de helft van de gevallen gemeld), anderzijds is men angstig voor de gevolgen (claims en rechtelijke uitspraken). Een andere reden voor het verschil met de handhavingsterreinen bouw en milieu is dat brandveiligheid voor de omgeving (omwonenden) geen objectief meetbare overtreding is, waardoor het "piepsysteem" niet werkt. Bij handhaving bouw en milieu werkt dit piepsysteem wel vaak. Bijvoorbeeld bij illegale bouw of geluidoverlast van een horeca-inrichting heeft de omgeving vaak merkbaar last van de overtreding en klaagt bij de gemeente, waarna vaak handhaving door de gemeente volgt. Een brandgevaarlijke situatie is veel meer een overtreding die door de controlerende overheid moet worden geconstateerd.

Conclusies

1. Een beperkt aantal gemeenten (7) maakt in een beperkt aantal gevallen (9 keer in de laatste jaren) gebruik van bestuursdwang om de brandveiligheid te handhaven.
2. Alle gemeenten vinden bestuursdwang een effectief middel om de brandveiligheid te handhaven.
3. Een aantal gemeenten vindt de procedures om de brandveiligheid middels bestuursdwang te handhaven omslachtig en langdurig.
4. Een aantal gemeenten is bij het toepassen van bestuursdwang om de brandveiligheid te handhaven bang voor schadeclaims en rechtelijke uitspraken.
5. Ongeveer driekwart van de ambtenaren, die belast zijn met de handhaving van de brandveiligheid, zijn onbekend met de werkwijze om bestuursdwang toe te passen.
6. Een deel van de ambtenaren, die belast zijn met de handhaving van de brandveiligheid, weten niet wanneer een overtreding zwaar genoeg is om tot bestuursdwang over te gaan.

6.3 Dwangsom

Algemeen kader

De mogelijkheid om een dwangsom op te leggen is geregeld in de artikelen 5:32 tot en met 5:36 van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). De dwangsom is niet bedoeld als straf (bestuursrechtelijke boete), maar als dwangmiddel om de ongewenste of onveilige situatie op te heffen. De hoogte van de dwangsom wordt bepaald door de gemeenten, maar dient in verhouding te staan tot de ernst van de overtreding.

Beschrijving bevindingen

Toepassing van de dwangsombevoegdheid vindt iets meer plaats (11 gemeenten en 12 gevallen de laatste jaren) dan bestuursdwang. In de gevallen dat een dwangsom is opgelegd leidt dat soms ook nog niet tot het innen van de dwangsom ("We leggen wel een dwangsom op, maar hebben het geld nog nooit gekregen"). Ook een enkele gemeente die nog geen dwangsommen heeft opgelegd, geeft aan dat het moeilijk is de dwangsom feitelijk te innen. Alle gemeenten zijn wel op de hoogte van de dwangsombevoegdheid, maar passen het middel naar hun zeggen frequenter toe voor andere handhavingsterreinen. De gemeenten zijn overwegend positief over deze mogelijkheid en de - mogelijke - effectieve werking van het middel. Slechts tweemaal werd aangegeven dat een dwangsom niet het juiste middel is bij brandgevaarlijke situaties, omdat men daar van mening was dat bij brandgevaarlijke situaties gesloten moet worden. Door het geringe aantal ervaringen met de dwangsombevoegdheid zijn er geen gegevens te ontleen uit ervaringen. Evenals bij bestuursdwang geeft een enkele gemeente aan dat men van mening is dat de juridische aspecten en de consequenties van bezwaar- en beroepsprocedures een aanzienlijk beslag leggen op de capaciteit van het ambtelijk apparaat en dat men bevreesd is voor schadeclaims. Dit geldt ook voor de toepassing van de dwangsombevoegdheid.

Analyse

Er wordt bijna geen gebruik gemaakt van de dwangsombevoegdheid. Net als bij bestuursdwang geldt ook hier dat de ambtelijk verantwoordelijken binnen de gemeenten voor de handhaving van de brandveiligheid het bestaan wel weten van het instrument, maar er te onbekend en wellicht daardoor te terughoudend mee zijn om het te gebruiken. Het ontbreken van een gemeentelijke dwangsomrichtlijn voor de handhaving van de brandveiligheid draagt bij aan deze terughoudendheid. Daarnaast is het opmerkelijk dat een aantal gemeenten (zowel gemeenten die de dwangsombevoegdheid wel toepassen als gemeenten die deze niet toepassen) aangeven dat het moeilijk is tot feitelijke inning te komen. Evenals bij bestuursdwang geldt ook hier dat gemeenten overtuigd zijn van de effectiviteit van het middel.

Conclusies

1. Een aantal gemeenten (11) maakt in een beperkt aantal gevallen (12 keer in de laatste jaren) gebruik van de dwangsombevoegdheid om de brandveiligheid te handhaven.
2. Bijna alle gemeenten vinden dat de dwangsom een effectief middel is om de brandveiligheid te handhaven.
3. Een aantal gemeenten vindt het moeilijk om de dwangsom ook feitelijk te innen.
4. De uitvoerende ambtenaren van de brandweer zijn veelal onbekend met de werkwijze om dwangsommen voor de handhaving van de brandveiligheid op te leggen.
5. Gemeentelijke dwangsomrichtlijnen voor de uitvoerende ambtenaren dragen bij aan het meer toepassen van de dwangsombevoegdheid.

6.4 Strafrechtelijke handhaving

Algemeen kader

Strafrechtelijke handhaving is een zaak van het Openbaar Ministerie (OM). Het OM is geen onderwerp geweest van onderzoek. Gemeenten kunnen echter wel een aandeel in de strafrechtelijke handhaving van de brandveiligheid hebben. Dat aandeel zit met name aan de voorzijde van de procedure. Dat kan enerzijds door het doen van aangifte, anderzijds door het opmaken van een proces-verbaal door een buitengewoon opsporingsambtenaar van de

gemeente. Overtredingen van de bouwverordening zijn strafbaar gesteld in artikel 12.1 van de bouwverordening.

Beschrijving bevindingen

Ook van strafrechtelijke handhaving is tijdens het onderzoek niet veel gebleken. Slechts één gemeente heeft hier ervaring mee. Gemeenten zijn ook veel minder overtuigd van het toepassen van strafrechtelijke handhaving (door het schrijven van een proces-verbaal door een buitengewoon opsporingsambtenaar) dan over de hiervoor genoemde bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten. De meest gehoorde klachten zijn dat het de ongewenste situatie niet ongedaan maakt en dat de strafoplegging meestal in geen verhouding staat tot de overtreding. Met andere woorden: de boete is te laag. Ook geeft ongeveer een vijfde van de gemeenten aan dat zij ervaren heeft dat het OM niet bereid is brandveiligheid strafrechtelijk te handhaven met als reden dat de gemeente voldoende bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten ter beschikking heeft. Er is één gemeente aangetroffen die afspraken heeft gemaakt met het Openbaar Ministerie omtrent het strafrechtelijk handhaven van overtredingen ten aanzien van de brandveiligheid en daar ook goede ervaringen mee heeft. Er is daar gekozen voor het tegelijkertijd inzetten van een bestuursrechtelijk en een strafrechtelijk traject. In een enkel geval werd als voordeel aangegeven dat strafrechtelijke handhaving procedureel sneller zou werken dan bestuursrechtelijke handhaving. Dat leidt echter nog niet tot het sneller ongedaan maken van de brandonveilige situatie.

Analyse

Er wordt bijna geen gebruik gemaakt van strafrechtelijke handhaving. In tegenstelling tot de andere handhavingsterreinen kent het middel geen enthousiasme bij de gemeenten. De redenen hiervoor is met name de verhouding tussen de overtreding en de strafoplegging. Daardoor lijkt het instrument zonder gecombineerde toepassing met bestuursrechtelijke handhaving geen effectief handhavinginstrument te zijn. Bij milieu-overtredingen is wel sprake van een effectief strafrechtelijk instrument, wellicht mede door de gecombineerde toepassing bestuursrecht en strafrecht.

Conclusies

1. Slechts in één gemeente (en dan nog slechts in een enkel geval) wordt gebruikgemaakt van strafrechtelijke handhaving om de brandveiligheid te handhaven.
2. Gemeenten vinden over het algemeen dat strafrechtelijke handhaving geen goed instrument is om de brandveiligheid te handhaven.
3. De meeste gemeenten vinden inzake de handhaving van de brandveiligheid de strafoplegging in relatie tot de overtreding te laag.
4. De medewerking van het Openbaar Ministerie bij de handhaving van de brandveiligheid is sterk afhankelijk van het parket.

6.5 Overige handhaving en samenhang

Algemeen kader

Bij de verschillende handhavinginstrumenten kan gekozen worden voor het gebruik van één instrument of het toepassen van meerdere instrumenten gelijktijdig. De keuze zal afhankelijk zijn van de effectiviteit van het middel en de zwaarte van de overtreding. Naast de hierboven behandelde handhavinginstrumenten is er ook nog de privaatrechtelijke handhaving, zoals zaakwaarneming of het handhaven van contractuele afspraken. (In het kader van de "tweewegenleer" is dit niet mogelijk.) Ook is het mogelijk dat gemeenten handelen zonder bevoegdheid; daarmee riskeren gemeenten schadeclaims uit het plegen van een rechtmatige of onrechtmatige daad.

Beschrijving bevindingen

Vrijwel alle gemeenten zien de bestuursdwang en de dwangsom als de meest geëigende instrumenten voor de handhaving van de brandveiligheid. Als er sprake is van een levensbedreigende situatie wordt gekozen voor bestuursdwang, als er geen direct levensbedreigende situatie is krijgt de dwangsom de voorkeur. Strafrechtelijke handhaving heeft geen voorkeur. Bij één gemeente werd gekozen voor een gelijktijdig bestuurs- en strafrechtelijk traject. Opgemerkt dient te worden dat deze keuzes theoretische keuzes zijn, omdat de praktische ervaring met handhaving brandveiligheid er nog nauwelijks is. Privaatrechtelijke handhaving of feitelijk handelen (ingrijpen in een brandgevaarlijke situatie zonder de bevoegdheid daartoe te bezitten) is in de onderzochte gemeenten niet voorgekomen. Wel gaf een enkele burgemeester aan dat hij, indien noodzakelijk, niet zal schromen tot feitelijk handelen over te gaan.

Analyse

De gemeenten hebben een duidelijke mening over de voorkeuren en samenhang in het gebruik van de handhavinginstrumenten. Omdat deze instrumenten voldoende zijn, kiezen gemeenten vanuit deze optiek niet voor privaatrechtelijke handhaving of feitelijk handelen.

Bij levensbedreigende situaties wordt gekozen voor de volgende volgorde:

- a. bestuursdwang
- b. dwangsom
- c. strafrechtelijke boete.

Bij niet levensbedreigende situaties is deze volgorde:

- a. dwangsom
- b. bestuursdwang
- c. strafrechtelijke boete.

Conclusies

1. Bijna alle gemeenten geven bij de handhaving van de brandveiligheid de voorkeur aan bestuursrechtelijke handhaving boven strafrechtelijke handhaving.
2. Alle gemeenten geven bij levensbedreigende situaties de voorkeur aan bestuursdwang boven dwangsomoplegging.
3. Ruim driekwart van de gemeenten geven bij niet levensbedreigende situaties de voorkeur aan dwangsomoplegging boven bestuursdwang.
4. Gemeenten passen voor de handhaving van de brandveiligheid geen privaatrechtelijke of andere wijzen van handhaving toe.

6.6 Analyse en conclusies van de handhaving

Analyse

Handhaving van de brandveiligheid via bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg vindt nauwelijks plaats. Er is bij de handhaving van de brandveiligheid sprake van een overlegcultuur. Overigens schrijft de AWB overleg en afweging van belangen wel voor. In veel gevallen leidt het overleg tot het opheffen van de brandonveilige of levensbedreigende situatie. Vastgesteld moet echter ook worden dat in die gevallen waarin dat niet tot activiteiten leidt - dus gemaakte afspraken worden niet nagekomen - er wederom overleg plaatsvindt en slechts zelden wordt overgegaan tot het inzetten van bestuursrechtelijke middelen (aanschrijven, bestuursdwang, dwangsom). In die situaties blijft de vanuit het oogpunt van brandveiligheid onaanvaardbare situatie bestaan en ontstaat er dus een gedoogsituatie.

Er wordt een veelheid aan redenen opgegeven, waarom niet tot handhaving wordt overgegaan: lange procedures, schadeclaims, rechters werken niet mee, dwangsommen zijn niet inbaar, het Openbaar Ministerie werkt niet mee, enzovoort. Ook is er een grote mate van onbekendheid met de procedures door de uitvoerende (brandweer)ambtenaren. Over de - uiteindelijke - effectiviteit van het beschikbare handhavingsinstrumentarium zijn de gemeenten, hoe paradoxaal gezien de eerdere opmerkingen, wel te spreken. Ook zijn de gemeenten goed te spreken over het toepassen van dezelfde handhavingsinstrumenten voor andere terreinen waar gehandhaafd moet worden, zoals bij bouw en milieu.

Een andere reden voor het hebben van weinig ervaring heeft te maken met de inspanningen die in het traject daarvoor gepleegd worden: de periodieke controles. Als weinig tot niet gecontroleerd wordt, ontbreekt ook de kennis van ongewenste en onveilige situaties die moeten leiden tot handhaving.

Om de brandveiligheid te handhaven heeft het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium verreweg de voorkeur boven het strafrechtelijke instrumentarium.

Conclusies

Hierna worden samenvattende conclusies uit dit hoofdstuk weergegeven.

Bij de handhaving van de brandveiligheid kampen de gemeenten met koudwatervrees (onbekend maakt onbemind). Daarvoor zijn twee voornamelijk redenen te noemen. De eerste reden is dat de handhaving van de brandveiligheid vaak is opgedragen aan de brandweer. De uitvoerende brandweerambtenaren zijn onbekend met de procedures inzake de handhavingsinstrumenten. Ook zit bestuursrechtelijke handhaving niet in de opleiding en niet in de cultuur van de brandweer. De tweede reden is dat brandgevaarlijke of levensbedreigende situaties vaak alleen maar subjectief (in verband met afweging van belangen en het opportuniteitsbeginsel) te meten is. Daardoor is er onzekerheid of de handhaving niet zal leiden tot schadeclaims.

Het ontbreekt gemeenten aan richtlijnen om de bestuursrechtelijke handhaving (bestuursdwang en dwangsom) van de brandveiligheid te begeleiden. Dergelijke richtlijnen zullen de uitvoering van bestuursdwang stimuleren, omdat de hiervoor genoemde redenen om niet te handhaven zijn weggenomen

In driekwart van de gemeenten is de brandweer gemandateerd voor (onder meer) de handhaving

van de brandveiligheid. Het onderzoek heeft uitgewezen dat de brandweer niet de procedurele en juridische kennis in huis heeft gehaald om deze gemandateerde taak naar behoren uit te kunnen voeren. Ook is er door de brandweer onvoldoende gezocht naar samenwerking met andere diensten om te voorzien in een adequate procedurele en juridische ondersteuning. Het overlegmodel in plaats van een handhavingscultuur die heersend is bij de handhaving van de brandveiligheid is hiermee - deels - verklaard.

Technische aspecten

7.1 Inleiding

Onderzocht is of en op welke wijze gemeenten de naleving van de technische eisen controleert. Voor dit onderdeel is een selectie gemaakt van de voor de brandveiligheid meest relevante gebruikseisen, te weten:

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

73

7.2 Technische aspecten

Algemeen kader

Een belangrijk onderdeel in het gebruiksvergunningstelsel is de handhaving door middel van controles. In het onderzoek is gekeken op welke wijze de lokale overheid invulling geeft aan de uitvoering van controles, zowel kwalitatief als kwantitatief. Met betrekking tot de kwaliteit van controles is gekeken naar de wijze waarop technische aspecten, zoals noodverlichting en nooduitgangen, worden gecontroleerd.

Beschrijving bevindingen

Als gemeenten controles uitvoeren tijdens het gebruik wordt gekeken naar diverse technische aspecten, zoals noodverlichting, vluchtwegaanduiding, nooduitgangen, versiering, stoffering en de aanwezigheid van voldoende blusmiddelen. Het merendeel van de gemeenten (80%) controleert tijdens het gebruik niet op het maximaal toelaatbaar aantal personen. De aanwezigheid en geoefendheid van een bedrijfshulpverleningsorganisatie (BHV) wordt door veel gemeenten (80%) niet gecontroleerd. Geen van de gemeenten heeft beleid vastgelegd over de wijze waarop de technische aspecten worden gecontroleerd. Voor de controle van de technische aspecten worden diverse naslagwerken en regelingen gebruikt, zoals de van toepassing zijnde NEN-normen en de boeken "Een brandveilig gebouw bouwen" en "Een brandveilig gebouw installeren".

Versieringen worden veelal ter plaatse gecontroleerd door een eenvoudige brandproef met behulp van een aansteker. De controle van noodverlichting vindt veelal plaats door het testen

van de werking en het meten van de lichtsterkte. Nooduitgangen worden gecontroleerd op werking en bereikbaarheid.

De ervaringen met het controleren van de technische aspecten zijn wisselend. Daar waar gebreken worden geconstateerd is dat vaak het gevolg van onwetendheid of onachtzaamheid van de gebruiker. Gemeenten geven aan dat in de praktijk blijkt dat leveranciers van versiering of installateurs van noodverlichting en vluchtwegaanduiding regelmatig de verkeerde artikelen verkopen of aanleggen.

In de meeste gemeenten is de brandweer verantwoordelijk voor de uitvoering van genoemde controles. De frequentie van de controles is afhankelijk van het wel of niet uitvoeren van een gebruiksvergunningstelsel in een gemeente. De controlefrequentie is in die gevallen bij de meeste gemeenten afgeleid van de handleiding Prevap van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

7.3 Analyse en conclusies van de technische aspecten

Analyse

Ruim de helft van de gemeenten (60%) voeren incidenteel of periodiek controles uit tijdens de gebruiksfase van een gebouw. Deze controles zijn (op één gemeente na) gekoppeld aan een gebruiksvergunning. Belangrijkste oorzaak voor het incidentele karakter van de controles tijdens de gebruiksfase is een tekort aan capaciteit (zie ook het hoofdstuk Controles). Als gemeenten controles uitvoeren, wordt daarbij gekeken naar diverse technische aspecten. De wijze waarop technische aspecten worden gecontroleerd is niet eenduidig. Sommige gemeenten voeren een visuele controle uit. Hierbij wordt gekeken naar de aanwezigheid van een technische voorziening en de bereikbaarheid. Andere gemeenten controleren daarnaast ook de werking van de technische voorziening.

Door het gebrek aan eenduidigheid is het voor de marktsector moeilijk te achterhalen waar exact aan voldaan dient te worden. Wat in de ene gemeente wordt goedgekeurd, voldoet in een andere gemeente niet aan de eisen. Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van nooduitgangen. In een aantal gemeenten dient een nooduitgang uitgevoerd te zijn met een zogenaamde panieksluiting, terwijl andere gemeenten naast een panieksluiting ook een knopcilinder of een zogenaamd wisselbeslag toestaan.

De wijze waarop versiering en stoffering worden gecontroleerd verschilt ook per gemeente. Een aantal gemeenten houdt ter plaatse een eenvoudige brandproef. Andere gemeenten verlangen een certificaat waaruit blijkt dat de betreffende versiering of stoffering getest is.

De meeste gemeenten (80%) controleren in de praktijk niet op het maximaal aantal toe te laten personen. Het gebrek aan actieve handhaving van het maximaal aantal toe te laten personen geeft ondernemers de mogelijkheid af te wijken van de gebruiksvergunning zonder dat dit een sanctie tot gevolg heeft. De gesprekspartners geven aan dat in sommige gevallen het aantal aanwezige personen vele malen hoger ligt dan het maximaal (is verantwoord) aantal toe te laten personen. Het niet actief handhaven van het maximaal aantal toe te laten personen wordt veelal ingegeven door de te verwachten problemen ten aanzien van openbare orde en het (late, nachtelijke) tijdstip waarop gecontroleerd dient te worden.

Uit de controles blijkt dat het brandveiligheidsbewustzijn bij de vergunningshouder onvoldoende is. Opvallend is dan ook te constateren dat slechts enkele gemeenten (20%) actief controleren op de aanwezigheid en geoefendheid van een BHV-organisatie. Een BHV-organisatie is een mogelijkheid om het brandveiligheidsbewustzijn van vergunninghouder en personeel te verbeteren.

Eén van de onderzochte gemeenten zet stadswachten in voor de eenvoudige (her-)controles om de medewerkers van de afdeling preventie te ontlasten en vervolgens effectiever te kunnen inzetten.

Conclusies

1. Er is geen goed systeem voorhanden om versiering te controleren op brandbaarheid. Meestal wordt een eenvoudige brandproef gedaan.
2. De marktsector heeft last van de verschillen in uitvoeringseisen van nooduitgangen (bijvoorbeeld paniekluiting versus knopcilinder).
3. De meeste gemeenten (80%) controleren in de praktijk niet op het maximaal aantal toelaatbare personen en de aanwezigheid en geoefendheid van een BHV-organisatie.

Cultuuraspecten

8.1 Inleiding

Eén van de onderwerpen van onderzoek in deze quick-scan is de cultuur die er in gemeenten bestaat ten aanzien van de vergunningverlening, controle en handhaving van de brandveiligheid.

De bevindingen over deze cultuuraspecten die hieronder gepresenteerd worden, moeten met voorzichtigheid gehanteerd worden. De resultaten van dit aspect zijn in deze quick-scan immers een afgeleide van de 'harde' kwantitatieve en kwalitatieve gegevens zoals die in de interviews bevraagd zijn. Er bestaan andere meer diepgaande en geëigende methoden om een beter inzicht in deze cultuuraspecten te krijgen. Gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek waren deze in dit geval niet toepasbaar.

Gezien het afgeleide karakter van de bevindingen in dit (korte) hoofdstuk kent dit hoofdstuk een andere opbouw dan de voorgaande hoofdstukken. De bevindingen worden geordend rondom enkele 'cultuurvormen' die zichtbaar werden in de quick-scan. Dit zijn de bestuurscultuur op het gebied van brandveiligheid, de perceptie dat de vergunningverlening en handhaving op het gebied van brandveiligheid bij uitstek een zaak voor technici is en de overlegcultuur die kenmerkend blijkt te zijn voor handhaving.

8.2 Cultuuraspecten

De invloed van de (organisatie)cultuur in gemeenten

Een algemene observatie is dat de vergunningverlening sec een wettelijke taak is van gemeenten met vastgelegde (fatale) termijnen. Zichtbaar is dan ook dat voor vergunningverlening er niet of nauwelijks sprake lijkt te zijn van gemeentelijke (cultuur)invloeden die verantwoordelijk zouden zijn voor de verschillen tussen de onderzochte gemeenten.

Voor controle en handhaving bestaat er veel meer gemeentelijke vrijheid: beide zijn – in de meeste gevallen – geen wettelijke plicht en met name voor handhaving geldt dat er een relatief grote keuze bestaat aan toe te passen instrumenten (zoals juridische sanctiemiddelen). In de quick-scan was dan ook zichtbaar dat hier sprake was van een verschil tussen de onderzochte gemeenten. Dat verschil kan, naar de mening van de onderzoekers, gezien worden als een min of meer direct gevolg van een verschil in organisatie- en bestuurscultuur in die gemeenten zoals die in de interviews zichtbaar werd.

Overigens is ook de samenwerking tussen de brandweer en de dienst Bouw- en woningtoezicht afhankelijk van de specifieke gemeentelijke cultuur in deze. Deze cultuur lijkt dan weer bepaald door de al of niet goede werkrelaties tussen de uitvoerende ambtenaren van deze diensten.

Dit geldt ook voor de uitvoering van de taken binnen een dienst. In veel gevallen (voornamelijk bij de kleinere gemeenten) is geen sprake van het scheiden van de functies vergunningverlening en controle. Hierdoor is collegiale toetsing van de werkzaamheden niet mogelijk. Soms is dit uit organisatorisch oogpunt zo geregeld, vaak is het echter een cultuuraspect.

Geen bestuurscultuur op het gebied van brandveiligheid

Het algehele beeld op het gebied van de vergunningverlenings- en handhavingcultuur in de onderzochte gemeenten lijkt te zijn dat er een geringe bestuurscultuur is op dit beleidsterrein. Met bestuurscultuur wordt hier bedoeld op de bestuurlijke interesse op dit beleidsterrein.

Het is duidelijk geworden dat alle onderzochte gemeenten zeer terughoudend zijn in het gebruikmaken van de beleidsvrijheden die de wetgever hen biedt in de toepassing van wet- en regelgeving. Zo worden bouwbesluitniveaus en de model-bouwverordening veelal zonder bestuurlijke discussie of inhoudelijke beschouwing overgenomen. Evenzo geldt dit voor de landelijke richtlijnen die bijvoorbeeld door de Nederlandse Brandweer Federatie of het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn vervaardigd. De voor de hand liggende verklaring dat de gemeenten het volste vertrouwen hebben in deze aangeboden regels en richtlijnen. Eigenlijk stellen gemeenten echter zich 'gedekt' te voelen door overname van deze richtlijnen en procedures. Daar waar sprake is in de richtlijnen van een aanbeveling tot het zelf vaststellen van een beleid op maat (zoals een 'Prevap'-beleid of een handhaving-beleid) blijkt dit in de overgrote meerderheid van de onderzochte gemeenten niet te zijn vastgesteld.

Daar waar (initiatief voor) beleidsplanning op het gebied van brandveiligheid zichtbaar is, komt deze veelal vanuit de brandweer. Door gemeenten worden deze initiatieven dan vooral op kostenaspecten gewogen en al dan niet overgenomen. Van een effectieve beleidsuitvoering en -evaluatie is dan vervolgens veelal geen sprake.

Door de respondenten werd regelmatig aangegeven dat het gevoel herkend werd dat "het in onze gemeente wel niet zal misgaan en je een gulden beter kunt besteden aan iets zichtbaars (zoals een zwembad) dan aan brandveiligheid".

Brandveiligheid is een technische zaak

Een andere centrale observatie is dat in de beleving van de geïnterviewde gemeentelijke functionarissen het beleidsterrein brandveiligheid met nadruk een technisch karakter heeft. Dit heeft als gevolg dat zowel vergunningverlening als handhaving gemakkelijk gemandateerd worden naar de 'technische' gemeentelijke diensten Bouw- en woningtoezicht en/of de brandweer. In deze diensten bestaat dan een impliciete erkenning van de technische status van de vergunningverlening en handhaving, die bijvoorbeeld zichtbaar is doordat er een informatie-kloof bestaat tussen de gemandateerde dienst en het verantwoordelijke bestuur. Slechts zeer zelden wordt in de onderzochte gemeenten het verantwoordelijk bestuur ingelicht of om vaststelling van beleid ter zake gevraagd.

Dat er in de gemeenten nauwelijks aan voorlichting wordt gedaan, lijkt ook mede verklaard te kunnen worden vanuit de 'technen'-cultuur die rondom brandveiligheid heerst. Over dergelijke technische zaken wordt door gemeenten en gemeentelijke diensten in de praktijk nauwelijks voorlichting gegeven. Overigens onderkent men de waarde van voorlichting wel unaniem.

De technische invulling van het beleidsterrein blijkt ook uit het feit dat de bouwvergunningverlening in het algemeen technisch correct wordt uitgevoerd. Zodra echter de mogelijkheid bestaat van procedurele en juridische complicaties, dan ontstaan veel meer problemen in de uitvoering. Paradoxaal genoeg gaan deze aspecten vanuit de onbekendheid hiermee dan al snel zwaarder wegen dan een goede technische inhoudelijkheid van de bouwvergunning. Dit is ingegeven door enige angst voor bezwaar- en beroepsprocedures en de mogelijke claims die daaruit kunnen volgen.

Geen sanctiecultuur

Gesteld zou kunnen worden dat op het gebied van brandveiligheid het Nederlandse poldermodel bij uitstek herkenbaar is. Alle onderzochte gemeenten gaven aan tot het alleruiterste te gaan in pogingen tot oplossing van overtredingen door overleg met de overtreder.

Geconstateerd is bijvoorbeeld in de voorgaande hoofdstukken dat de onderzochte gemeenten geen aanschrijvingscultuur hebben op het terrein van brandveiligheid. Indien voor dit instrument gekozen zou moeten worden, kiezen gemeenten liever nog voor een eisenbrief, die vervolgens nauwelijks meer handhaafbaar is. De reden is dan ook juist dat het niet voldoen aan een aanschrijving gehandhaafd moet worden en de gemeenten daar nu juist huiverig voor zijn.

Gekozen wordt daarom in het algemeen voor veel overleg over de uit te voeren voorzieningen met de eigenaar, het niet stellen van termijnen of bij het wel stellen van termijnen het niet handhaven als de termijnen overschreden worden. Er heerst samenvattend in de gemeenten een cultuur van steeds maar weer overleggen en geen vuist maken. Er vindt om die reden nauwelijks bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving plaats.

Met uitzondering van de brandweer leeft ook het gebruiksvergunningstelsel niet bij de (andere) gemeentelijke diensten en het gemeentebestuur. Dit stelsel leeft voornamelijk door bottom-up initiatieven vanuit de brandweer.

Deze constatering omtrent het gebruiksvergunningstelsel geldt ook voor controles buiten het gebruiksvergunningstelsel. Gemeenten kennen geen controlecultuur, waardoor controles een relatief hoog ad-hoc gehalte kennen en veelal persoonsgebonden zijn. Dit resulteert dan weer in het feit dat de controles in de meeste gemeenten gekenmerkt worden door een "8 tot 5"-cultuur, waardoor een aantal gebouwen niet gecontroleerd worden als ze het drukst bezet zijn.

Er is derhalve wat de handhavingcultuur inzake de brandveiligheid betreft een opmerkelijk verschil in vergelijking met het beleidsterrein milieu. Bij de onderzochte gemeenten heerst op dat terrein wel een cultuur van controle en handhaving. Naast het gegeven dat overtredingen op deze terreinen vaak objectief meetbaar zijn voor de omgeving (en derhalve tot klachten aanleiding geven), zijn er ook andere redenen voor te noemen. Milieuhandhaving kent vanuit rijksniveau stimuleringsmaatregelen die het besef voor controle en handhaving hebben doen groeien. Brandveiligheid kent geen handhavingshistorie en geen stimuleringsprogramma's.

Overigens lijkt de handhavingscultuur op het gebied van brandveiligheid sterk op de handhavingscultuur zoals die voor het aspect “handhaving bouwvergunningen ex Wet ruimtelijke ordening” door de commissie Michiels is beschreven.

Er is natuurlijk ook een samenhang tussen voorlichting, ervaringen van het publiek bij branden en de cultuur denkbaar.

Deel III

De conclusies

Conclusies

In dit hoofdstuk zijn alle conclusies uit de hoofdstukken van deel II van dit rapport per item opgesomd. Voor de bevindingen en analyses die de basis vormen van deze conclusies wordt verwezen naar de betreffende hoofdstukken in deel II van dit rapport.

1. Conclusies ten aanzien van de wet- en regelgeving

Conclusies ten aanzien van het Bouwbesluit

1. De gemeenten maken niet beleidsmatig gebruik van de mogelijkheid om de brandveiligheid van de bestaande bouw op een hoger niveau te brengen, maar doen dat alleen op ad hoc basis.
2. Het Bouwbesluit is ontoereikend (met name wat betreft de vluchtwegen) om de brandveiligheid van kamerverhuurbedrijven te realiseren.
3. Het gebrek aan prestatie-eisen in het huidige Bouwbesluit wordt als een knelpunt ervaren. De gemeenten ondersteunen wel de invoering van de tweede fase van het Bouwbesluit, waar voor alle gebouwfunctie prestatie-eisen zijn geformuleerd.
4. Het Bouwbesluit is te ingewikkeld voor de bouwwereld, waardoor de gemeente moet gaan werken op het grensvlak van advisering en toetsing.

Conclusies ten aanzien van de Bouwverordening

1. Gemeenten volgen vrijwel naadloos de Model-bouwverordening van de VNG voor het vaststellen van de gemeentelijke Bouwverordening.
2. Gemeenten hebben – onbewust – niet gekozen voor een gefaseerde invoering van het gebruiksvergunningstelsel, waarbij opgemerkt dient te worden dat er zowel voor- als nadelen kleven aan een gefaseerde invoering.
3. Gemeenten communiceren de gebruikseisen uit de Bouwverordening niet met de geadresseerden van deze eisen: de eigenaren.

Conclusies ten aanzien van de overige regelgeving

1. Er is in een aantal gevallen sprake van strijdigheid tussen de bouwregelgeving en de milieuregelgeving; deze wordt door onderling overleg ambtelijk opgelost, waardoor een strijdigheid kan ontstaan met één van de wetten.
2. Gemeenten maken naast, de Bouwverordening, gebruik van een aantal andere verordeningen om – onder meer – de brandveiligheid te regelen, waarbij niet of nauwelijks sprake is van enige strijdigheid of overlap.

2. Conclusies ten aanzien van organisatie en werkwijze

Conclusies ten aanzien van de opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving

1. De opdracht tot vergunningverlening, controle en handhaving is door een aantal gemeenten (16) vastgelegd in een gemeentelijke verordening. Dit houdt in dat de opdracht formeel is geregeld, echter dit wil nog niet zeggen dat dit ook in materiële zin het geval is.
2. Een beperkt aantal gemeenten heeft de opdracht in beleids- en jaarplannen verwoord.

Conclusies ten aanzien van mandatering

1. De verlening van de Bouwvergunning is meestal gemandateerd aan Bouw- en woningtoezicht.
2. De gebruiksvergunningverlening en bijbehorende handhaving wordt meestal gemandateerd aan de brandweer. Er is bij de brandweer in de meeste gevallen wel voldoende brandpreventief-technische kennis aanwezig, maar de juridische kennis is niet in huis (gehaald) om procedureel de mandaat besluiten goed uit te kunnen voeren.
3. De gemeentebesturen ervaren het als een knelpunt dat ze door de mandatering soms niet of te laat op de hoogte zijn van politiek of maatschappelijk belangrijke beslissingen.
4. Er wordt in enkele gevallen (5) gebruikgemaakt van mandateringen zonder formeel mandaatbesluit.
5. Het informeren van het bestuur is bij mandateringen uitsluitend cultuurgebonden, er liggen geen afspraken aan ten grondslag.

Conclusies ten aanzien van samenwerking met en uitvoering door derden

1. In alle gemeenten wordt inzake de brandveiligheid samengewerkt tussen de brandweer, Bouw- en woningtoezicht en – in iets mindere mate – met de milieudienst.
2. De samenwerking tussen de gemeentelijke brandweer en de provinciale milieudienst verloopt, op één enkele uitzondering na, bijzonder stroef. Er is geen wisselwerking tussen de brandweer en de provinciale milieudienst.
3. Er liggen geen samenwerkingsregelingen ten grondslag aan de samenwerking tussen de 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.
4. Met name de kleinere gemeenten werken voor de vergunningverlening, handhaving en controle samen met de regionale brandweer.

Conclusies ten aanzien van deskundigheid

1. Gemeenten beschikken niet over opleidings- en scholingsplannen voor de vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid.
2. Voor de vergunningverlening bestaat een brandweerspecifieke opleiding, voor de controle is er een opleiding die hier gedeeltelijk in voorziet en voor handhaving (specifiek op het terrein brandveiligheid) ontbreekt een opleiding.
3. Er is bij de gemeenten behoefte aan een kwaliteitstoetsstelsel met betrekking tot de brandpreventiemedewerkers.
4. Het nadeel van de kleine gemeenten blijft de ervaring en het onderling collegiaal overleg.

Conclusies ten aanzien van formatie en budget

1. Beschikbare budgetten en formatie voor vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid zijn niet vastgesteld vanuit de werkelijke behoefte.

2. De beschikbaar gestelde budgetten zijn onvoldoende voor een goede taakuitvoering.
3. De gemeenten (uitvoerenden en (gedeeltelijk) B en W en/of gemeenteraad) zijn op de hoogte van deze tekorten en accepteren dit zonder een goede motivatie te kunnen geven.

3. Conclusies ten aanzien van de vergunningketen

Conclusies ten aanzien van plannen en prioriteiten

1. Ondanks de aanwezigheid van beleidsplannen beperkt de inhoudelijkheid zich vaak tot voorstellen over capaciteitsuitbreiding in plaats van een brandveiligheidsvisie en laat de uitvoering ervan vaak te wensen over.
2. Gemeenten nemen soms de kostendekkendheid van de uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel als uitgangspunt voor de planning. Dit staat op gespannen voet met het verhogen van de brandveiligheid, omdat dan niet altijd de gevaarlijkste panden als eerste aangepakt worden.
3. De handleiding Prevap wordt door de meeste gemeenten als onderliggend instrument gebruikt voor de beleidsplannen preventie.
4. Gemeenten plaatsen zich bij de uitvoering van het gebruiksvergunningstelsel vaak onnodig in een afhankelijkheidspositie door niet te kiezen voor een aanschrijving of het direct verstrekken van een gebruiksvergunning met beperkt gebruik.

Conclusies ten aanzien van voorlichting

1. Gemeenten geven over het algemeen geen voorlichting over regels en beleid ten aanzien van brandveiligheid.
2. Gemeenten voeren over het algemeen een passief beleid ten aanzien van voorlichting over brandveilig gedrag.
3. Gemeenten zijn unaniem van mening dat voorlichting in grote mate bijdraagt aan het verhogen van de brandveiligheid.

Conclusies ten aanzien van bezwaar en beroep

1. Gemeenten hebben (nog) nauwelijks ervaring met bezwaar- en beroepsprocedures inzake brandveiligheid.

4. Conclusies ten aanzien van de vergunningverlening

Conclusies ten aanzien van bouwvergunningen

1. De bouwvergunningverlening vindt voor wat betreft de brandveiligheidsaspecten op een goede wijze plaats.
2. De brandweer ziet de advisering voor de bouwvergunningen als hoogste prioriteit.
3. De toenemende complexiteit van de gebouwen en de ontoegankelijkheid van het Bouwbesluit zorgen voor een toename van de tijdsbesteding voor de bouwvergunningverlening.

Conclusies ten aanzien van aanschrijvingen

1. De gemeenten maken voor de bestaande bouw vrijwel geen gebruik van het aanschrijvingsinstrument.
2. Daar waar gemeenten eisenbrieven hanteren (in plaats van aanschrijvingen) wordt het niet voldoen aan de eisen niet gesanctioneerd.
3. Gemeenten hebben geen beleid inzake aanschrijvingen, termijnen en sancties voor de

handhaving van de brandveiligheid bij bestaande gebouwen.

Conclusies ten aanzien gebruiksvergunningen

1. De meeste gemeenten (80%) kampen met het verstrekken van gebruiksvergunningen met aanzienlijke achterstanden.
2. Brandweerkorpsen leggen de prioriteit bij de advisering voor de bouwvergunningen en niet bij het verstrekken en controleren van gebruiksvergunningen.
3. In een aantal gevallen (30%) is het aantal toe te laten personen niet opgenomen in de gebruiksvergunning, waardoor op dit onderdeel geen handhaving kan plaatsvinden.
4. Een aantal gemeenten (ongeveer 20%) zoekt naar mogelijkheden om de gebruiksvergunning eindig te laten zijn, ten einde aanpassing van de eisen en kosten van de controles te kunnen realiseren.

Conclusies ten aanzien van overige vergunningen

1. De gemeenten gebruiken geen andere vergunningen dan de bouwvergunning, milieuvergunning en gebruiksvergunning om de brandveiligheid te regelen.

5. Conclusies ten aanzien van de controle

Conclusies ten aanzien van de controles tijdens de bouwfase

1. De controle tijdens het bouwproces is ontoereikend. Er is sprake van een disbalans tussen de behoefte aan controles en de daadwerkelijke controles.
2. Een gemeentelijk controlemechanisme als onderdeel van het totale systeem van vergunningverlening is niet expliciet herkenbaar.
3. De verwevenheid tussen vergunningverlening en controle is te groot, waardoor er geen collegiale toets aanwezig is.

Conclusies ten aanzien van preventieve controles

1. In bijna alle gevallen is de frequentie van de periodieke controle onvoldoende om toe te zien op het brandveilig gebruik.
2. Door het gebrek aan voldoende controles hebben de gemeenten onvoldoende inzicht in de potentiële gevaren in hun verzorgingsgebied.
3. Controles vinden vaak plaats op momenten dat de inrichting niet in gebruik is, waardoor een optimale controle op het brandveilig gebruik niet mogelijk is.

Conclusies ten aanzien van repressieve controles

1. In alle gemeenten en in alle gevallen wordt actie ondernomen in de richting van de klager over brandonveilige situaties.
2. In veel, doch niet in alle gevallen, wordt de repressieve dienst geïnformeerd omtrent de brandonveilige situatie om zich voor te bereiden op een mogelijk incident.

6. Conclusies ten aanzien van de handhaving

Conclusies ten aanzien van bestuursdwang

1. Een beperkt aantal gemeenten (7) maakt in een beperkt aantal gevallen (9 keer in de laatste jaren) gebruik van bestuursdwang om de brandveiligheid te handhaven.

2. Alle gemeenten vinden bestuursdwang een effectief middel om de brandveiligheid te handhaven.
3. Een aantal gemeenten vindt de procedures om de brandveiligheid middels bestuursdwang te handhaven omslachtig en langdurig.
4. Een aantal gemeenten is bij het toepassen van bestuursdwang om de brandveiligheid te handhaven bang voor schadeclaims en rechtelijke uitspraken.
5. Ongeveer driekwart van de ambtenaren, die belast zijn met de handhaving van de brandveiligheid, zijn onbekend met de werkwijze om bestuursdwang toe te passen.
6. Een deel van de ambtenaren, die belast zijn met de handhaving van de brandveiligheid, weten niet wanneer een overtreding zwaar genoeg is om tot bestuursdwang over te gaan.

Conclusies ten aanzien van de dwangsom

1. Een aantal gemeenten (11) maakt in een beperkt aantal gevallen (12 keer in de laatste jaren) gebruik van de dwangsombevoegdheid om de brandveiligheid te handhaven.
2. Bijna alle gemeenten vinden dat de dwangsom een effectief middel is om de brandveiligheid te handhaven.
3. Een aantal gemeenten vindt het moeilijk om de dwangsom ook feitelijk te innen.
4. De uitvoerende ambtenaren van de brandweer zijn veelal onbekend met de werkwijze om dwangsommen voor de handhaving van de brandveiligheid op te leggen.
5. Gemeentelijke dwangsomrichtlijnen voor de uitvoerende ambtenaren dragen bij aan het meer toepassen van de dwangsombevoegdheid.

Conclusies ten aanzien van strafrechtelijke handhaving

1. Slechts in één gemeente (en dan nog slechts in een enkel geval) wordt gebruik gemaakt van strafrechtelijke handhaving om de brandveiligheid te handhaven.
2. Gemeenten vinden over het algemeen dat strafrechtelijke handhaving geen goed instrument is om de brandveiligheid te handhaven.
3. De meeste gemeenten vinden inzake de handhaving van de brandveiligheid de strafoplegging in relatie tot de overtreding te laag.
4. De medewerking van het Openbaar Ministerie bij de handhaving van de brandveiligheid is sterk afhankelijk van het parket.

Conclusies ten aanzien van overige handhaving en samenhang

1. Bijna alle gemeenten geven bij de handhaving van de brandveiligheid de voorkeur aan bestuursrechtelijke handhaving boven strafrechtelijke handhaving.
2. Alle gemeenten geven bij levensbedreigende situaties de voorkeur aan bestuursdwang boven dwangsomoplegging.
3. Ruim driekwart van de gemeenten geven bij niet levensbedreigende situaties de voorkeur aan dwangsomoplegging boven bestuursdwang.
4. Gemeenten passen voor de handhaving van de brandveiligheid geen privaatrechtelijke of andere wijzen van handhaving toe.

7. Conclusies ten aanzien van de technische aspecten

1. Er is geen goed systeem voorhanden om versiering te controleren op brandbaarheid. Meestal wordt een eenvoudige brandproef gedaan.
2. De marktsector heeft last van de verschillen in uitvoeringseisen van nooduitgangen (bijvoorbeeld paniekluiting versus knopcilinder).
3. De meeste gemeenten (80%) controleren in de praktijk niet op het maximaal aantal toelaatbare personen en de aanwezigheid en geoefendheid van een BHV-organisatie.

Bijlagen

Vragenlijst

Rubriek 1 - Basisonderzoeksgegevens

- 1.1 Welke plaatsen maken onderdeel uit van de gemeente?
- 1.2 Bij welke regionale samenwerkingsverbanden (brandweer, milieu) behoort de gemeente?
- 1.3 Hoeveel inwoners heeft de gemeente?
- 1.4 Wat is de hoogte van de gemeentebegroting?
- 1.5 Wat is de totale formatiesterkte van de gemeente?
- 1.6 Welke diensten zijn betrokken bij de brandveiligheid?
- 1.7 Hoe zijn deze diensten georganiseerd (organigram)?
- 1.8 Wat is de formatie van deze diensten?
- 1.9 Wat is de begroting van deze diensten?

87

Rubriek 2 – Wetgeving

Bouwbesluit

- 2.1a Op welke wijze past de gemeente het Bouwbesluit toe voor de brandveiligheidsaspecten bij nieuwbouw (onder meer gelijkwaardigheid) en hoe kenbaar is dit?
- 2.1b Op welke wijze past de gemeente het Bouwbesluit toe voor de brandveiligheidsaspecten bij verbouw (onder meer vrijstellingen) en hoe kenbaar is dit?
- 2.1c Welke richtlijnen worden gebruikt om de functioneel gestelde eisen in te vullen en wat zijn de ervaringen?
- 2.1d Wordt al gebruik gemaakt van de voorgenomen 2e fase Bouwbesluit en wat zijn de ervaringen?
- 2.1e Wordt voor de bestaande bouw het niveau bestaande bouw uit het Bouwbesluit toegepast. Zo ja, welke beleidskeuze is hier mee gemoeid, welke prestatie-eisen worden gebruikt voor de invulling van de functioneel gestelde eisen en zijn deze eisen kenbaar en bestuurlijk vastgesteld?
- 2.1f Wordt voor de bestaande bouw een hoger niveau dan het niveau bestaande bouw uit het Bouwbesluit toegepast (z.g. gemeentelijk beleidsniveau). Zo ja, welke beleidskeuze is hier mee gemoeid en zijn deze eisen kenbaar en bestuurlijk vastgesteld?
- 2.1g Welk beleid ligt aan bovenstaande aspecten ten grondslag en hoe wordt op de uitvoering van dit beleid toegezien?
- 2.1h Is het Bouwbesluit voldoende om een brandveilig gebouw te realiseren?
- 2.1j Welke knelpunten zijn er bij de toepassing van het Bouwbesluit?

Bouwverordening

- 2.2a Is bij de vaststelling van de gemeentelijke bouwverordening het model van de VNG gevolgd?
- 2.2b Wat zijn de afwijkingen en wat is de reden van deze afwijkingen?
- 2.2c Zijn de gebruikseisen met directe werking op een andere wijze dan opneming in de bouwverordening kenbaar gemaakt?
- 2.2d Is gekozen voor een gefaseerde inwerkingtreding van het gebruiksvergunningstelsel?
- 2.2e Welk beleid ligt aan bovenstaande aspecten ten grondslag en hoe wordt op de uitvoering van dit beleid toegezien?
- 2.2f Welke richtlijnen worden gebruikt om functioneel gestelde eisen in te vullen en wat zijn de ervaringen?
- 2.2g Is de Bouwverordening voldoende om een brandveilig gebruik van een gebouw te realiseren?
- 2.2h Welke knelpunten zijn er bij de toepassing van de Bouwverordening?

Wet milieubeheer

- 2.3a Op welke wijze wordt de Wet milieubeheer toegepast inzake brandveiligheid?
- 2.3b Op welke wijze is voorzien in harmonisatie tussen de brandveiligheidseisen op basis van de Wet milieubeheer en de aan de Woningwet gerelateerde brandveiligheidseisen?
- 2.3c Welke ervaringen zijn er met deze samenhang (bijvoorbeeld strijdigheid tussen eisen)?
- 2.3d Welke (overige) knelpunten zijn er?

Overige gemeentelijke verordeningen

- 2.4a Op welke wijze wordt in andere gemeentelijke verordeningen voorzien in brandveiligheid (welke verordeningen en wat er in geregeld)?
- 2.4b Welk beleid ligt ten grondslag aan het opnemen van brandveiligheidseisen in deze verordeningen?
- 2.4c Op welke wijze is voorzien in harmonisatie tussen deze brandveiligheidseisen en de aan de Woningwet gerelateerde brandveiligheidseisen?
- 2.4d Welke ervaringen zijn er met deze samenhang (bijvoorbeeld strijdigheid tussen eisen)?
- 2.4e Welke (overige) knelpunten zijn er?

Rubriek 3 - Beleid, werkwijze en organisatie

Opdracht

- 3.1a Wat is en hoe luidt de opdracht voor de gemeentelijke organisatie inzake vergunningverlening en handhaving brandveiligheid?

Mandatering

- 3.2a Is er bij de vergunningverlening, controle en handhaving sprake van mandatering en wat en aan wie is gemandateerd?
- 3.2b Welk beleid ligt ten grondslag aan deze mandatering (of het niet mandateren) en hoe wordt op de uitvoering van dit beleid toegezien?
- 3.2c Wat zijn (in positieve en negatieve zin) de consequenties (met name effectiviteit) van deze mandatering (of het niet mandateren) en op welke wijze zijn deze bestuurlijk afgedekt?
- 3.2d Welke (overige) knelpunten zijn er bij de mandatering (of het niet mandateren)?

Samenwerking tussen diensten

- 3.3a Met welke diensten wordt samengewerkt inzake de vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid?
- 3.3b Welk beleid en/of welke overeenkomsten liggen aan deze samenwerking ten grondslag?
- 3.3c Op welke wijze is voorzien in het oplossen van verschillen van inzicht?
- 3.3d Welke ervaringen zijn opgedaan met deze samenwerking (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
- 3.3e Wat is de effectiviteit van deze samenwerking (ervaringen)?
- 3.3f Welke knelpunten zijn er bij deze samenwerking?

Regionale samenwerking

- 3.4a Is er regionale samenwerking inzake de vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid?
- 3.4b Welk beleid en/of welke overeenkomsten liggen aan deze samenwerking ten grondslag?
- 3.4c Op welke wijze is voorzien in het oplossen van verschillen van inzicht?
- 3.4d Welke ervaringen zijn opgedaan met deze samenwerking (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
- 3.4e Wat is de effectiviteit van deze samenwerking (ervaringen)?
- 3.4f Welke knelpunten zijn er bij deze samenwerking?

Uitvoering door derden

- 3.5a Is er sprake van uitvoering door derden (particulieren, buurgemeente) inzake de vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid?
- 3.5b Welk beleid en/of welke overeenkomsten liggen aan deze uitvoering door derden ten grondslag?
- 3.5c Op welke wijze is voorzien in het oplossen van verschillen van inzicht?
- 3.5d Welke ervaringen zijn opgedaan met deze uitvoering door derden (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
- 3.5e Wat is de effectiviteit van deze uitvoering door derden (ervaringen)?
- 3.5f Welke knelpunten zijn er bij deze uitvoering door derden?

Deskundigheid

- 3.6a Welke eisen van deskundigheid zijn verbonden aan de uitvoerenden (op alle niveaus) ?
- 3.6b Welke opleidingseisen (algemeen en specifiek) zijn gesteld voor de uitvoerenden en voldoen ze hieraan?
- 3.6c Op welke wijze wordt de kwaliteit van de uitvoerenden op peil gehouden en is deze kwaliteit nog op peil?
- 3.6d Op welke wijze wordt de kwaliteit van de uitvoerenden (periodiek) getoetst?

Formatie en budget

- 3.7a Welke formatie is beschikbaar (voor vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid (per item, eventueel verdeeld over meerdere diensten en derden) en welk budget is hiervoor beschikbaar?
- 3.7b Welk beleid ligt aan deze toewijzing van formatie en budget ten grondslag?
- 3.7c Welk percentage van de gemeentelijke begroting is besteed aan de brandweer en welk percentage aan vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid (eventueel verdeeld over meerdere diensten)?
- 3.7d Op welke wijze wordt getoetst of de beschikbare formatie en het beschikbare budget

voldoende is?

- 3.7e Indien dit niet toereikend is, wat is hier aan gedaan of op welke wijze is dit bestuurlijk afgedekt?

Andere handhavingsterreinen

- 3.8a Is er onderscheid in het beleid ten aanzien van de werkwijze en organisatie inzake brandveiligheid en de werkwijze en organisatie inzake bouw en milieu (en wat is dit onderscheid)?
- 3.8b Welk beleid ligt ten grondslag aan dit onderscheid?

Rubriek 4 - Beleid, vergunningsketen

Beleidsplannen

- 4.1a Welke beleidsplannen zijn er ten aanzien van brandveiligheid?
- 4.1b Hoe zijn deze beleidsplannen bestuurlijk geaccordeerd?
- 4.1c Wat zijn de uitgangspunten, visies en keuzes geweest voor het in deze plannen neergelegde beleid?
- 4.1d Hoe wordt toegezien op de voortgang en uitvoering van deze beleidsplannen?
- 4.1e Welke integraliteit kent deze beleidsplannen (bijvoorbeeld afstemming en samenwerking met OM en arbeidsinspectie)?
- 4.1f Wat is de effectiviteit van deze beleidsplannen?
- 4.1g Welke knelpunten zijn er bij de beleidsplannen?

Actieplannen

- 4.2a Welke actieplannen (uitvoering van beleid, inhaalslagen) zijn er (geweest) ten aanzien van brandveiligheid?
- 4.2b Hoe zijn deze actieplannen bestuurlijk geaccordeerd?
- 4.2c Wat zijn de uitgangspunten, visies en keuzes geweest voor deze actieplannen?
- 4.2d Hoe wordt toegezien op de voortgang en uitvoering van deze actieplannen?
- 4.2e Welke integraliteit kent deze actieplannen (bijvoorbeeld afstemming en samenwerking met OM en arbeidsinspectie)?
- 4.2f Wat is de effectiviteit van deze actieplannen?
- 4.2g Welke knelpunten zijn er bij de actieplannen?

Voorlichting

- 4.3a Hoe wordt brandveiligheidsbeleid (regels, beleids- en actieplannen) kenbaar gemaakt?
- 4.3b Op welke wijze wordt voorlichting gegeven over vergunningen en procedures (zoals controles en handhaving)?
- 4.3c Op welke wijze wordt voorlichting gegeven over technische brandveiligheidsmaatregelen?
- 4.3d Wat is de effectiviteit van deze verschillende aspecten van voorlichting?
- 4.3e Welke knelpunten zijn er bij deze verschillende aspecten van voorlichting?

Taakstellingen en prioriteiten

- 4.4a Welke keuzes zijn er gemaakt ten aanzien van taakstellingen en prioriteiten (aantallen vergunningen, legesinkomsten, outcome)?
- 4.4b Welk beleid ligt ten grondslag aan deze keuzes en hoe wordt toegezien op de uitvoering van dit beleid?

- 4.4c Wat zijn (in positieve en negatieve zin) de consequenties van deze keuzes en op welke wijze zijn deze bestuurlijk afgedekt?

Registratie en archivering

- 4.5a Op welke wijze vindt registratie en archivering plaats?

Bezwaar en beroep

- 4.6a Op welke wijze is voorzien in bezwaar en beroep?
4.6b Wat zijn de kwantitatieve gegevens inzake bezwaar en beroep?
4.6c Wat zijn de ervaringen met procedures van bezwaar en beroep?
4.6d In hoeverre frustreren uitspraken inzake bezwaar en beroep het brandveiligheidsbeleid en de uitvoering daarvan (ervaringen)?
4.6e Welke (overige) knelpunten zijn er bij bezwaar en beroep?

Andere handhavingsterreinen

- 4.7a Is er onderscheid in het beleid ten aanzien van de vergunningsketen brandveiligheid en de vergunningsketen bouw en milieu (en wat is dit onderscheid)?
4.7b Welk beleid ligt ten grondslag aan dit onderscheid?

Rubriek 5 - Vergunningverlening

Bouwvergunningen

- 5.1a Wordt het Bouwbesluit volledig toegepast bij het verlenen van bouwvergunningen (nieuwbouw en verbouw) of is er sprake van steekproefsgewijze of marginale toetsing?
5.1b Is de bouwvergunning afdoende om een brandveilig gebouw te kunnen bouwen?
5.1c Welke capaciteit vergt de bouwvergunningverlening op het onderdeel brandveiligheid?
5.1d Zijn er capaciteitsproblemen en in het verlengde daarvan achterstanden bij de bouwvergunningverlening?
5.1e Wie (welke dienst) verleent de bouwvergunning en welke samenwerking is er daarbij met anderen zoals de brandweer?
5.1f Welk beleid ligt ten grondslag aan deze samenwerking en hoe wordt omgegaan met verschillen van inzicht?
5.1g Welke (overige) knelpunten zijn er bij de bouwvergunningverlening.

Aanschrijvingen

- 5.2a Wordt gebruik gemaakt van het aanschrijvingsinstrument voor zowel overtreding van het Bouwbesluit als overtreding van de bouwverordening?
5.2b Welk beleid ligt ten grondslag aan deze aanschrijvingen en hoe wordt op de uitvoering van dit beleid toegezien?
5.2c Hoe is de aanschrijving technisch en procedureel ingericht (voorbeeld)?
5.2d Vindt er overleg met de portefeuillehouder(s) plaats bij gevoelige/kritische aanschrijvingen en hoe verloopt daarna het proces?
5.2e Welke termijnen worden gehanteerd, hoe verloopt de voortgangscontrole en hoe zijn deze termijnen buiten de aanschrijving om kenbaar?
5.2f Welke sancties zijn gekoppeld aan het verstrijken van de termijnen in de aanschrijving en worden deze sanctie direct uitgevoerd en op welke termijn?
5.2g In welke gevallen wordt gebruik gemaakt van de formele aanschrijvingen en in welke

- gevallen van een brief met dezelfde strekking?
- 5.2h Welke ervaringen zijn opgedaan met aanschrijvingen brandveiligheid (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
 - 5.2j Wat zijn de kwantitatieve gegevens inzake aanschrijvingen brandveiligheid?
 - 5.2k Wat is de effectiviteit van het bestuursrechtelijk handhaven (ervaringen)?
 - 5.2l Wie (welke dienst) voert de aanschrijvingen uit en op welke wijze (bijvoorbeeld samenwerking met anderen)?
 - 5.2m Zijn deze aanschrijvingsmogelijkheden voldoende om een gebouw brandveilig te houden?
 - 5.2n Welke (overige) knelpunten zijn er bij het aanschrijvingsinstrument?

Gebruiksvergunningen

- 5.3a Voor welke gebouwfuncties worden gebruiksvergunningen verstrekt (conform MBV)?
- 5.3b Is hierbij sprake van een actief (laten aanvragen) of passief (wachten op aanvragen) beleid?
- 5.3c Welk beleid ligt aan bovenstaande vragen ten grondslag en hoe wordt toezicht gehouden op de uitvoering van dit beleid?
- 5.3d Wordt voor de uitvoering gebruik gemaakt van de handleiding Prevap en wat zijn de ervaringen?
- 5.3e Welke koppelingen zijn er tussen de gebruiksvergunning enerzijds en de bouwvergunning/aanschrijving anderzijds?
- 5.3f Hoe is de gebruiksvergunning technisch en procedureel ingericht (voorbeeld), onder meer wat betreft aan aangeven van maximale aantallen personen?
- 5.3g Vindt er overleg met de portefeuillehouder plaats bij gevoelige/kritische gebruiksvergunningen en hoe verloopt daarna het proces?
- 5.3h Welke termijnen voor de verstrekking van de gebruiksvergunning worden gehanteerd?
- 5.3j Welke ervaringen zijn opgedaan met het gebruiksvergunningstelsel
- 5.3k Wat zijn de kwantitatieve gegevens inzake het verstrekken van gebruiksvergunningen (gebruiksvergunningplichtige panden, verstrekte vergunningen, tempo)?
- 5.3l Welke personele capaciteit vergt de gebruiksvergunningverstrekking en is deze capaciteit voldoende (eventueel tekort kwantificeren)?
- 5.3m Welke prioriteiten worden er gesteld bij een tekort aan capaciteit?
- 5.3n Wat is de effectiviteit van het gebruiksvergunningstelsel (ervaringen)?
- 5.3o Wie (welke dienst) voert het gebruiksvergunningstelsel uit en op welke wijze (bijvoorbeeld samenwerking met anderen)?
- 5.3p Is het gebruiksvergunningstelsel voldoende om een gebouw brandveilig te houden?
- 5.3q Welke (overige) knelpunten zijn er bij het gebruiksvergunningstelsel?

Overige gemeentelijke vergunningen

- 5.4a Van welke andere (gemeentelijke) vergunningen wordt gebruik gemaakt om brandveiligheid te regelen (APV, kindercentra, evenementen)?
- 5.4b Welk beleid ligt ten grondslag aan deze keuze om ook in andere vergunningen de brandveiligheid te regelen?
- 5.4c Welke koppeling is er tussen deze vergunningen en de bouw- en gebruiksvergunning?
- 5.4d Is er sprake van (een vorm van) integrale vergunningverlening of één loket principe?
- 5.4e Wat is de effectiviteit van deze vergunningstelsels (ervaringen)?
- 5.4f Wie (welke dienst) voert deze vergunningstelsels uit en op welke wijze (bijvoorbeeld samenwerking met anderen)?
- 5.4g Zijn de bouw- en gebruiksvergunning niet voldoende om een gebouw brandveilig te

krijgen en te houden?

5.4h Welke (overige) knelpunten zijn er bij deze andere vergunningstelsels?

Andere handhavingsterreinen

5.5a Is er onderscheid in het beleid ten aanzien van vergunningverlening/aanschrijvingen brandveiligheid en vergunningverlening/aanschrijvingen bouw en milieu (en wat is dit onderscheid)?

5.5b Welk beleid ligt ten grondslag aan dit onderscheid?

Rubriek 6 - Controle

Preventieve controles tijdens de bouwfase

6.1a Worden gebouwen tijdens de bouwfase gecontroleerd op de brandpreventieve voorzieningen?

6.1b Welk beleid ligt ten grondslag aan deze controles en hoe wordt op de uitvoering van dit beleid toegezien?

6.1c Wat is de effectiviteit van deze controles?

6.1d Wie (welke dienst) voert deze controles uit en op welke wijze (bijvoorbeeld samenwerking met anderen)?

6.1e Zijn deze controles voldoende om een brandveilig gebouw op te kunnen leveren?

6.1f Welke controlefrequentie wordt aangehouden, welke personele capaciteit vergt dit en is deze capaciteit voldoende (eventueel tekort kwantificeren)?

6.1g Welke prioriteiten worden er gesteld bij een tekort aan controlecapaciteit?

6.1h Hoe open en tijdig wordt het bestuur geïnformeerd over gevaarlijke situaties en hoe verloopt daarna het proces?

6.1j Welke (overige) knelpunten zijn er bij deze controles?

Preventieve controles tijdens de gebruiksfase

6.2a Worden gebouwen met een gebruiksvergunning tijdens de gebruiksfase gecontroleerd op brandveilig gebruik?

6.2b Worden gebouwen zonder een gebruiksvergunning (nog geen vergunning of niet vergunningsplichtig) tijdens de gebruiksfase gecontroleerd op brandveilig gebruik?

6.2c Worden hiervoor controlelijsten gebruikt?

6.2d Welk beleid ligt ten grondslag aan deze controles en hoe wordt op de uitvoering van dit beleid toegezien (en hoe wordt gerapporteerd)?

6.2e Wat is de effectiviteit van deze controles?

6.2f Wie (welke dienst) voert deze controles uit en op welke wijze (bijvoorbeeld samenwerking met anderen)?

6.2g Zijn deze controles voldoende om een brandveilig gebruik van het gebouw te kunnen garanderen?

6.2h Welke controlefrequentie wordt aangehouden, welke personele capaciteit vergt dit en is deze capaciteit voldoende (eventueel tekort kwantificeren)?

6.2j Welke prioriteiten worden er gesteld bij een tekort aan controlecapaciteit?

6.2k Hoe open en tijdig wordt het bestuur geïnformeerd over gevaarlijke situaties en hoe verloopt daarna het proces?

6.2l Welke (overige) knelpunten zijn er bij deze controles?

Preventieve controles tijdens evenementen

- 6.3a Worden gebouwen tijdens evenementen gecontroleerd op brandveilig gebruik?
- 6.3b Worden gebouwen tijdens feestdagen (kerst, carnaval) extra gecontroleerd op brandveilig gebruik?
- 6.3c Worden hiervoor controlelijsten gebruikt?
- 6.3d Welk beleid ligt ten grondslag aan deze controles en hoe wordt op de uitvoering van dit beleid toegezien (en hoe wordt gerapporteerd)?
- 6.3e Wat is de effectiviteit van deze controles?
- 6.3f Wie (welke dienst) voert deze controles uit en op welke wijze (bijvoorbeeld samenwerking met anderen). Bij feestdagen controles; waarop wordt speciaal gecontroleerd?
- 6.3g Zijn deze controles voldoende om een brandveilig evenement te kunnen garanderen?
- 6.3h Welke controlefrequentie wordt aangehouden, welke personele capaciteit vergt dit en is deze capaciteit voldoende (eventueel tekort kwantificeren)?
- 6.3j Welke prioriteiten worden er gesteld bij een tekort aan controlecapaciteit?
- 6.3k Hoe open en tijdig wordt het bestuur geïnformeerd over gevaarlijke situaties en hoe verloopt daarna het proces?
- 6.3l Welke (overige) knelpunten zijn er bij deze controles?

Repressieve controles

- 6.4a Worden gebouwen naar aanleiding van klachten of signalen over brandonveilige situaties gecontroleerd?
- 6.4b Worden hiervoor controlelijsten gebruikt?
- 6.4c Welk beleid ligt ten grondslag aan deze controles en hoe wordt op de uitvoering van dit beleid toegezien (en hoe wordt gerapporteerd)?
- 6.4d Wat is de effectiviteit van deze controles?
- 6.4e Wie (welke dienst) voert deze controles uit en op welke wijze (bijvoorbeeld samenwerking met anderen)?
- 6.4f Welke personele capaciteit vergen deze controles en is deze capaciteit voldoende (eventueel tekort kwantificeren)?
- 6.4g Hoe open en tijdig wordt het bestuur geïnformeerd over gevaarlijke situaties en hoe verloopt daarna het proces?
- 6.4h Welke (overige) knelpunten zijn er bij deze controles?

Overige aspecten

- 6.5a Indien tijdens controles kennis wordt opgedaan over gevaarlijke situaties die niet direct ongedaan gemaakt (kunnen) worden, in hoeverre bereid de brandweer zich voor op deze situatie (bijvoorbeeld situatie verkennen, oefenen op deze lokatie)?
- 6.5b Op welke wijze heeft de gemeente (eventueel) geregeld dat de ondernemers zelf toezien op brandveiligheid vanuit hun eigen verantwoordelijkheid?

Andere handhavingsterreinen

- 6.6a Is er onderscheid in het beleid ten aanzien van controles brandveiligheid en controles bouw en milieu (en wat is dit onderscheid)?
- 6.6b Welk beleid ligt ten grondslag aan dit onderscheid?

Rubriek 7 - Handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving

- 7.1a Wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden om bestuursrechtelijk te handhaven?
- 7.1b Welke beleid ligt ten grondslag aan het bestuursrechtelijk handhaven?
- 7.1c Wanneer wordt gebruik gemaakt van het middel (gedeeltelijke) sluiting en wanneer van het middel "uitvoering van gemeentewege"?
- 7.1d Welke ervaringen zijn opgedaan met bestuursrechtelijk handhaven (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
- 7.1e Wat zijn de kwantitatieve gegevens inzake bestuursrechtelijke handhaving?
- 7.1f Wat is de effectiviteit van het bestuursrechtelijk handhaven (ervaringen)?
- 7.1g Wie (welke dienst) voert de bestuursrechtelijke handhaving uit en op welke wijze (bijvoorbeeld overleg/samenwerking met anderen)?
- 7.1h Zijn de bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten voldoende om de brandveiligheid te handhaven?
- 7.1j Welke knelpunten zijn er bij het bestuursrechtelijk handhaven?

Dwangsom

- 7.2a Wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden om een dwangsom op te leggen?
- 7.2b Welke beleid ligt ten grondslag aan het opleggen van dwangsommen?
- 7.2c Wanneer wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen en wat is in welke gevallen de hoogte van de dwangsom?
- 7.2d Welke ervaringen zijn opgedaan met het opleggen van dwangsommen (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
- 7.2e Wat zijn de kwantitatieve gegevens inzake het opleggen van dwangsommen?
- 7.2f Wat is de effectiviteit van het opleggen van dwangsommen (ervaringen)?
- 7.2g Wie (welke dienst) legt dwangsommen op en op welke wijze (bijvoorbeeld overleg/samenwerking met anderen)?
- 7.2h Is het opleggen van een dwangsom voldoende om de brandveiligheid te handhaven?
- 7.2j Wat zijn de ervaringen met toetsing door de rechter na het toepassen van de dwangsombevoegheid?
- 7.2k Wat zijn de ervaringen met toetsing door de rechter na bestuursrechtelijke handhaving?
- 7.2l Welke knelpunten zijn er bij het opleggen van dwangsommen?

Strafrechtelijke handhaving

- 7.3a Wordt door de gemeente in voorkomende gevallen proces-verbaal opgemaakt of aangifte gedaan en door wie (welke dienst)?
- 7.3b In welke mate zijn afspraken gemaakt met het OM omtrent het strafrechtelijk handhaven?
- 7.3c Welke ervaringen zijn opgedaan met strafrechtelijk handhaven (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
- 7.3d Hoe zijn de ervaringen omtrent het samenwerken met het OM bij strafrechtelijke handhaving?
- 7.3e Wat zijn de kwantitatieve gegevens inzake strafrechtelijke handhaving?
- 7.3f Wat is de effectiviteit van het strafrechtelijke handhaven (ervaringen)?
- 7.3g Is strafrechtelijke handhaving voldoende om de brandveiligheid te handhaven?
- 7.3h Wat zijn de ervaringen met toetsing door de rechter na strafrechtelijke handhaving?
- 7.3j Welke knelpunten zijn er bij het strafrechtelijk handhaven?

Privaatrechtelijke handhaving

- 7.4a Wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden om privaatrechtelijk te handhaven (contractuele afspraken, zaakwaarneming)?
- 7.4b Welke beleid ligt ten grondslag aan het privaatrechtelijk handhaven?
- 7.4c Welke ervaringen zijn opgedaan met privaatrechtelijk handhaven (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
- 7.4d Wat zijn de kwantitatieve gegevens inzake privaatrechtelijke handhaving?
- 7.4e Wat is de effectiviteit van het privaatrechtelijk handhaven (ervaringen)?
- 7.4f Wie (welke dienst) voert de privaatrechtelijke handhaving uit en op welke wijze (bijvoorbeeld overleg/samenwerking met anderen)?
- 7.4g Is privaatrechtelijke handhaving voldoende om de brandveiligheid te handhaven?
- 7.4h Wat zijn de ervaringen met toetsing door de rechter na privaatrechtelijke handhaving?
- 7.4j Welke knelpunten zijn er bij het privaatrechtelijk handhaven?

Feitelijk handelen

- 7.5a Wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden om zonder formele bevoegdheid brandgevaarlijke situaties door feitelijk handelen op te heffen (bijvoorbeeld door plegen onrechtmatige daad)?
- 7.5b Welke ervaringen zijn opgedaan met dit feitelijk handelen (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
- 7.5c Wat zijn de kwantitatieve gegevens inzake feitelijk handelen?
- 7.5d Wat is de effectiviteit van het feitelijk handelen (ervaringen)?
- 7.5e Wat zijn de ervaringen met toetsing door de rechter na feitelijk handelen?
- 7.5f Welke knelpunten zijn er bij het feitelijk handelen?

Samenhang

- 7.6a In welke gevallen krijgt strafrechtelijk handhaven de voorkeur boven bestuursrechtelijk handhaven en boven het opleggen van een dwangsom? En in welke gevallen juist niet? Wanneer wordt voor meerdere handhavingsinstrumenten gekozen? Kortom hoe worden de verschillende handhavingsinstrumenten in onderlinge samenhang toegepast?
- 7.6b Welke beleid ligt ten grondslag aan bovenstaande keuzes en welk handhavingsinstrument heeft de voorkeur?
- 7.6c Welke ervaringen zijn opgedaan met het tegelijkertijd toepassen van meerdere handhavingsinstrumenten (concrete voorbeelden en hoe er mee omgegaan is)?
- 7.6d Wat is de effectiviteit van het toepassen van meerdere handhavingsinstrumenten?
- 7.6e Zijn dergelijke combinaties noodzakelijk om de brandveiligheid te handhaven?
- 7.6f Wat zijn de ervaringen met toetsing door de rechter na gecombineerde toepassing?
- 7.6g Welke knelpunten zijn er bij gecombineerde toepassing?

Andere handhavingsterreinen

- 7.7a Is er onderscheid in het beleid ten aanzien van handhaving brandveiligheid en handhaving bouw en milieu (en wat is dit onderscheid)?
- 7.7b Welk beleid ligt ten grondslag aan dit onderscheid?

Rubriek 8 - Technische aspecten

Noodverlichting, vluchtwegaanduidingen en ontruimingsinstallaties

- 8.1a Wordt toegezien op de staat van de noodverlichting, vluchtwegaanduidingen en ontruimingsinstallaties?
- 8.1b Wat is de controlefrequentie?
- 8.1c Op welke wijze wordt op deze voorziening gecontroleerd?
- 8.1d Waaraan (normen, richtlijnen) wordt deze voorziening getoetst?
- 8.1e Wat zijn de ervaringen tijdens het controleren van deze voorzieningen?
- 8.1f Welke sancties en termijnen worden aan het niet voldoen verbonden?

Aanwezigheid van nooduitgangen

- 8.2a Wordt toegezien op de aanwezigheid van voldoende nooduitgangen?
- 8.2b Wat is de controlefrequentie?
- 8.2c Waaraan (normen, richtlijnen) wordt deze voorziening getoetst?
- 8.2d Wat zijn de ervaringen tijdens het controleren van deze voorzieningen?
- 8.2e Welke sancties en termijnen worden aan het niet voldoen verbonden?

Onbelemmerd gebruik en draairichting van (nood)uitgangen

- 8.3a Wordt toegezien op het onbelemmerd gebruik en de draairichting van (nood)uitgangen?
- 8.3b Wat is de controlefrequentie?
- 8.3c Op welke wijze wordt op deze voorziening gecontroleerd?
- 8.3d Waaraan (normen, richtlijnen) wordt deze voorziening getoetst?
- 8.3e Wat zijn de ervaringen tijdens het controleren van deze voorzieningen?
- 8.3f Welke sancties en termijnen worden aan het niet voldoen verbonden?

Brandbaarheid versiering, meubilering en inrichting

- 8.4a Wordt toegezien op de brandbaarheid van versiering, meubilering en inrichting?
- 8.4b Wat is de controlefrequentie?
- 8.4c Op welke wijze wordt op de versiering, meubilering en inrichting gecontroleerd?
- 8.4d Waaraan (normen, richtlijnen) wordt deze versiering meubilering en inrichting getoetst?
- 8.4e Wat zijn de ervaringen tijdens het controleren van de versiering, meubilering en inrichting?
- 8.4f Welke sancties en termijnen worden aan het niet voldoen verbonden?

Herkenbaarheid blusmiddelen

- 8.5a Wordt toegezien op de herkenbaarheid van de blusmiddelen?
- 8.5b Wat is de controlefrequentie?
- 8.5c Op welke wijze wordt op deze voorziening gecontroleerd?
- 8.5d Waaraan (normen, richtlijnen) wordt deze voorziening getoetst?
- 8.5e Wat zijn de ervaringen tijdens het controleren van deze voorzieningen?
- 8.5f Welke sancties en termijnen worden aan het niet voldoen verbonden?

Aantal toe te laten personen

- 8.6a Wordt toegezien op het aantal toe te laten personen?
- 8.6b Wat is de controlefrequentie?
- 8.6c Op welke wijze wordt het aantal toe te laten personen gecontroleerd?
- 8.6d Waaraan (normen, richtlijnen) wordt het aantal toe te laten personen getoetst?

-
- 8.6e Wat zijn de ervaringen tijdens het controleren van het toe te laten aantal personen?
 - 8.6f Welke sancties en termijnen worden aan het niet voldoen verbonden?

BHV

- 8.7a Wordt toegezien op het aantal BHV-ers in gebouw?
- 8.7b Wat is de controlefrequentie?
- 8.7c Op welke wijze wordt hierop gecontroleerd?
- 8.7d Wat zijn de ervaringen tijdens het controleren hierop?
- 8.7e Welke sancties en termijnen worden aan gehouden?

Verlag klankbordbijeenkomst

1. Klankbordbijeenkomst

Op 13 maart zijn de analyse en conclusies van de belangrijkste onderwerpen besproken met een klankbordgroep van externe deskundigen. Het doel van deze bijeenkomst was het bediscussieren en becommentariëren van deze onderzoeksresultaten om de door de onderzoekers getrokken conclusies te toetsen aan de visie van de klankbordgroepleden, alsmede het geven van aanzetten voor de uit de conclusies te formuleren aanbevelingen.

De deelnemers aan de klankbordbijeenkomst waren:

- Drs. R.W. Munnikma, burgemeester van Aa en Hunze (discussieleider)
- W.M. van Beuzekom, hoofd vergunningen en juridische zaken van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag
- Mr. G.R. de Goede, directeur sector Fysieke en Economische Infrastructuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Prof. Dr. A.B. Ringeling, hoogleraar bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
- Mr. W.P.M. Urlings, burgemeester van Hogeveen.

Namens de onderzoekers waren bij de klankbordbijeenkomst aanwezig:

- Ing. R.R. Hagen MPA, leider onderzoek quick-scan handhaving
- L. Witloks, onderzoeker quick-scan handhaving.

De klankbordgroep heeft zich tijdens de bijeenkomst gebogen over de volgende items:

- onderzoeksopzet
- analyse en conclusies van de bouwregelgeving
- analyse en conclusies van de mandatering en samenwerking
- analyse en conclusies van de beleidsplannen, taakstellingen en prioriteiten
- analyse en conclusies van de bouwvergunning, aanschrijving en gebruiksvergunningen
- analyse en conclusies van de handhaving.

2. Onderzoeksopzet

Na de toelichting over de onderzoeksopzet door de onderzoeksleider concludeert de klankbordgroep dat het onderzoek onder 30 a-select gekozen gemeenten voldoende is om een globaal beeld te geven over de vergunningverlening, de controle en de handhaving van de brandveiligheid door gemeenten. De klankbordgroep komt mede tot deze conclusie doordat het onderzoek geen grote afwijkingen tussen de onderzochte gemeenten heeft opgeleverd. De

klankbordgroep is wel van mening dat voor een representatief onderzoek het aantal van 30 gemeenten te klein is. Voor wat betreft de betrouwbaarheid van de informatie uit de interviews, waarschuwt de klankbordgroep ervoor dat door de gebeurtenissen in Volendam en de publiciteit die daarop volgde een framing van de opvattingen van de geïnterviewden plaats heeft gevonden (zoals bijvoorbeeld de roep om centralisatie en eenduidige regels).

3. Bouwregelgeving

De klankbordgroep beveelt aan om ten aanzien van brandveiligheidseisen bij de gemeentelijke beleidsvrijheden inzake het Bouwbesluit specifiekere aan te geven dat deze beleidsruimte alleen bij de bestaande gebouwen bestaat en dat bij nieuwbouw geen sprake is van beleidsvrijheden voor de gemeenten.

Geconstateerd wordt dat de meeste gemeenten de mogelijkheden van de regelgeving onvoldoende beheersen. (Als men deze al beheerst worden ze niet benut.) Deze achterstand in informatie wordt veroorzaakt door de hoeveelheid regels die gemeenten moeten uitvoeren, de ingewikkeldheid van de regelgeving en de vele afgeleide regels zoals normen, richtlijnen en bijlagen. Bij de milieuregelgeving is gekozen voor een systeem met AMvB's om de regelgeving overzichtelijk te maken.

De bij de conclusies genoemde paraplu-verordening brandveiligheid wordt door de klankbordgroep niet onderschreven. Een (te) grote hoeveelheid aan regels moet niet met nog meer regelgeving bestreden worden. Men moet daarentegen proberen de verantwoordelijkheid bij de gebruiker te leggen en de bestaande regels beter te bundelen en daarna waar mogelijk te saneren.

Om het probleem rondom de verantwoordelijkheid helderder te maken adviseert de klankbordgroep om, analoog aan hetgeen bij de milieuregelgeving is gedaan, de mogelijkheden van een kaderstellende vergunning op hoofdlijnen te bekijken. De klankbordgroep beveelt aan om de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid scherp bij de eigenaar/exploitant te leggen, die door middel van het inschakelen van deskundigheid die verantwoordelijkheid moet gaan dragen en daar middels certificering verantwoording van moet afleggen. Wel moet de overheid dit proces bewaken door het inbouwen van checks en balances. Met andere woorden; niet controleren, maar toezien op de controle.

Gelet op bovenstaande aanbevelingen adviseert de klankbordgroep om de opmerkingen over de (her)inrichting van de (model-)bouwverordening niet in de rapportage op te nemen.

4. Mandatering en samenwerking

De klankbordgroep is van mening dat mandatering een groot goed is, die waar mogelijk nog dieper in de gemeentelijke organisatie toegepast zou moeten worden. De klankbordgroep onderschrijft de conclusie dat de vergunningverlening versnipperd uitgevoerd wordt. Voor een deel wordt dit veroorzaakt door de weinig slagvaardige verdeling van bevoegdheden over de verschillende afdelingen van de gemeentelijke organisatie. Ook verkokering binnen het bestuur leidt er toe dat (brand)veiligheid vaak in beperkte mate door het gemeentebestuur als collectief aandachtsgebied erkend wordt. Naast deze structurele kenmerken spelen ook culturele aspecten bij de gesignaleerde versnippering een rol. De klankbordgroep geeft een aantal potentiële oplossingen voor dit geconstateerde probleem.

Door een coördinatiebepaling kan afstemming en samenhang aangebracht worden in de rollen van de verschillende diensten, zoals bijvoorbeeld het geval is bij het welstandstoezicht. Dit houdt in dat gekozen wordt voor een soort horizontaal parafen-systeem. Het bestuur gaat daarbij over de tegenstrijdige waarden, die door de verschillende diensten behartigd worden. In deze diensten werken professionals met verschillende waarden, die door het bestuur gekoppeld moeten worden.

De klankbordgroep is van mening dat de nog veel voorkomende verticale verkokering van de gemeentelijke organisatie belemmerend werkt voor een meer integrale vergunningverlening en handhaving. Een meer gestroomlijnde organisatie biedt betere perspectieven voor een slagvaardige aanpak.

De brandweer zou zich ook meer moeten gaan opstellen als een 'gewone' gemeentelijke dienst, waardoor de samenwerking tussen de diensten beter kan verlopen.

Voor wat betreft de informatievoorziening aan het bestuur geeft de klankbordgroep aan dat verantwoordelijkheid het afleggen van verantwoording impliceert.

Dit geldt zowel voor de mandatering als voor de samenwerking tussen de diensten. Op dit afleggen van verantwoording zouden gemeentebesturen meer moeten aansturen. Periodieke (jaarlijkse) rapportages zijn hiervoor een goede kapstok.

De klankbordgroep is van mening dat de conclusie dat de brandweer over het algemeen niet over voldoende kennis beschikt om het mandaat inzake het gebruiksvergunningstelsel uit voeren, niet aan de brandweer geadresseerd mag worden. Het is aan het gemeentebestuur om de vergunningverlening te organiseren. Het gemeentebestuur is immers verantwoordelijk voor een adequate inrichting van de organisatie. De processen moeten goed georganiseerd worden en de deskundigheid moet weggehaald worden bij de deskundige (diensten). In dat model zou Bouw- en woningtoezicht de procesverantwoordelijke kunnen zijn en de brandweer de deskundige.

De klankbordgroep is het eens met de conclusie dat er een samenwerkingsregeling moet zijn, maar deelt niet de mening dat deze samenwerking bij verordening geregeld moet worden. Verankering van de samenwerking in een kwaliteitszorgsysteem ligt naar de mening van de klankbordgroep meer voor de hand.

5. Beleidsplannen, taakstellingen en middelen

De klankbordgroep is het eens met de conclusie dat gemeenten bij gebruiksvergunningverlening te vaak in een afhankelijkheidspositie gaan zitten, maar adviseert om in de analyse deze conclusie beter te onderbouwen. Tevens geeft de klankbordgroep aan dat deze conclusie een andere dimensie krijgt als de primaire verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid (zoals besproken bij het onderdeel "bouwregelgeving") meer bij de eigenaar komt te liggen.

De klankbordgroep is het eens met de conclusie dat gemeentelijke beleidsplannen inzake brandveiligheid meestal niet meer zijn dan het vragen om extra middelen, en dat de uitvoering vaak tekort schiet. De klankbordgroep is van mening dat de beleidsplannen een doel op zich zijn geworden, zonder dat men zich bekommert om de uitvoering. Van evaluatie, essentieel in de beleidscyclus, is bijna geen sprake, terwijl beleid zonder evaluatie onmogelijk is. ("words

that succeed and policies that failed”). Er is naar de mening van de klankbordgroep een doorbraak nodig om het gehele traject van planning tot evaluatie uit te voeren.

Evaluatie heeft ook te maken met leerprocessen. De klankbordgroep is van mening dat de technische leerprocessen redelijk goed geïnstitutionaliseerd zijn. In de bestuurlijke sectoren zijn leerprocessen veel minder geïnstitutionaliseerd. Hierbij valt te denken aan de vuurwerkexplosie in Culemborg. Op dit punt is versterking nodig.

De klankbordgroep constateert dat de kosten van controles in principe uit de publieke middelen betaald moeten worden. Het eerder voorgestelde systeem van een vergunning op hoofdlijnen, gekoppeld aan een primaire verantwoordelijkheid voor brandveiligheid van de exploitant/eigenaar, heeft tot gevolg dat de gemeentelijke controles er anders uit komen te zien. Een deel van het 'voorwerk' ligt dan bij de exploitant/eigenaar. De kostenverdeling tussen overheid en eigenaar komt daarmee ook billijker te liggen.

De klankbordgroep deelt niet de mening dat het Project Versterking Brandweer (PVB) onvoldoende heeft bijgedragen aan de verhoging van de brandveiligheid. Het project is naar de mening van de klankbordgroep nog te kort geleden in gang gezet om nu al tot meetbaar effect te leiden.

Tot slot van dit item vraagt de klankbordgroep aandacht voor de plaats van de conclusies ten aanzien van dit item. Wellicht is het beter om sommige conclusies op andere plaatsen in het rapport neer te zetten.

6. Bouwvergunning, aanschrijving en gebruiksvergunning

De klankbordgroep beveelt aan om de relatie tussen de aanschrijving en de gebruiksvergunningverlening beter weer te geven, omdat nu de aanschrijving als solistisch instrument staat beschreven, terwijl het hier bedoeld is als aanvulling van de gebruiksvergunning-verlening.

De klankbordgroep deelt de conclusie dat het aanschrijvingsinstrument nauwelijks wordt toegepast, maar vraagt zich af wat de redenen daarvoor zijn. De onderzoekers geven aan dat zij die redenen niet uit het onderzoek hebben kunnen halen. De klankbordgroep heeft wel een aantal ideeën over de redenen. Aanschrijving is voor de uitvoerende ambtenaren wellicht geen item. Over belangentegenstellingen wordt steeds weer onderhandeld en daardoor komt het instrument aanschrijving/bestuursdwang ook niet bij het bestuur terecht. Een andere reden kan zijn dat de regels die met de aanschrijving afgedwongen worden, niet de regels van de uitvoerenden en de bestuurders zijn. Met andere woorden: de regels worden niet herkend door de uitvoerenden en de bestuurders, dus is de drang om ze af te dwingen met een aanschrijving ook niet groot. Bij veel gemeenten ontbreekt het ook aan juridische basiskennis op het terrein van aanschrijven en handhaven. Dat maakt gemeenten 'schichtig' om dwangmiddelen in te zetten (angst voor schadeclaims). Scholing en samenwerkingsverbanden tussen (kleine) gemeenten kunnen dat probleem helpen oplossen.

De gemeenten zitten naar de mening van de klankbordgroep in dit verband met nog een dilemma. Daar waar de burgers een risico niet herkennen (hetgeen bij brandveiligheid vaak het geval is) moet de gemeente meer zorg aan dat risico besteden. Maar juist doordat de burgers dat risico niet herkennen zien zij het nut van deze gemeentelijke inspanning niet in.

7. Handhaving

Het startpunt van het begrip handhaving in het rapport is een geconstateerde overtreding. Onder handhaving wordt hier verstaan het juridisch toepassen van dwangmiddelen. De klankbordgroep beveelt aan om dit startpunt van de handhaving duidelijk(er) te omschrijven.

Er is vaak meer sprake van overleg dan van strikte handhaving. Dat is naar de mening van de klankbordgroep verklaarbaar. Als de hele beleidscyclus doorspekt is met overleg, is daarmee niet alleen een trend gezet, maar leidt dat ook tot onheldere normstellingen. Als het moment van handhaving is aangebroken wordt deze normstelling niet opeens helder. Op dit punt speelt dan ook een cultuurdiscussie mee. In deze discussie draait het onder andere om de vraag: gaat het werkelijk om een veilige of onveilige situatie of gaat het alleen nog maar om het wel of niet hebben van een vergunning?

Overigens is de klankbordgroep van mening dat bij gevaarlijke situaties niet overlegd moet worden, maar dat tot handhaving overgegaan moet worden. Een voordeel van strikte handhaving is naar de mening van de klankbordgroep ook dat er sneller gewerkt kan worden, want als er in plaats van handhaving (opnieuw) overleg plaatsvindt, kunnen de dossiers nooit gesloten worden.

Op het moment dat brandveiligheid onderdeel uitmaakt van een meer horizontaal georganiseerde gemeentelijke organisatie (of een daartoe opgerichte projectstructuur) waarin brede vergunningverlening, openbare orde en veiligheid samengebracht zijn, kunnen controles projectmatiger plaatsvinden. Dit zal zowel intern als extern sterk motiverend werken. Dit zal de effectiviteit van controles volgens de klankbordgroep bevorderen. De klankbordgroep zet vraagtekens bij een jaarlijkse verplichte algemene controle van alle vergunningsplichtige bouwwerken. Ze beveelt een meer projectmatige aanpak met periodieke speerpunten aan. In een meerjarige cyclus behoren dan wel alle gevoelige punten aan bod te komen.

De klankbordgroep is van mening dat zolang overtredingen van de brandveiligheid niet gekwalificeerd zijn als economisch delict, strafrechtelijke handhaving geen goed handhavingsinstrument is. Ook vindt de klankbordgroep dat het claimen van individuele schade door de slachtoffers zal leiden tot een groter veiligheidsbewustzijn van de ondernemers.

Toelichting op de stellingen

Toelichting op de stelling:

"Het Bouwbesluit is ontoereikend om de brandveiligheid van kamerverhuurbedrijven te realiseren"

Kamerverhuurbedrijven vallen in het Bouwbesluit onder de categorie woningen. Het Bouwbesluit geeft voor de categorie woningen eisen voor woningen kleiner dan 500 m² en woningen groter dan 500 m². Feitelijk heeft de wetgever hiermee een onderscheid willen maken tussen ééngesinswoningen en bijzondere woongebouwen (bejaardentehuizen, kamerverhuurbedrijven en dergelijke). Echter, indien een kamerverhuurbedrijf kleiner is dan 500 m² (en dat is in de praktijk vrijwel altijd het geval) kunnen slechts de eisen die bedoeld zijn voor ééngesinswoningen toegepast worden.

De ontvluchteisen binnen een ééngesinswoning kenmerken zich door de aanwezigheid van slechts één vluchtroute, namelijk de trap. In de situatie van een kamerverhuurbedrijf, waar onder meer de sociale controle naar elkaar slecht is en het vluchten van de achterzijde van de woning naar de voorzijde door afgesloten deuren vaak niet mogelijk is, is deze trap niet voldoende. Uit incidentonderzoek is gebleken dat kamerbewoners een ontvluchting dienen te hebben die onafhankelijk is van de gezamenlijke trap.

Deze eis, die zelfs boven het niveau nieuwbouw uitstijgt, is niet afdwingbaar. Gemeenten kiezen dan soms voor de volgende werkwijze om toch tot een aanvaardbaar veiligheidsniveau te komen.

1. Het kamerverhuurbedrijf wordt getoetst aan de nieuwbouweisen voor ééngesinswoningen (wat betreft de ontvluchting).
2. Kamers die uitsluitend via de normale trap te verlaten zijn mogen niet gebruikt worden (gebruiksbeperking op grond van de bouwverordening).
3. De exploitant kan kiezen om die kamers wel in gebruik te houden, maar zorg te dragen voor een tweede vluchtroute.

In de praktijk blijken bijna alle exploitanten voor de mogelijkheid te kiezen om alle kamers te kunnen blijven gebruiken.

Toelichting op de stelling:**"Het niveau bestaande bouw voldoet niet aan het noodzakelijke minimale niveau van veiligheid"**

Het Bouwbesluit geeft voor nieuw te bouwen kantoorgebouwen onder meer de eis dat de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag tussen brandcompartimenten en tussen een brandcompartiment en een vluchtweg 60 minuten dient te zijn.

Deze 60 minuten is ontleend aan het in het brandbeveiligingsconcept kantoorgebouwen aangegeven normatieve brandverloop. Daarin wordt aangegeven dat brand 15 minuten na het ontstaan gemeld wordt. Na 23 minuten is de brandweer aangekomen, na 30 minuten is de red-en blustijd aangevangen en na 60 minuten is de brand onder controle. Deze 60 minuten komen overeen met de 60 minuten die een brandscheiding weerstand moet bieden tegen brand. Mocht de brandweer niet binnen deze 60 minuten de brand onder controle hebben, dan zal de brand vanwege de vuurbelasting die er in een kantoorgebouw aanwezig is (maximaal 60 kg vuurbelasting), ook niet doorslaan naar een ander brandcompartiment. (Eén kg vuurbelasting komt overeen met 1 minuut brandduur).

De eis voor de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag bij bestaande gebouwen bedraagt 20 minuten. Het normatieve brandverloop volgend blijkt dat de brandweer dan nog niet eens ter plaatse is, zodat de brand na 20 minuten kan doorslaan naar de naastgelegen brandcompartimenten.

Volgens het genoemde normatieve brandverloop zijn de mensen 30 minuten na het ontstaan van de brand uit het pand gevluht. Dit strookt ook niet met de 20 minuten weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag tussen een brandcompartiment en een vluchtweg. Immers, het is dan mogelijk dat de vluchtweg na 20 minuten al niet meer bruikbaar is.

Lijst van afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	Algemene plaatselijke Verordening
	Algemene politie Verordening
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BHV	Bedrijfshulpverleningsorganisatie
BBV	Brandbeveiligingsverordening
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
MBV	Model Bouwverordening
NBF	Nederlandse Brandweer Federatie
Nibra	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
OM	Openbaar Ministerie
Prevap	Preventie Activiteiten Plan
PVB	Project Versterking Brandweer
TNO	Instituut voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne
Wm	Wet milieubeheer

