

# Verlag discussie- bijkomst 2 mei 2001

## **Deelnemers aan de discussiebijkomst**

Dhr. ing. R. Hagen, *Hoofd Expertise & Onderzoek Nibra*

*Een hoofd Preventie van een gemeentelijke brandweerorganisatie*

*Een brandpreventie-adviseur*

*Een gemeentelijke directeur Milieudienst*

*Een beleidsmedewerker van VROM*

*Een beleidsmedewerker BJZ van de VNG*

*Een gemeentelijk sectorhoofd Bouwen, toezicht en ondernemen*

*Een bouwbesluit-adviseur*

*Een medewerker van TNO Bouw te Delft*

*Een burgemeester van een middelgrote gemeente*

*Een brandweercommandant van een grote gemeente*

*Een beleidsmedewerker van VROM*

*Een beleidsmedewerker RO van de VNG*

De volgende leden van de commissie Alders:

J.G.M. Alders, ir. A. Hoelen, ing. M.M. Belonje, mw. A. van de Berg

Volendam huilt, waar  
het eens heeft gelachen.

Volendam

Volendam huilt, waar

het eens heeft gelachen.

Volendam huilt, waar  
het eens heeft gelachen.

Volendam huilt, waar  
het eens heeft gelachen.

Volendam huilt, waar  
het eens heeft gelachen.

Volendam huilt, waar  
het eens heeft gelachen.

Volendam huilt, waar  
het eens heeft gelachen.

# Definitief verslag discussie- bijeenkomst d.d. 2 mei 2001

## Opening

Dhr. Alders heet de aanwezigen hartelijk welkom en bedankt hen voor hun bereidheid om de commissie op zo'n korte termijn van dienst te zijn. Dhr. Alders vermeldt dat de eindrapportage in juni gereed moet zijn.

## Toelichting op het onderzoek en de rapportage

Dhr. Alders geeft een toelichting op het onderzoek, dat uit verschillende opdrachten bestaat, te weten:

- a. het bevorderen van integraliteit en samenhang in de rapporten van de rijksinspecties;
- b. het rapporteren over de toedracht en afwikkeling van de cafebrand;
- c. het adviseren over de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van de inspectie-onderzoeken;
- d. het doen van een onderzoeksvorstel voor de wijze waarop gemeenten vergunningen verlenen met het oog op brandveiligheid, hun beleid in dit opzicht en de bestuurlijke handhaving daarvan.

Deze opdracht is naar aanleiding van de quick-scan gewijzigd in: een aanzet geven tot een actieprogramma voor brandveiligheid.

Vervolgens geeft dhr. Alders de doelstellingen van deze bijeenkomst aan:

- spiegelen van het rapport ofwel herkent men zich in de beelden uit de quick-scan
- hoe gaat men in de praktijk met de beelden om ofwel hoe lost men problemen binnen de bestaande situatie op
- wat zou er moeten gebeuren ofwel welke remedies heeft men voor ogen;
- welke (vijf) belangrijkste aanbevelingen heeft men.

Tevens geeft dhr. Alders aan dat er op 3 mei een sessie plaatsvindt gericht op het thema 'Handhaving' in de vorm van een soort 'Achterkant van het gelijk'.

## Introductie op het rapport door de heer Hagen

Dhr. Hagen neemt de aanwezigen in vogelvlucht mee door het rapport.

Achtereenvolgens komen aan de orde:

- de onderzoeksvragen (wet-/regelgeving, organisatie en werkwijze, vergunningketen, vergunningverlening, controle, handhaving, technische aspecten);

- de onderzoeksopzet (30 a-select gekozen gemeenten)
- de gebruikte onderzoeksinstrumenten ((groeps-)interviews en klankbordgroep).

Dhr. Hagen geeft aan dat de quick-scan een beeld schetst van een aantal gemeenten en dat de indruk bestaat dat dit beeld representatief is voor heel Nederland.

De volgende conclusies worden eruit gelicht.

#### *Wet- en regelgeving*

In het kader van brandveiligheid is de bouwregelgeving het belangrijkste. Het Bouwbesluit heeft een (te) hoge moeilijkheidsgraad en roept daarnaast de discussie op over de verschillen tussen bestaande bouw en nieuwbouw. Het gebruik van de Model Bouwverordening van de VNG heeft voor- en nadelen.

#### *Organisatie en werkwijze*

Er vindt mandatering vanuit het gemeentebestuur plaats naar Bouw- en woningtoezicht en de brandweer. De communicatie van boven naar beneden verloopt goed, van beneden naar boven (terugkoppeling) minder. De samenwerking tussen Bouw- en woningtoezicht en brandweer verloopt redelijk, maar is niet structureel opgezet.

De infovoorziening over brandveiligheid schiet tekort door een gebrek aan personele inzet.

#### *Vergunningketen*

Er zijn wel beleidsplannen gericht op meer geld en menskracht, maar hierbij worden niet de huidige veiligheidssituatie en de ideale situatie als uitgangspunt genomen. Tevens blijven uitvoering en terugkoppeling een probleem, waardoor de kans groot is dat men terugvalt in de oude werkwijze.

Men geeft unaniem aan dat voorlichting een belangrijk zo niet het belangrijkste instrument is, doch maakt dit toch de sluitpost van de personele inzet.

Met bezwaar en beroep heeft men nauwelijks ervaring.

#### *Vergunningverlening*

De bouwvergunningverlening verloopt goed wat betreft brandveiligheid, de gebruiksvergunningverlening een stuk minder. Er zijn weinig (voor-)aanschrijvingen en als ze er al zijn dan bevatten ze geen termijnen en sancties.

#### *Controle*

In de bouwfase vinden wel controles plaats, maar te weinig.

In de gebruiksfase gebeurt het wel, maar te weinig en niet op daartoe geëigende tijdstippen (bijvoorbeeld zaterdagochtend in een discotheek).

Bij klagen reageert de gemeente wel. De info komt echter niet terecht bij de uitrukdienst van de brandweer.

#### *Handhaving*

Er zijn verschillende dwangmiddelen. Gemeenten hebben er weinig of geen ervaring mee. Er is sprake van koudwatervrees.

Dhr. Alders stelt voor de bijeenkomst in te willen richten naar de diverse thema's, te beginnen met wet- en regelgeving. Hij verzoekt de aanwezigen om hun reacties op de quick-scan.

### Wet- en regelgeving

De directeur Milieudienst geeft aan dat hij milieubeheer, dat ook iets zegt over de veiligheid, te weinig is tegengekomen. Er is wel overleg tussen zijn milieudienst en de brandweer. Zijns inziens faalt de wetgeving door de overlap.

Dhr. Alders antwoordt daarop dat het rapport wel meldt dat er mogelijke strijdigheden zijn en dat er in dat geval keuzes gemaakt moeten worden.

De directeur Milieudienst geeft aan dat er enerzijds overlap is en anderzijds tegenstrijdigheden. De medewerker van TNO Bouw antwoordt daarop dat alle wet- en regelgeving op elkaar afgestemd zou moeten zijn en er geen sprake zou moeten zijn van herhaling en strijdigheden. Verder zegt hij dat gelijktijdig aan alle eisen moet worden voldaan en dat de bouwer bepaalt hoe dit tot uiting komt. Dit wordt vervolgens weer beoordeeld door de gemeente. Deze beoordeling is in gemeenten slecht geregeld; er zijn verschillende instanties op verschillende uitvoerende niveaus mee bezig.

Het hoofd Preventie brandweer geeft aan dat de deskundigheid waarover de medewerker van TNO Bouw beschikt niet gevraagd kan worden van de personen die binnen de gemeente verantwoordelijk zijn, zoals brandweer, Bouw- en woningtoezicht, Arbeidsinspectie en milieu-ambtenaren.

De directeur Milieudienst vult dit aan met de opmerking dat deze personen ook niet op hetzelfde moment kijken c.q. beoordelen, waardoor de afstemming lastig is.

Volgens het sectorhoofd bouwen is in haar gemeente wel structureel overleg en afstemming tussen horecaloket, Bouw- en woningtoezicht, milieu en brandweer, maar ze geeft toe dat bijvoorbeeld de Arbeidsinspectie niet daarbij aanwezig is.

De beleidsmedewerker RO van de VNG zegt reikhalzend uit te kijken naar de 2e fase van het Bouwbesluit, omdat daarin wordt afgerekend met de achilleshiel in de vorm van artikel 5 van de Woningwet.

De brandweercommandant herkent zichzelf c.q. zijn gemeente in het rapport. Hij heeft behoefte aan maatwerk voor de vergunning en controle. Op dit moment is de adviesverlening vanuit de brandweer een oneigenlijk gebeuren. Men wil namelijk de kleine ondernemer helpen, maar moet zichzelf vervolgens gaan controleren en zorgdragen voor de handhaving. Daarbij zijn de termijnen een keurslijf. Hij vraagt zich af hoe je veiligheid zichtbaar maakt; waarom lopen bouwvergunningen goed? Het valt hem op dat bij evenementen wel multidisciplinair wordt opgetreden; dan gaat het wel soepel.

Dhr. Alders herhaalt de vraag waarom bouwvergunningen wel goed verlopen. Volgens de brandweercommandant is dat omdat men bekend is met de vergunningverleningprocedure.

Dhr. Hoelen vraagt naar een concretisering van de vraag naar maatwerk. De brandweercommandant wil daarmee een behoefte doorgeven. Volgens mw. Van den Berg krijg je door meer maatwerk meer controle. De brandweercommandant vult aan dat controle hierdoor ook eenvoudiger wordt.

Dhr. Hoelen stelt de complexiteit van de regelgeving aan de orde. De brandpreventie-adviseur

antwoordt hierop dat de begrippen in de regelgeving onduidelijk zijn. De tekst van de bouwaanvraag zou inzichtelijker gemaakt moeten worden door in een ontwerp met kleuren verschillende functies van het gebouw inzake de brandveiligheid aan te geven. Op deze manier kunnen architect en gemeentelijk ambtenaar er beter over praten. Een puur tekstueel voorstel op papier levert problemen op.

Volgens de medewerker van TNO Bouw kan in de behoefte naar maatwerk voorzien worden in de vorm van boekjes gericht op o.a. horeca, bioscoop, etc. waarin de consequenties van het Bouwbesluit voor die gebouwfunctie worden toegelicht. Tot nu toe zijn voorstellen in die richting stukgelopen op de financiering daarvan.

Een beleidsmedewerker van VROM vraagt zich af of dit wel een oplossing biedt; wordt er nu gevraagd naar maatwerk voor bouwen of gebruiken.

De brandweercommandant stelt voor een checklist op te stellen voor de handhaver. Hierdoor wordt een uniforme controle gewaarborgd.

De beleidsmedewerker RO van de VNG vindt het idee van de boekjes op zich logisch, maar ziet wel een probleem in de interpretatie van de functionele eisen van het Bouwbesluit ofwel de praktische vertaling.

Het hoofd Preventie brandweer vermeldt in dit kader de Brandveiligheidsconcepten van BZK waarin verschillende wetten worden gecombineerd.

Dhr. Alders haalt de tekst uit het rapport aan: de komst van het nieuwe Bouwbesluit, in het bijzonder de prestatie-eisen, wordt toegejuicht, maar de toegankelijkheid wordt afgekraakt. De beleidsmedewerker RO van de VNG repliceert hierop dat er ook een conversie plaatsvindt, waardoor het format toegankelijker wordt en de benaderingsproblemen zouden moeten afnemen. De brandpreventie-adviseur is het er niet mee eens dat het toegankelijker wordt; de benodigde deskundigheid is gelijk zo niet groter. Zo moeten er tabellen gecombineerd worden als je één specifiek gebouw moet beoordelen. Volgens de beleidsmedewerker RO van de VNG krijg je straks in het nieuwe Bouwbesluit door een tabel van gebruiksfuncties juist zicht op het gebouw met zijn gebruiksfuncties.

Volgens dhr. Hoelen is er nu een discussie gaande of je horizontaal of verticaal insteekt. Feit blijft dat er veel deskundigheid noodzakelijk is, waardoor het resultaat moeilijk toetsbaar is. Dit wordt onderschreven door de brandpreventie-adviseur.

Een beleidsmedewerker van VROM merkt op dat een bouwwerk een complex geheel is en dat bovendien de bouwpraktijk voorschriften in de vorm van prestatie-eisen wil. Technische bouwvoorschriften zullen dan ook nooit zo eenvoudig kunnen worden dat ze ook voor een leek goed begrijpelijk zijn. De complexiteit van de regelgeving hangt verder ook samen met het grote aantal naast elkaar bestaande voorschriften dat op het bouwen en het gebruik van een bouwwerk betrekking heeft. Volgens de bouwbesluit-adviseur is er sprake van een cultureel probleem. Brandveiligheidsvoorschriften moeten door iedereen begrepen worden terwijl andere complexe voorschriften (denk aan betonvoorschriften) alleen aan deskundigen overgelaten worden, waardoor dat perfect werkt.

De brandpreventie-adviseur oppert het idee om naast het Bouwbesluit boekjes met een stappenplan uit te geven.

Volgens een beleidsmedewerker van VROM zit de complexiteit en strijdigheid niet in de regelgeving maar in de toepassing/uitvoering. Het hoofd Preventie brandweer sluit zich hierbij aan. Architecten willen juist afwijken, anders zijn. Ze krijgen in hun opleiding weinig over

brandveiligheid. Het gelijkwaardigheidsbeginsel oogt simpel, maar vraagt veel deskundigheid. De medewerker van TNO Bouw vertelt dat internationaal gezien alle landen kampen met het zelfde probleem: er is veel deskundigheid vereist in de bouwwereld bij regelgeving volgens het prestatiebeginsel in plaats van in termen van oplossing. Het Bouwbesluit wordt in het bouwonderwijs niet of nauwelijks gedoceerd.

De brandpreventie-adviseur merkt op dat er wel gewerkt wordt aan een landelijk dictaat over brandveiligheid en Bouwbesluit voor HTS'en en TU's.

De directeur Milieudienst benadrukt dat de aandacht niet eenzijdig gericht moet zijn op bouwkundige aspecten en de horeca, maar meer algemeen: hoe worden gebouwen gebruikt, rampenplannen, hoe ontstaan rampen (ook op andere plaatsen, bijvoorbeeld stadions).

Het sectorhoofd bouwen merkt op dat door wat er in Volendam is gebeurd, aan het licht komt dat het overal slecht geregeld is.

De beleidsmedewerker RO van de VNG constateert dat bij Bouw- en woningtoezicht het bezettingsniveau en het opleidingsniveau in de praktijk niet voldoende zijn om de moeilijkheidsgraad van de bouwregelgeving het hoofd te bieden.

Dhr. Hoelen vraagt zich af of het Bouwbesluit 2e fase strookt met Brandveiligheidsconcepten van BZK. Volgens de medewerker van TNO Bouw is dat niet één op één gelijk. Volgens dhr. Hoelen moet dat op elkaar afgestemd worden.

Mw. van den Berg vraagt in dit kader of iedereen eens op papier wil zetten waar de tegenstrijdigheden nu precies in zitten om een volledig beeld hiervan te krijgen.

229

*Schriftelijke reactie van een beleidsmedewerker van VROM:*

Afgaande op wat ik in- en extern hoor over de bouwregelgeving (en ook afgaande op wat ik hoor van m'n milieucollega's bij DGM en de brandweercollega's bij BZK) zou ik geen tegenstrijdigheden in de regelgeving kunnen noemen. Dat neemt niet weg dat ondernemers/burgers zaken soms wel als tegenstrijdig kunnen ervaren. Daarbij komen eigenlijk altijd twee soorten gevallen naar voren:

1. het geval dat er twee verschillende regelingen op iets betrekking hebben en dat de ene regeling een bepaalde technische ontwerp-oplossing in een bouwplan wel toestaat maar de andere regeling niet. Zolang er echter een technische ontwerp-oplossing is waarmee aan beide regelingen tegelijk kan worden voldaan, is er geen tegenstrijdigheid in de regelgeving (maar soms wel van een lastig technisch probleem en/of van een dure ontwerp-oplossing)
2. het geval dat er meerdere controleurs/inspecteurs zijn met ieder hun eigen opvatting over de technische oplossing die in het concrete geval gekozen moet worden. Afgaande op de verhalen die ik weleens uit de praktijk hoor, kan ik me voorstellen dat een ondernemer daar "knettergek" van kan worden: de Arbeids-inspectie wil dat de brandblusser niet te laag en niet te hoog hangt want anders kan iemand zich daaraan stoten; de Keuringsdienst van Waren die de brandblusser niet te dicht bij het fornuis wil hebben want dat is niet hygiënisch; de brandweer die de brandblusser juist zo dicht mogelijk bij het fornuis als potentiële brandhaard wil hebben; de milieu-inspecteur die vervolgens constateert dat de brandblusser niet hangt op de plaats waarop die op grond van de milieuvergunning zou moeten hangen; en in een enkel geval ook nog eens de politie die – in verband met de openbare orde – de brandblusser buiten het bereik van bezoekers wil zien opgehangen. Op die manier wordt een bestuurlijk organisatievraagstuk (onvoldoende afstemming tussen

controleurs) afgewenteld op het hoofd van de ondernemer.

Het hoofd Preventie brandweer merkt op dat men erg gericht is op de nieuwbouw, terwijl het probleem juist de bestaande bouw betreft. Hoe ga je daarmee om?

### Vergunningverlening

Door de veranderde regelgeving is er een achterstand ontstaan. Wordt dit herkend vraagt dhr. Alders de aanwezigen.

De beleidsmedewerker RO van de VNG mist het volgende in de quick-scan en het Polak-rapport. De wijzigingen in de bouwregelgeving zijn er niet van de ene op de andere dag gekomen (1985 Brandweerwet veranderd, 1987 nieuwe Brandveiligheidsverordening -> verandering van toestemming gemeente in gebruiksvergunningverlening). Het is wel zo dat de gebruiksvergunningverlening niet gefaseerd is ingevoerd, wat geleid heeft tot achterstand en door de vingers zien.

De medewerker van TNO Bouw wijst op een niveauverschil tussen bestaande bouw (verworven rechten op basis van het Bouwbesluit) en nieuwbouw. Hij vindt het typisch dat de Arboret en Milieuwet bijvoorbeeld daar geen verschil tussen maken. Gebruiksvergunningen voor de bestaande bouw moeten zich daarom onderscheiden van die voor nieuwbouw. Dit levert een spanningsveld op.

Dhr. Alders maakt een pas op de plaats. Hij onderscheidt twee benaderingen: de bedoeling van de wetgever en het standpunt vanuit brandveiligheid. Hij constateert naar aanleiding van hoofdstuk 4 van het Nibra-rapport de één-op-één-relatie tussen de bouwvergunning nieuwbouw en de gebruiksvergunning en acht dat opmerkelijk. Het rapport beveelt aan om een koppeling te leggen tussen de bouwkundige staat en de gebruiksvergunning. Hij vraagt de aanwezigen naar hun standpunt.

De bouwbesluit-adviseur is voorstander om bij nieuwbouw de gebruiksvergunning direct te laten voortvloeien uit de bouwvergunning. De brandpreventie-adviseur maakt de kanttekening dat de inrichting bij het aanvragen van de bouwvergunning meestal nog niet bekend is. De medewerker van TNO Bouw ondersteunt dit met het voorbeeld van een schouwburg (gordijnen en stoelen vallen niet onder Bouwbesluit en dus de bouwvergunning). De directeur Milieudienst vult aan dat de bestemming ook regelmatig en snel kan veranderen.

De bouwbesluit-adviseur is van mening dat de gebruiksvoorschriften direct moeten werken. De verantwoordelijke voor het gebruik moet hiervan bovendien op de hoogte zijn. De vraag is wel of dit door een vergunningstelsel gewaarborgd moet worden.

Volgens dhr. Alders is de bestaande bouw het grootste probleem. Het wordt nog complexer als je daar het gebruik aan koppelt. Dit geeft een spanning. In de praktijk is het probleem zo complex dat er vanaf gezien wordt om er iets mee te doen. Klopt dat?

De bouwbesluit-adviseur geeft aan dat bij verbouwingen bij bestaande bouw wel nieuwbouweisen gesteld mogen worden. Het probleem doet zich daarom voor bij bestaande bouw waaraan geen verbouwingen gepleegd worden.

Het sectorhoofd bouwen vertelt dat in Delft de gebruiksvergunning continu gecontroleerd wordt. Er is een goede afstemming tussen Bouw- en woningtoezicht en brandweer en men is



alert op elkaars verantwoordelijkheden.

De brandweercommandant ervaart dit ook in de praktijk, maar zou graag algemene richtlijnen willen zien, zodat het niet afhangt van lokale regelingen. Hij ziet ook dat economische belangen ertoe bijdragen dat er gedoogd/door de vingers gekeken wordt. Dit wordt door alle aanwezigen beaamd.

Een beleidsmedewerker van VROM vraagt zich af waarom er niet één allesomvattende vergunning wordt verstrekt.

Dhr. Alders merkt naar aanleiding hiervan op dat in het MDW-rapport Openbare inrichting voorgesteld wordt om een heleboel zaken te bundelen.

Dhr. Alders brengt de vraag terug naar het afgeven van gebruiksvergunningen en problemen met de bouwkundige staat die hierbij een rol spelen. Volgens het AD is het in Rotterdam goed geregeld.

Het hoofd Preventie brandweer geeft aan dat er in het AD wel een erg rooskleurig beeld wordt geschetst. Omdat Rotterdam al langer dan 1993 bezig is met het afgeven van gebruiksvergunningen is er wel minder achterstand. Zij geeft echter ook aan dat er best gebouwen kunnen zijn die gebruiksvergunningplichtig zijn, maar waarvan zij het bestaan niet kent. Rotterdam heeft bovendien afspraken met DCMR, die de vergunningen afgeven voor panden waarin gevaarlijke stoffen opgeslagen zijn. Zij nemen bij de vergunningverlening de brandveiligheid mee. Het hoofd Preventie brandweer merkt tenslotte op dat de politieke gevoeligheid goot is. Dit ondersteunt de brandweercommandant.

Dhr. Hoelen trekt naar aanleiding hiervan de conclusie dat gemeentebesturen niet in staat zijn een fatsoenlijke afweging te maken. Klopt dat? De directeur Milieudienst antwoordt dat dat niet juist is. Milieu is goed geregeld. Men moet wel goed afwegen en afstemmen wat men wil en wat men kan. In het verleden was er geen affiniteit met gebruiksvergunningverlening; nu wel.

Dhr. Alders vraagt zich af of de functie van een gebouw beperkt kan worden indien er spanning optreedt tussen de gebruiksvergunning en de bouwkundige staat van een bestaand gebouw.

Volgens de directeur Milieudienst kunnen er voorwaarden gesteld worden aan het gebruik.

Dhr. Alders vraagt zich vervolgens wel af hoe daar in de praktijk mee omgegaan wordt.

Volgens de directeur Milieudienst is daar weinig belangstelling voor.

De burgemeester merkt op dat veiligheid niet op de agenda van het gemeentebestuur staat.

In het verleden zijn er veel initiatieven vanuit het ministerie geweest om gemeenten aandacht te laten schenken aan veiligheid (bijvoorbeeld het boekje met de burgemeester op de fiets; PVB). Hier is echter weinig mee gedaan; ook wat betreft het PVB. Er zijn geen deskundigen op het terrein van de bouwregelgeving in huis gehaald of te weinig.

Op de vraag van dhr. Alders wat er dan met het geld voor het PVB gedaan is, moeten alle aanwezigen het antwoord schuldig blijven.

Volgens de burgemeester is er onvoldoende geïnvesteerd. Hij merkt op dat voorlichting een probleem is; de burger herkent de risico's niet. Gemeentebesturen hebben er op hun beurt moeite mee om uit te leggen dat bedrijvigheid risico's met zich meebrengt. Er is geen aandacht voor en men is bang voor de gevolgen. We zouden de discussie aan moeten gaan over welke risico's we accepteren als hoog geïndustrialiseerd land.

De burgemeester merkt tevens op dat er ondanks de geldstroom te weinig expertise op en aandacht voor het gebied van bouwregelgeving is.

De brandweercommandant zegt dat het ideale niveau bekend moet zijn om het PVB-geld te

kunnen investeren. Dit is echter niet het geval. Hij stelt tevens de vraag of in de regelgeving wel beleidsvrijheid ingebouwd moet worden. Nu moet de brandweercommandant soms in de discussie met de architect over de vergunning de knopen doorhakken.

Dhr. Alders merkt op dat het lastig is om risico's te bepalen (kans x effect). In de Wet Rampen en zware ongevallen wordt bepaald dat de burgemeester de burgers moet informeren over de risico's. Dit gebeurt niet volgens dhr. Alders en de burgemeester.

Dhr. Alders geeft aan dat gebruiksvergunningen moeten worden afgegeven ingevolge de wet. Wat nu als de gemeenten dat niet doen?

Het advies van de burgemeester is om het de samenleving te vragen.

Dhr. Alders kaart de spagaat van de overheid aan: enerzijds treedt de overheid terug, maar als er een incident plaatsvindt treedt de overheid weer op. Zonder incidenten zakt dat weer af. De aandacht verspringt naar aanleiding van incidenten. Situaties worden bewust door de vingers gezien. Er is geen sprake van gedogen, want dat wordt op schrift gesteld.

Volgens een beleidsmedewerker van VROM is een gebruiksvergunning niet wettelijk verplicht, maar moet de gemeenteraad op grond van de Woningwet in de bouwverordening voorschriften opnemen over het gebruik van bouwwerken en moeten die voorschriften in elk geval ook betrekking hebben op brandveilig gebruik. In de model-bouwverordening van de VNG is die wettelijke opdracht vertaald in een aantal rechtstreeks werkende brandveiligheidsvoorschriften en - voor de meest risicovolle gevallen - de figuur 'gebruiksvergunning'.

Dhr. Alders constateert een achterstand en vraagt of men herkent dat er geen prioriteit aan gegeven wordt. Een beleidsmedewerker van VROM en de burgemeester beamen dit. Daarnaast is er het probleem van de deskundigheid. Tevens vraagt hij zich af wat de status is van de Regeling Bouwbesluit bestaande bouw 1998 (voorschriften ieder op zich zijn goed, maar in samenhang/integraal zijn ze mogelijk onveilig).

De medewerker van TNO Bouw beaamt dit. Hij merkt op dat er aan de negen hoofdaspecten van de brandveiligheid minimeisen zijn gesteld, maar dat als voor alle aspecten slechts het bodemniveau gehaald wordt, er geen garantie is voor een veilig gebouw in zijn geheel. Dat is met zoveel woorden uitgelegd in het algemeen gedeelte van de Nota van toelichting bij de Regeling Bouwbesluit Brandveiligheid.

Dhr. Alders richt de aandacht nogmaals op de mogelijkheden om het feitelijk gebruik te beperken c.q. er de voorwaarden van bouwkundige aanpassingen aan te stellen.

Gemeenten kunnen bij vergunning brandveilig gebruik gebruiksbeperkingen opleggen.

De gebruiker wordt dan direct gedwongen tot bouwkundige aanpassingen, waarop in beginsel het Bouwbesluit nieuwbouw van toepassing is. Bij verbouw moet voldaan worden aan de bepalingen van artikel 4 van de Woningwet. De beoordeling móet zich beperken tot hetgeen onderwerp is van de verbouwing. De gemeente mag een (ver)bouwvergunning dus niet weigeren als er elders in het gebouw sprake is van een strijdigheid met het Bouwbesluit. De gemeente heeft daarvoor het instrument van de aanschrijving ter beschikking.

Mw. Van den Berg stelt voor om de gebruiksvergunning periodiek te controleren en maakt de vergelijking met de APK-keuring. Dit biedt nieuwe kansen en mogelijkheden.

De beleidsmedewerker RO van de VNG geeft aan dat B&W de voorschriften mogen aanscherpen wanneer het bedrijfsproces in een gebouw wijzigt. Bovendien mogen nieuwe voorschriften aan een gebruiksvergunning worden toegevoegd op basis van voortschrijdend inzicht ten aanzien van brandveilig gebruik.

## Controle en handhaving

Dhr. Alders wijst erop dat er in het rapport vermeld wordt dat er weinig tot geen controle tijdens de bouwfase plaatsvindt. Hij vraagt de aanwezigen of ze dit in de praktijk herkennen.

De brandweercommandant beaamt dit. Er zijn wel ambtenaren voor controle, maar deze worden ingezet om vragen te beantwoorden en vergunningen te beoordelen. Controle komt er vaak niet van.

Ook de directeur Milieudienst beaamt dit. Het overkomt de gemeente. Men is er te weinig bewust mee bezig: wat zouden we willen, wat willen we op controle zetten?

Volgens dhr. Hoelen zijn er wel beleidsplannen, maar hierin wordt alleen om geld en menskracht gevraagd. Er wordt geen notitie in het gemeentebestuur gebracht, waardoor dit soort zaken onder de aandacht gebracht worden.

De brandweercommandant vertelt dat er in zijn gemeente gepland was dat in 2006 alle horecagelegenheden gecontroleerd zouden zijn. Hij geeft aan dat dit een kwestie van onderhandelen is. Het kan wel sneller, maar dit kost meer. Zijn visie is dat er wel over nagedacht wordt, maar dat het een lagere prioriteit heeft. De gebruiksvergunning is immers gekoppeld aan inkomsten, dit in tegenstelling tot de controle. Naar zijn mening moet de controle ook gekoppeld worden aan output-outcome.

De beleidsmedewerker RO van de VNG vraagt zich af of de brandweer het mandaat voor controle wel wil accepteren als er toch geen tijd is om het uit te voeren. De brandweercommandant antwoordt hierop dat dit gelaten wordt geaccepteerd. Andere aanwezigen herkennen dit.

De beleidsmedewerker RO van de VNG merkt bovendien op dat notities vaak al sneuvelen voordat ze bij B&W terechtkomen. Er is geen bestuurlijke aandacht voor.

Volgens de directeur Milieudienst is er sprake van een wisselwerking. De voorstellen van ambtenaren worden niet gehonoreerd en als dat een paar keer gebeurt, trekken ze zich terug. Volgens de directeur Milieudienst spreken ambtenaren en bestuurders niet dezelfde taal.

Dhr. Alders vraagt zich af hoeveel formatie er met controle gemoeid is ofwel wat is nu voldoende menskracht.

In Delft gaat het volgens het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen op 3 a 4 fte's bij Bouw- en woningtoezicht op 30 personen, dus 10% uitbreiding. Het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen heeft de claim nu ingediend voor de zomernota.

De directeur Milieudienst merkt op dat voorstellen ten aanzien van milieu vorig jaar van tafel zijn geveegd, maar dat ze dit jaar wel gehonoreerd worden gezien de rampen in Enschede en Volendam.

Volgens het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen is het bij milieu wel goed geregeld wat betreft vergunning, controle en handhaving.

De burgemeester stelt voor om minder belangrijke zaken in te leveren ten behoeve van de veiligheid.

Dhr. Alders haalt het ALARA-principe (As Low As Reasonable and Achievable) aan.

Hij vraagt zich af wat in Delft een aanvaardbaar niveau wordt geacht. Het bestaande gat zou immers volgens het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen met 10% extra Bouw- en woningtoezicht gedicht kunnen worden; dit is zijns inziens te overzien, mede gezien het feit dat het totale ambtenarenbestand 1400 personen bedraagt.

De directeur Milieudienst vraagt zich af wat een aanvaardbaar niveau is. Volgens hem is dat

lastig te definiëren voor ambtenaren. Het zou echter wel een stramien voor beleidsontwikkeling moeten geven.

Het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen geeft aan dat de meeste ambtenaren voor de politiek werken (al helemaal als de verkiezingen in zicht komen) en geen aandacht hebben voor het krijgen van duidelijkheid over doelstellingen.

Mw. van den Berg merkt in dat kader op dat de samenleving daar ook geen prioriteit aan geeft en wijst erop dat de politiek een reflectie van de samenleving vormt.

De burgemeester antwoordt hierop dat voorlichting hier een rol in kan spelen. Hij merkt tevens op dat de samenleving erg dubbel is in haar reacties: als een horecagelegenheid op slot gaat vanwege onvoldoende veiligheid, dan is dat een probleem, maar als in dezelfde gelegenheid een ramp plaatsvindt, is dat eveneens een probleem.

Er wordt nogmaals gesproken over de noodzakelijk deskundigheid door dhr. Hagen en het elkaar aanspreken. Bij het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen en de directeur Milieudienst verloopt dat goed.

De brandweercommandant heeft behoefte aan een heldere, toetsbare beschrijving, waarbij geen sprake is van interpretatieverschillen.

De burgemeester merkt op dat er een verschil is bij wie men op controle gaat. Bij een normaal bedrijf wordt het gezegd als een brandblusser verkeerd hangt, bij een cafebaas is men voorzichtiger (die is immers mondiger) en bij een woonwagenkamp durft men niets te zeggen.

De medewerker van TNO Bouw komt terug op wat de brandweercommandant gezegd heeft. Nergens is vastgelegd waar je specifiek naar moet kijken bij een controle. Hij pleit ervoor om in het bouwvergunningdossier een lijstje van kritische punten op te nemen.

Dhr. Alders vat de discussie samen:

er is sprake van een grensvlak: kom je toe aan controle wat betreft capaciteit en prioriteit. Vervolgens is de vraag waar let je op, de situatie-afhankelijkheid meegenomen.

Het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen stelt duidelijk dat er verschil bestaat in politiek draagvlak en dat dat de mogelijkheden om iets te doen bepaalt. (Bij een discotheek waar de burgemeester verantwoordelijk voor is, durft men wel aan te zeggen, maar bij een theater waar de wethouder voor verantwoordelijk is, durft men dat niet.) Dit wordt herkend door de directeur Milieudienst en de brandweercommandant.

Dhr. Hoelen pleit voor een afzonderlijke controledienst. De directeur Milieudienst is het hier niet mee eens. Hij is van mening dat de vergunningverlener het beste weet waar hij bij de controle op moet letten en is daarom tegen een splitsing. Volgens het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen zijn er te veel verschillende belangen.

De burgemeester stelt voor de bedrijfsvoeringcommissie van de gemeente of de Rekenkamer als instrument te gebruiken.

Dhr. Alders merkt op dat het MDW-rapport ondersteund wordt door de VNG, dat wil zeggen een aparte controlerende dienst die rechtstreeks onder de burgemeester ressorteert.

Dhr. Belonje merkt op dat er een groot verschil is tussen kleinere en grotere gemeenten.

In kleinere gemeenten is de scheiding belangrijker. De directeur Milieudienst beaamt dat in kleinere gemeenten de politieke invloed groter is.

Dhr. Alders richt de aandacht weer op de handhaving. In overleg wordt 75% van de problemen opgelost; in 25 % is dit niet het geval en wordt er niets gedaan c.q. niet opgetreden.

De brandweercommandant beaamt dat er een vacuüm is waarin er niets gebeurt.

Dhr. Alders verwijst in dit kader naar milieu waar het middel dwang wel wordt toegepast. Hij vraagt de aanwezigen waarom het niet bij gebruiksvergunningen gebeurt.

De brandweercommandant noemt als verklaring de onbekendheid met het toepassen, het niet willen en de constateerbaarheid van veiligheid. Volgens de directeur Milieudienst wordt het in kleine gemeenten weinig toegepast door onbekendheid en angst. Voorlichting zou daar verandering in moeten brengen. Zijn ervaring wat betreft de effectiviteit van het toepassen van dwang bij milieuhandhaving is naar schatting 80%.

Volgens het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen was het onbekend bij Bouw- en woningtoezicht, terwijl het bij de dienst milieu wel goed geregeld was (jurist, samenwerkingsverbanden). Men probeert nu om deze regelingen over te zetten naar andere diensten.

Volgens dhr. Hoelen is er wel expertise aanwezig bij enkele diensten, maar is dat niet bekend bij andere diensten.

Het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen promoot de samenwerking tussen de diensten om elkaars expertise in te schatten.

De directeur Milieudienst wil de brandweer wel helpen, maar heeft daar geen aanspreekpunt die het op kan pakken.

De medewerker van TNO Bouw vraagt zich af of de mandaatverlening wel goed geregeld is.

Volgens de burgemeester is dat geen probleem. Bovendien zijn er nogal wat middelen. Hij is voorstander van het veranderen van de APV om sneller en daadkrachtiger op te kunnen treden.

De medewerker van TNO Bouw brengt in dat dit niet nodig is, omdat de Woningwet reeds de bevoegdheden regelt.

Dhr. Alders verwijst naar het rapport van de commissie Michiels, waarin wordt vermeld dat er maar weinig jurisprudentie is en dat er in weinig zaken gevraagd wordt naar het waarom. Hij haalt daarnaast een reactie op het rapport van een burgemeester aan: "het einde van het poldermodel is in zicht". Volgens dhr. Alders leidt het poldermodel in 75% wel tot resultaat. Het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen merkt op dat dat wel heel veel tijd kost.

Dhr. Alders blijft zich afvragen waarom in de overige 25% geen instrumenten worden ingezet. Is het mandaat er niet of duurt het te lang (volgens de burgemeester) of heeft het overleg al te veel tijd gekost?

De burgemeester is van mening dat er te weinig capaciteit en deskundigheid is bij de brandweer en doet het zelf.

De brandweercommandant stelt voor om een parallel te trekken met snelheidsovertredingen.

De medewerker van TNO Bouw merkt in dit kader op dat de Woningwet (art 17 lid 4) zoiets mogelijk maakt.

Dhr. Alders constateert dat men graag meteen stappen wil ondernemen en dat de tussenstap van de aanschrijving als een probleem wordt gezien.

Dhr. Alders stelt vervolgens de vraag wat de rol van de regionale brandweer in dezen is.

Beschikt die niet over deskundigheid?

De burgemeester geeft aan dat voor kleine en middelgrote gemeenten (tot 40.000- 50.000 inwoners) een samenwerkingsverband aan te raden is en verwijst in dit kader naar een project in de Westelijke Mijnstreek. Alle 'koude' taken zijn hierbij ondergebracht in een

brandweerbureau en de expertise is op deze manier bij elkaar gebracht. Hij maakt hierbij wel de kanttekening dat dit een tussenoplossing is.

Zowel de burgemeester als dhr. Hoelen als een beleidsmedewerker van VROM zijn voor regionalisering. In West-Brabant is dat ook gebeurd en dat werkt goed.

De brandweercommandant merkt op de behoefte wel te herkennen, maar heeft tevens de indruk dat men wel de mogelijkheid wil houden om af te wijken.

Een beleidsmedewerker van VROM beaamt dat er een spanning bestaat tussen de gemeentelijke verantwoordelijkheid en regionale bureaus.

Volgens dhr. Alders is de gemeente vrij om een regionaal advies in de wind te slaan. Hij vraagt zich vervolgens af of de expertise op de huidige schaal voldoende gemobiliseerd kan worden.

De brandweercommandant heeft wel eens een verzoek gekregen van een kleinere gemeente voor hulp. Dit zou meer in beleid moeten worden vormgegeven.

De medewerker van TNO Bouw is voorstander van het inkopen van deskundigheid in plaats van deze onder te brengen in een ambtelijke dienst. Het advies gaat vervolgens naar de gemeente.

Volgens de brandpreventie-adviseur gebeurt dit wel, volgens de medewerker van TNO Bouw incidenteel en volgens de beleidsmedewerker RO van de VNG steeds vaker (precieze gegevens zijn onbekend).

De beleidsmedewerker RO van de VNG merkt op dat een beoordelingsrichtlijn ten behoeve van certificering van Bouw- en woningtoezicht in voorbereiding is, die uitbesteding mogelijk maakt. Hij pleit ervoor om in het kader van het actieprogramma versterking handhaving Bouw- en woningtoezicht kennisprofielen voor Bouw- en woningtoezicht te maken. Gemeenten kunnen zich hieraan toetsen wat betreft kwaliteit en capaciteit. Indien de advisering extern plaatsvindt, moet de gemeente de regie in handen houden en er voor zorgen dat binnen de gemeente kritische mensen aanwezig zijn om het advies te kunnen beoordelen.

Dhr. Alders vraagt de aanwezigen zich uit te spreken over certificering en een APK voor gebouwen als ondersteunende instrumenten op het gebied van controle. De burgemeester vindt dit een goed idee. De brandweercommandant ziet meer in veiligheidsconvenanten. De directeur Milieudienst is van mening dat het bedrijf het zelf moet willen.

Dhr. Alders stelt voor een vergunning af te geven indien een verklaring van een gecertificeerd bureau bij de gemeente overlegd kan worden. De beleidsmedewerker RO van de VNG vindt dat een prima idee. Hij wil dit zelfs nog uitbreiden en de vergunning brandveilig gebruik deel uit laten maken van een totale vergunning. Hij wijst er wel op dat de eigenaar zelf verantwoordelijk is om het certificaat jaarlijks te toetsen.

Het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen is tegen een verklaring van een bureau als voorwaarde voor vergunningverlening. Zij is voorstander van voorlichting om het gedrag, de bewustwording en de mentaliteit van de eigenaren te veranderen. Dus: eisen opschrijven en zelf laten controleren, eventueel met hulp van anderen.

De beleidsmedewerker RO van de VNG ziet de oplossing in het samenvoegen van een groot aantal landelijk uniforme regels die rechtstreeks werken en het resterende deel van de voorschriften vormgeven door maatwerk via de gebruiksvergunning.

De directeur Milieudienst ziet als mogelijke tussenoplossing de keuze aan bedrijven te laten.

Indien men een certificaat heeft, is er minder controle en indien men geen certificaat heeft, is er meer controle.

De beleidsmedewerker RO van de VNG merkt op dat de APK ook geen keuze is.

Dhr. Alders ziet in certificering wel een mogelijk hulpmiddel in controle, met daarnaast minimaal eenmaal per jaar een controle.

Volgens de brandweercommandant zou de brandweer tweemaal zo groot moeten worden om controle en handhaving te kunnen uitvoeren. Hij is voorstander van een veiligheidsconvenant dat de overheid toetst.

Het sectorhoofd bouwen, toezicht en ondernemen vraagt zich af waarom er door middel van certificering en periodieke controle er zo verschrikkelijk veel moet worden opgetuigd om een incident te voorkomen. Zij wijst op de kosten-batenanalyse.

Dhr. Alders legt uit dat er verschillende instrumenten zouden moeten zijn die het werken vergemakkelijken. Mogelijkheden zijn: wetten en algemene regels, APK, certificering.

De bouwbesluit-adviseur merkt op dat de financiële doorrekening door een certificaat makkelijker wordt.

De medewerker van TNO Bouw is voorstander van een gebouwdossier. Dhr. Hoelen ziet dit als aanvulling op certificering; dit moet immers ook gecontroleerd worden.

De directeur Milieudienst stelt een boete als aanvullend instrument voor.

Volgens de brandweercommandant vragen fysieke en externe veiligheid afstemming van de diverse disciplines. Hij is voorstander van de één-loketgedachte, die gericht is op de klant.

### **Tussenbalans**

Naar aanleiding van het voorgaande maakt dhr. Alders de tussenbalans op:

- het rapport is herkenbaar;
- soms is er discussie over de noodzaak van een scheiding tussen vergunningverlening en controle;
- de vraag is of het eenvoudiger te maken is;
- er zijn verschillende instrumenten die vanuit brandveiligheidsoogpunt gehanteerd kunnen worden.

# Discussiebijeenkomst vergeleken met de conclusies uit de quick-scan; wat wordt wel en niet herkend?

## Wet- en regelgeving

### *Conclusies ten aanzien van het Bouwbesluit*

1. Herkenbaar. (Eerste punt is dat ten aanzien van de bestaande bouw wel voor negen hoofdaspecten een bodemniveau is vastgesteld, maar als op alle negen aspecten slechts het bodemniveau gehaald wordt, kan de brandveiligheid niet gegarandeerd worden. De gemeente moet zich los van de minimumeisen op onderdelen voor het totaal van een bestaand gebouw afvragen of dit voldoende veiligheid biedt. Tweede punt is dat de (brand)- veiligheid niet op de politieke agenda staat. Er zijn weinig beleidsplannen en als ze er zijn, zijn ze niet gericht op de huidige vs ideale situatie (maar op menskracht en geld)).
2. Niet aan de orde geweest.
3. Herkenbaar. (Men kijkt uit naar de 2e fase.)
4. Unaniem herkend. (Ingewikkeldheid, vereiste hoge graad van deskundigheid, weinig tot geen aandacht in HTS/TU-opleidingen enerzijds. Men is verdeeld over de toegankelijkheid van het Bouwbesluit 2e fase; ondanks de conversie blijft de vereiste deskundigheid groot.)

### *Conclusies ten aanzien van de Bouwverordening*

1. Niet echt aan de orde geweest.
2. Herkenbaar. (Er is niet gekozen voor een gefaseerde invoering.)
3. Niet echt aan de orde geweest. (Wel de eigen verantwoordelijkheid en het belang van voorlichting richting eigenaren, maar ook burgers.)

### *Conclusies ten aanzien van de overige regelgeving*

1. Herkenbaar. ('Strijdigheid' en oplossen ervan.)
2. Niet aan de orde geweest.

### *Opmerking*

Men is wel gecharmeerd van het idee om losse boekjes over verschillende soorten gebouwen uit te geven waarin verschillende wet- en regelgeving wordt gecombineerd, gericht op één soort gebouw.



## Organisatie en werkwijze

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

1. Niet aan de orde geweest.
2. Zijdelings aan de orde geweest.

### *Conclusies ten aanzien van de mandatering*

1. Zijdelings aan de orde geweest. (Werd bij toelichting dhr. Hagen niet tegengesproken.)
2. Herkenbaar. (Gebrek aan juridische kennis, niet weten waar die kennis wel voorhanden is en daar gebruik (wat betreft brandveiligheid) van maken.)
3. Niet aan de orde geweest.
4. Niet aan de orde geweest.
5. Niet aan de orde geweest.

### *Conclusies ten aanzien van samenwerking met en uitvoering door derden*

1. Herkenbaar.
2. De samenwerking met de provinciale Milieudienst is niet aan de orde geweest, wel de samenwerking met de regionale Milieudienst. (De samenwerking verloopt wisselend.)
3. Herkenbaar. (De samenwerking is niet structureel geregeld.)
4. Herkenbaar. (Kleinere gemeenten zoeken hulp/ondersteuning bij de regio.)

### *Conclusies ten aanzien van deskundigheid*

- 1+2. Herkenbaar. (Er is meer deskundigheid vereist bij brandweer en Bouw- en woningtoezicht dan men bezit.)
3. Niet aan de orde geweest.
4. Herkenbaar. (Ervaring en weten waar de expertise aanwezig is.)

### *Conclusies ten aanzien van formatie en budget*

1. Herkenbaar. (Men gaat niet uit van een ideale situatie en stemt daar geld en menskracht op af.)
2. Herkenbaar. (Controle en handhaving kosten geld en leveren niets op; dit in tegenstelling tot gebruiksvergunningverlening in verband met de leges.)
3. Impliciet herkenbaar; niet als zodanig aan de orde geweest.

### *Opmerking*

Meer deskundigheid bevorderen in bouwwereld door in opleiding aandacht te besteden aan bouwregelgeving.

## Vergunningketen

### *Conclusies ten aanzien van plannen en prioriteiten*

1. Herkenbaar. (Geen brandveiligheidsvisie in beleidsplannen.)
2. Niet aan de orde geweest.
3. Wel genoemd, maar niet als zodanig aan de orde geweest.
4. Herkenbaar. (Als het niet met overleg wordt opgelost, laat men het gaan.)

### *Conclusies ten aanzien van voorlichting*

1. Herkenbaar.
2. Herkenbaar.
3. Herkenbaar. (Ook hier unaniem onderschreven.)

### *Conclusies ten aanzien van bezwaar en beroep*

1. Herkenbaar. (Onbekendheid, vereiste deskundigheid, te weinig samenwerking, regionalisering en het inschakelen van externe bureaus worden hierbij genoemd.)

### *Opmerkingen*

Veiligheid moet op de politieke agenda en niet ondergeschikt worden gemaakt aan economische belangen (tenzij weloverwogen en met voorlichting richting samenleving). Ook de burger moet worden voorgelicht. Spagaat van de terugtrekkende en (naar aanleiding van incidenten) optredende overheid.

## **Vergunningverlening**

### *Conclusies ten aanzien van bouwvergunningen*

1. Herkenbaar. (In de bouwvergunningverlening worden weinig problemen aangegeven. Het probleem zit hem met name in de bestaande bouw waarbij geen verbouwingen worden verricht.)
2. Zijdellings aan de orde geweest. (De brandweer wil graag adviseren, maar komt in de knel met termijnen en controle- en handhavingstaken.)
3. Herkenbaar. (De regelgeving is erg complex en vereist een hoge graad van deskundigheid.)

### *Conclusies ten aanzien van aanschrijvingen*

1. Herkenbaar. (Wel maakt men gebruik van de eisenbrief, zie 2).
2. Herkenbaar. (Dit traject duurt echter te lang; men wil sneller stappen kunnen ondernemen.)
3. Herkenbaar. (Dit wordt ook als het grootste probleem gezien. Zie ook 1.)

### *Conclusies ten aanzien van gebruiksvergunningen*

1. Herkenbaar.
2. Herkenbaar. (De bouwvergunning heeft de hoogste prioriteit.)
3. Niet aan de orde geweest.
4. Herkenbaar. (Er zijn al meerdere mogelijkheden voor periodiek aanpassen van de vergunning, waardoor invoeren tijdelijkheid niet echt noodzakelijk is.)

### *Conclusies ten aanzien van overige vergunningen*

1. Niet aan de orde geweest. (Wel een bundeling van vergunningen wordt als mogelijke oplossing gezien ofwel een integraal vergunningstelsel.)

### *Opmerking*

Testen gebruiksvergunning à la de APK-keuring van auto's.

## Controle

### *Conclusies ten aanzien van de controles tijdens de bouwfase*

- 1+2. Duidelijk herkenbaar. (Men hecht hier wel een groot belang aan!)
3. Hier denkt men wisselend over. (Enerzijds is het een voordeel omdat men weet waarop men moet letten, maar anderzijds kan de verwevenheid juist problemen opleveren richting de eigenaar en maakt het "sjoemelen" om aan de politiek tegemoet te komen makkelijker.)

### *Conclusies ten aanzien van preventieve controles*

1. Niet echt aan de orde geweest.
2. Niet echt aan de orde geweest.
3. Herkenbaar. (Men controleert een discotheek niet met topdrukte.)

### *Conclusies ten aanzien van repressieve controles*

1. Herkenbaar. (Er worden acties genomen naar aanleiding van klagers.)
2. Niet aan de orde geweest.

### *Opmerkingen*

Het aanspreken van de eigenaar verschilt bij wie men op controle gaat.  
Er is behoefte aan een lijstje met kritische punten waar men bij controle op moet letten.  
Alternatieven die de controle vergemakkelijken c.q. ondersteunen: externe advisering -> certificaat, APK, veiligheidsconvenanten, gebouwdossier.  
Controle wil men toetsen aan een kosten-batenanalyse (vanuit de overheid gezien).

241

## Handhaving

### *Conclusies ten aanzien van bestuursdwang*

1. Herkenbaar. (Bestuursdwang wordt amper toegepast.)
2. Herkenbaar. (Men verwacht er wel veel van. Bij milieu werkt het naar schatting 80% effectief.)
3. Herkenbaar. (Men wil snel(ler) stappen kunnen ondernemen.)
4. Niet aan de orde geweest.
5. Herkenbaar. (Er is te weinig ervaring mee en men weet niet waar collega's zijn die daar wel ervaring mee hebben.)
6. Niet aan de orde geweest.

### *Conclusies ten aanzien van de dwangsom*

1. Herkenbaar. (Het gebeurt niet vaak. Men laat het na het falen van overleg liggen.)
2. Herkenbaar.
3. Niet aan de orde geweest.
4. Herkenbaar. (Zie ook bestuursdwang 5.)
5. Niet echt over gehad. (Wel over de behoefte aan richtlijnen.)

### *Conclusies ten aanzien van strafrechtelijke handhaving*

- 1 t/m 4. Niet aan de orde geweest.

---

*Conclusies ten aanzien van overige handhaving en samenhang*  
1 t/m 4. Niet aan de orde geweest.

### **Technische aspecten**

*Conclusies ten aanzien de technische aspecten*

1. Niet aan de orde geweest.
2. Niet aan de orde geweest.
3. Geen controle op maximaal aantal toelaatbare personen wordt herkend.

# Aanbevelingen van de deelnemers aan de discussiebijeenkomst

1. Capaciteit van controle (vergunningfase, bouwfase en gebruiksfase) en voorschriften in de vorm van prestatie-eisen op elkaar afstemmen. Hierbij duidelijkheid geven wanneer sprake is van voldoende controle. Hiervoor filosofie ontwikkelen.
2. Invoeren van een integrale bouwvergunning die tevens integratie gebruikvergunning is. Integraal wil zeggen met betrekking tot alle voorschriften die het mogen bouwen betreffen (Bouwbesluit, Wet milieubeheer etc.)
3. In huidige technische opleidingen aandacht voor bouwgerelateerde regelgeving.
4. Zichtbaar maken waarvoor leges worden geheven (met de mogelijkheid van vermindering bij gecertificeerde pre-toets)
5. Duidelijke sancties die snel uitgevoerd worden.

243

1. Niet (veel) investeren in regelgeving; dat lost het probleem niet voldoende op. Controle en handhaving zijn mensenwerk.
  2. Capaciteit controle en handhaving uitbreiden ten koste van andere overheidstaken.
  3. Burger en ondernemer hebben eigen verantwoordelijkheid: aan de overheid (lokaal) de taak om daarover voor te lichten.
  4. Wethouders zouden weer meer wethouder in de meer letterlijke zin van het woord moeten zijn.
  5. Gewenst niveau van veiligheid en handhaving in raad laten vaststellen.
- P.S. Vraag bij eventuele voorstellen met betrekking tot certificering even wat de commissie Terugdringing administratieve lasten ervan vindt.

1. Meer in opleidingen investeren (HTS, TU).
2. Begrippen regelgeving toelichten in (aparte; eventueel per gebouwfunctie) publicaties.
  - gemeenteambtenaren ontlasten bij advisering bij bouwvergunningen.
3. Tekort aan mankracht en deskundigheid bij gemeente ondervangen door:
  - vergunningverlening laten ondersteunen door adviesbureaus
  - kleine gemeenten/brandweren te laten samenwerken.

1. Betere afstemming en toetsing van interpretaties voor specifiek voor inrichtingen toegesneden richtlijnen en regelgeving.
2. De brandweer dient binnen de gemeentelijke organisatie een regierol te vervullen op het

gebied van de fysieke veiligheid. Immers, een organisatie die moet optreden als het eenmaal is misgegaan dient juist aan de voorkant van de veiligheidsketen een cruciale rol te vervullen.

3. Lokale brandweezorg lokaal houden, echter invulling van de totale veiligheidsketen (pro-actie, preventie, preparatie en grootschalige repressie en nazorg) dient op regionale schaal georganiseerd te worden. De brandweer kan op deze schaal ook onafhankelijk optreden.
4. Investeren in de juridische disciplines bij de brandweer.
5. Vergunningverlening, controle en handhaving zal veel meer met resultaatverplichting in lokaal beleid vastgelegd moeten worden.

1. Veiligheid op de politieke agenda (bestuurlijke prioriteit).
2. Capaciteit en deskundigheid vergroten, samenwerking tussen gemeenten bevorderen (certificering als aanvulling).
3. Landelijke regeling à la 8:40 Wet Milieubeheer (75%) rechtstreeks werkend. Vergunning brandveilig gebruik (25%) door gemeente inclusief de controle op aanwezigheid certificaat.
4. Actieprogramma brandveiligheid beginnen met voorlichting à la Handreiking Bouw- en woningtoezicht.
5. Tweedelijns toezicht meer voorlichtend dan berispelend.

1. Zorg voor heldere, doorzichtige en handhaafbare regelgeving. Niet alleen op rijksniveau, ook voor wat betreft decentrale regelgeving. Zie ook conclusies MDW-rapport Openbare Inrichtingen.
2. Zie 1. Van belang in het kader van controle en handhaving.  
Breng handhavingmogelijkheden uitdrukkelijk in beeld, niet alleen een schets van hetgeen gemeenten wel of niet denken te kunnen maar wat er in werkelijkheid op basis van huidige regelgeving al kan en welke procedures daarbij gelden. Neem bestuurlijke boetes mee. De enkele constatering dat handhaving van de brandveiligheid nauwelijks plaatsvindt is te mager.
3. Benoem spagaat terugtrekkende tegenover handhavende overheid (beleid; wat wil de burger).
4. Onderzoek mogelijkheid algemene regels in relatie tot certificering.
5. Plaats veiligheid op agenda bestuur.

1. Integreer de vergunningen die betrekking hebben op gebruik/inrichting/exploitatie van een gebouw.
2. Zorg dmv regelgeving dat er één integraal verantwoordelijk toezichthouder/controleur is (in plaats van de veelheid aan toezichthouders/controleurs die elkaar nu 'op de bouwplaats' c.q. in de inrichting tegenkomen).
3. Schep de wettelijke verplichting dat bevoegd gezag periodiek een uitvoeringsplan/-beleidsplan opstelt en periodiek verslag over toepassing van bevoegdheden uitbrengt.  
Latere aanvulling: in de bijeenkomst van 2 mei is de aandacht vooral gericht geweest op de technische bouwregelgeving en de regelgeving met betrekking tot het gebruik van een gebouw. Mijns inziens verdienen ook de ruimtelijke aspecten van brandveiligheid aandacht. Daarbij denk ik met name aan bestemmingsplannen en stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening. Een deel van de stedenbouwkundige voorschriften van de model-bouwverordening heeft expliciet betrekking op brandveiligheid. Bestemmingsplannen zijn o.m. van belang voor de doorwerking van ruimtelijk relevante (brand)veiligheidsaspecten, zoals de minimale afstand tussen een risicovol bedrijf en bijvoorbeeld woningen. Het introduceren van het verplicht

opstellen van een (brand)veiligheidstoets à la MER zou wellicht een te zwaar middel zijn maar ik zou me wel iets kunnen voorstellen bij een wettelijke plicht voor B&W om in bestemmingsplanprocedures advies aan de brandweer te vragen.

1. Motieven van de voorschriften uitbreiden en completeren; zal begrip voor voorschriften doen toenemen en daarmee ook de toepassing.
2. ICT voor ontwikkeling, beheer en ontsluiting van bouwregelgeving ten volle benutten. Daarmee kunnen praatje bij een plaatje ook worden geïntegreerd (demo's zijn beschikbaar).
3. Kennis over de bouwregelgeving via opleidingen en voorlichting sterk verbeteren. Geldt voor alle geledingen in de bouw tot en met de consument.
4. Brandveiligheidsregelgeving vereenvoudigen (zie OPB advies bouwregelgeving).
5. Alle functioneel geredigeerde voorschriften zo snel mogelijk omzetten in prestatie-eisen en daarbij conversie achterwege laten (ongezond conceptueel model en niet juiste redactie met als gevolg niet handhaafbaarheid). Conversie zal leiden tot absoluut onbegrip tenzij een reusachtig opleidingsprogramma wordt opgestart. We zullen terug bij af zijn.
6. Versterken van handhavende taak.
7. Versterken team bij centrale regelgever.
8. Versterken communicatie tussen overheid en toepasser regelgeving; terugkoppeling moet veel nadrukkelijker plaatsvinden.

1. Gemeenten dienen integraal veiligheidsbeleid op te stellen, waarin duidelijk beschreven wordt welke risico's men accepteert en welke niet. Daarop gebaseerd moet dan een vergunning-verlenings-, controle- en handhavingsbeleid worden gebaseerd, waarbij ook aangegeven wordt welke middelen daarvoor ingezet worden. (Welke prioriteiten worden gesteld). Doel is hierbij dat ambtenaren – als aanreiker van kennis- en bestuur –als bevoegd gezag- zich zeer bewust en open naar de maatschappij zich met deze materie gaan bezighouden.

1. Enige aanbeveling is het gevolg c.q. sluit aan op de teksten rond voorlichting, verwoord rond 'een dilemma' (p. 104, §6, bijlage B). De toelichting volgt per omgaande.

1. Op zich zijn er genoeg regels. De vraag is of het niet te complex is. ICT kan oplossingen bieden.
2. Meer aandacht voor bouwregelgeving in opleiding HTS/TU.
3. Tweedelijns toezicht revitaliseren.

