

Beleidsplan brandveiligheid

Limburg - Zuid



Februari 2010

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Waarom Brandveiligheid	3
3	Categorie-indeling m.b.t. handhavingsfrequentie	4
4	Indieningsvereisten aanvraag gebruiksvergunning en gebruiksmelding	5
5	Toetsingsniveau bestaande bouw/nieuwbouw	6
6	Regelgeving met betrekking tot brandmeldinstallaties	8
7	Gelijkwaardigheid in het kader van brandveiligheid	12
8	Uniforme checklist voor het houden van toezicht	14
9	Sancties	14
9.1	Handhavingstrategie	14
9.2	Sanctie- en gedoogstrategie	15
9.3	Hoofdlijnen van de sanctiestrategie	15
9.4	Hoofdlijnen van de gedoogstrategie	16
10	Registratie en uitwisseling van gegevens	18
11	Uniformering bouwverordening/ brandbeveiligings-verordening	19
12	Implementatie	19
13	Communicatie	19

Bijlage 1: Uniforme categorie-indeling

Bijlage 2: Checklist indieningsvereisten

Bijlage 3: Gereedmeldingsformulier

Bijlage 4: Lijst DM1 of DM2 panden

Bijlage 5: Verklaringen NEN-afkortingen

Bijlage 6: Checklist toezicht

1 Inleiding

In november 2008 is een projectgroep gestart met als doelstelling te onderzoeken in hoeverre de samenwerking gezocht kan worden tussen de Zuid-Limburgse gemeenten onderling en de provincie. In deze projectgroep zijn de drie grote gemeenten in Zuid-Limburg en de provincie vertegenwoordigd. Later zijn hier nog twee gemeenten aan toegevoegd. De mogelijkheden op het gebied van samenwerking worden onderzocht omdat men zich realiseert dat dit noodzakelijk is om de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving verder te verbeteren/te optimaliseren.



Na een traject van opstarten, is geconcludeerd dat de beste manier om de samenwerking te onderzoeken, is door te starten met de samenwerking. Mensen uit verschillende gemeenten en de provincie zijn in een aantal pilots aan de slag gegaan om de mogelijkheden van samenwerking te onderzoeken. Zowel op het gebied van het gezamenlijk opstellen van beleid, als het gezamenlijk uitvoeren van toezicht en het hebben van gelijke toetsingcriteria voor het verlenen van vergunningen wordt gewerkt aan samenwerkingsafspraken. De in dit stuk uitgewerkte resultaten bestaan uit het komen tot een gezamenlijk beleid op het gebied van brandveiligheid in Zuid-Limburg (met name toegespitst op een aantal specifieke aspecten). Aan deze pilot hebben 8 gemeenten en de brandweer Zuid-Limburg deelgenomen.

Door dit gezamenlijke beleid voor te leggen aan alle Zuid-Limburgse gemeenten wordt bereikt dat ook de niet deelnemende gemeenten aan de pilotgroep dit beleid kunnen vaststellen en er uniformiteit in Zuid-Limburg op dit onderdeel wordt bereikt.

2 Waarom Brandveiligheid

De verantwoordelijkheid van de overheid ten aanzien van brandveiligheid en de daarmee samenhangende regelgeving richt zich op de veiligheid van de bewoners/gebruikers van een gebouw. Een pand veilig kunnen verlaten, is een

basisprincipe en houdt in dat mensen een gevaarlijke plek (bouwwerk) binnen 15 minuten moeten kunnen verlaten. De constructie van een gebouw moet derhalve de brand gedurende die tijd kunnen doorstaan. De visie die de overheid op het gebied van brandveiligheid heeft, heeft onder andere betrekking op bekendheid en uitvoerbaarheid van de voorschriften. Gebleken is echter dat de bestaande regelgeving op verschillende onderdelen ruimte geeft voor interpretatieverschillen. Helaas moet geconstateerd worden dat de gemeenten in Zuid-Limburg en de brandweer Zuid-Limburg (maar uiteraard ook in de rest van Nederland) in gelijksoortige situaties op verschillende manieren optreden. Om tot een meer uniforme werkwijze te komen, is het ontwikkelen van beleid op het gebied van brandveiligheid verkozen als één van de proefprojecten in de samenwerking in Zuid-Limburg.

3 Categorie-indeling m.b.t. handhavingsfrequentie

Door in Zuid-Limburg een identieke categorie-indeling te hanteren op basis van het specifieke gebruik van een bouwwerk wordt al een groot deel van de rechtsongelijkheid weggenomen. Door gebouwen die op een gelijkwaardige manier gebruikt worden in een gelijke categorie op te nemen, wordt in elk geval een gelijksoortig risico aangenomen. Het definiëren van het risico is van belang om vervolgens te bepalen waar de speerpunten van de inspecties moeten komen te liggen. Het is daarna aan ieder college afzonderlijk voorbehouden om in deze de prioritering vast te stellen. Het zal voor zich spreken dat er voor het vaststellen van prioriteiten meer uitgangspunten worden meegenomen dan alleen brandveiligheid. Hierbij worden keuzes gemaakt in het kader van het gehele spectrum van de handhaving.

Uitgangspunten:

Uitgangspunt bij de totstandkoming van deze categorie-indeling is een adequaat brandveiligheidsniveau op grond van de inhaalslag gebruiksvergunningen. Dit betekent dat alle relevante panden beschikken over een gebruiksvergunning c.q.



melding en deze zijn gecontroleerd en voldoen aan de geldende regelgeving (o.a. Bouwbesluit, Bouwverordening en Gebruiksbesluit).

Een ander belangrijk uitgangspunt van de landelijke regelgeving is, dat verantwoordelijk voor het brandveilig gebruik van bouwwerken primair ligt bij de gebruiker van het pand. Deze uitgangspunten zijn mede input voor

de geschetste risicobenadering.

Voor het gebruik van de categorie-indeling zal door de deelnemende gemeente een inventarisatie gemaakt moeten worden, en adequate lijsten bijgehouden moeten worden, van:

- panden met verleende gebruiksvergunningen (adres, kenmerk, gebruik, datum verlening);
- panden met akkoord bevonden gebruiksmeldingen(adres, kenmerk gebruik datum afhandeling);
- panden met RAC aansluitingen;
- panden met (brandmeld)installaties zonder doormelding;
- panden met (brandmeld)installaties op basis van gelijkwaardigheid (o.g.v. Bouwbesluit of Gebruiksbesluit);
- panden met Ja_Neen conclusies en afgegeven certificaten m.b.t. o.a. (brandmeld)installaties;
- het bijhouden van de in te plannen en gehouden handhavingacties.

In **bijlage 1** is de uniforme categorie-indeling voor het gebruik verder uitgewerkt. Daarnaast wordt de gewenste controlefrequentie bij de betreffende categorie wel vermeld, maar dat is facultatief bedoeld.

4 Indieningsvereisten aanvraag gebruiksvergunning en gebruiksmelding

In de praktijk blijkt, dat het soms niet duidelijk is welke gegevens precies nodig zijn om een ingediende aanvraag voor een gebruiksvergunning danwel een gebruiksmelding goed te kunnen beoordelen. Dit heeft tot gevolg dat soms te veel gegevens worden gevraagd dan wel dat de indieningsvereisten (voor hetzelfde gebruik) variëren per organisatie. Daarom zijn de indieningsvereisten verwerkt in een uniforme checklist.

Indien in een gemeente de stukken worden doorgezonden naar de brandweer voor ofwel advisering ofwel ter beoordeling van de aanvraag is de ambtenaar van de betreffende gemeente verantwoordelijk voor de compleetheid van de stukken.

In **bijlage 2** treft u de uniforme checklist aan voor de indieningsvereisten.

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt de gebruiksvergunning geïntegreerd in de omgevingsvergunning. De indieningsvereisten voor een dergelijke aanvraag om omgevingsvergunning zijn weergegeven in de Wabo en de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving. Deze zijn dan doorvertaald in de landelijke aanvraagmodule (OmgevingsLoket Online (OLO)). Met andere woorden deze indieningsvereisten zijn daarmee een landelijk gegeven. De gebruiksmelding integreert niet in de omgevingsvergunning (mag uiteraard wel parallel lopen). Daarop blijft aldus de geformuleerde checklist indieningsvereisten van toepassing.

5 Toetsingsniveau bestaande bouw/nieuwbouw

Gebleken is dat er in de praktijk een verschil van inzicht bestaat over het niveau van brandveiligheid. Dit is het gevolg van een verschil van interpretatie van gemeentelijke en landelijke regelgeving. Hierdoor wordt niet uniform omgegaan met het toetsingsniveau bestaande bouw en nieuwbouw. Hierbij zijn een aantal vragen en uitgangspunten geformuleerd.

1. Wanneer wordt nieuwbouw bestaande bouw?

Met de vraag “Wanneer wordt nieuwbouw bestaande bouw” wordt bedoeld wanneer na ingebruikname van een bouwwerk nog verlangd mag worden dat het bouwwerk aan de eisen voldoet zoals opgenomen in de bouwvergunning. Aan de hand van één of meerdere opleveringscontroles wordt bepaald of het gerealiseerde bouwwerk voldoet aan het nieuwbouw-/kwaliteitsniveau van de afgegeven bouwvergunning. In principe geldt als stelregel dat zodra een bouwwerk gereed is en in gebruik is genomen de eisen Bouwbesluit bestaande bouw van toepassing zijn. Deze benadering kan echter afbreuk doen aan het noodzakelijke kwaliteitsniveau qua brandveiligheid. De kwaliteitseisen zoals vervat in het Bouwbesluit bestaande bouw geven namelijk een harde maar ook kritische ondergrens aan.

Om een adequaat brandveiligheidsniveau daadwerkelijk te kunnen waarborgen, geldt voortaan als beleidsuitgangspunt dat tot 1 jaar na ingebruikname van het pand, het pand dient te voldoen aan het nieuwbouw-/kwaliteitsniveau van de afgegeven bouwvergunning. Het gaat dan om de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit welke op het moment van bouwvergunningverlening geldend zijn. Dit is dan het rechtens verkregen niveau. Voorwaarde hierbij is wel dat binnen maximaal 3 maanden na ingebruikname een aanvang is gemaakt met de oplevering. Dit impliceert derhalve een actieve houding van het bevoegd gezag tot het uitvoeren van een opleveringscontrole.

De eigenaar of gebruiker dient zelf bij de gemeente aan te geven wanneer het pand in gebruik wordt genomen. Dit dient door middel van een uniform gereedmeldingsformulier te gebeuren (**zie bijlage 3**). Indien de vergunninghouder het pand niet zelf gereed meldt, dan zal de datum van de (1^e) opleveringscontrole door de gemeente als datum van ingebruikname worden aangemerkt.¹

¹ In de 12^e wijziging van de Modelbouwverordening is het artikel inzake de meldplicht geschrapt en wordt verwezen naar artikel 7b Woningwet als wettelijke grondslag voor deze meldplicht. Artikel 7b is echter minder expliciet dan het artikel uit de bouwverordening. Bij het (regionaal) vaststellen van de 13^e wijziging van de Modelverordening verdient het aanbeveling hier nogmaals aandacht aan te besteden.

2. Wanneer is een deel van een object nieuwbouw en een deel bestaande bouw?

In principe moet datgene dat nieuw gebouwd wordt, voldoen aan het Bouwbesluit Nieuwbouw en het bestaande aan Bouwbesluit Bestaande Bouw. Echter, indien het nieuwe deel dusdanig invloed heeft op bijvoorbeeld loopafstanden of compartimentering, dan kan het zijn dat het gehele pand op dat specifieke onderdeel aangepast moet worden aan nieuwbouw.

3. Wil je bij bestaande bouw bepaalde onderdelen blijven toetsen op het rechtens verkregen niveau?

In het Bouwbesluit wordt er een onderscheid gemaakt tussen regels voor bestaande bouw en regels voor nieuwbouw. Juridisch gezien moet een bestaand pand dus voldoen aan de regels voor bestaande bouw en een nieuw pand aan de regels voor nieuwbouw. Echter, als een bestaand pand “slechts” aan de regels voor bestaande bouw hoeft te voldoen, dan levert dit niet in alle gevallen een (brand)veilig bouwwerk op. Daarom kunnen gemeenten in die gevallen ook een hoger niveau eisen, mits dit goed gemotiveerd wordt (artikel 13 Woningwet).

Voor onderdelen die erop gericht zijn om schade in geval van een calamiteit te beperken kan gewoon het Bouwbesluit bestaande bouw blijven gelden (afhankelijk van de omvang van de brand, zie Stein). Voor de onderdelen die betrekking hebben op de ontvluchting van personen in geval van een calamiteit, dient – rekeninghoudend met de doelstelling van de brandveiligheidsvoorschriften – in alle gevallen het betreffende pand te blijven voldoen aan het rechtens verkregen niveau. Dit is het niveau dat gold ten tijde van het afgeven van de bouwvergunning. Dit levert een grotere mate van veiligheid op met name in relatie tot bescherming van personen.

Indien hier niet aan wordt voldaan kan via een bestuursrechtelijke maatregel ofwel een beperking van het gebruik worden opgelegd ofwel het treffen van bouwkundige maatregelen worden afgedwongen (niet op basis van het Gebruiksbesluit), zodat het gebruik kan worden voortgezet.

4. Standaardiseren van ontheffingen

In de praktijk komt het vaak voor dat er steeds weer opnieuw dezelfde ontheffingen van het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit worden verleend.

Bij de verbouwing van een bestaand pand bijvoorbeeld, voldoet de bestaande situatie nog aan het Bouwbesluit bestaande bouw. Het aan te bouwen gedeelte moet gaan voldoen aan het huidige Bouwbesluit. Esthetisch gezien kan dit rare situaties opleveren, waarbij bijvoorbeeld het bestaande gedeelte een plafondhoogte heeft van 2.40 meter en het nieuwe, aan te bouwen gedeelte, zou een plafondhoogte van 2.60 meter moeten hebben. Het gevolg is dat er een “sprong” in het plafond zit.

Al dit soort situaties zouden gestandaardiseerd kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende standaard ontheffingen met betrekking tot het Bouwbesluit:

- plafondhoogtes;
- deurhoogtes;
- traphoogtes;

Ook met betrekking tot het Gebruiksbesluit zijn er situaties denkbaar, waarbij er standaard een ontheffing verleend zou kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan het standaard verlenen van een ontheffing voor het aanbrengen van een brandmeldinstallatie in kerkgebouwen. Een kerk is een overzichtelijk gebouw, waarbij een eventuele brand meteen wordt opgemerkt door de aanwezigen.

Bij iedere standaard ontheffing blijft het wel steeds mogelijk om specifieke voorwaarden aan de ontheffing te verbinden.

6 Regelgeving met betrekking tot brandmeldinstallaties

In tegenstelling tot het Bouwbesluit maakt het Gebruiksbesluit geen onderscheid in een kwaliteitsniveau bestaande bouw en nieuwbouw. Voor het merendeel van de gebruiksvoorschriften geldt dan ook dat hier te allen tijde aan moet worden voldaan.



Vooraf ten aanzien van de aanwezigheid en kwaliteit van een brandmeldinstallatie dient wel beleid te worden geformuleerd. Hoofdreël is dat ten aanzien van een in het pand aanwezige brandmeldinstallatie het normblad (NEN 2535, NEN 2575, NPR 2576) blijft gelden dat bij het aanbrengen

van de installatie in het bouwwerk van toepassing was (Op dit moment is de vigerende regelgeving NEN 2535:1996 incl. A1:2002, NEN 2575:2004 incl. C1:2006 en NPR 2576:2005). Het gaat om zowel het toentertijd aangewezen normbladnummer als om de uitgave daarvan.

Deze regel kan, vooral bij oudere installaties, soms tot een te laag, dus ongewenst veiligheidsniveau leiden. Wanneer die hoofdreël bij wijziging van een norm tot een zodanig (onacceptabel) laag veiligheidsniveau zou leiden dat in redelijkheid een

hoger niveau kan worden verlangd, kan dat meebrengen dat de aanwezige installatie niet (meer) als gelijkwaardig kan worden beschouwd. In dat geval kan de gemeente aanvullende eisen aan de installatie stellen.

Een dergelijk te laag veiligheidsniveau kan zich voordoen in de volgende situaties:

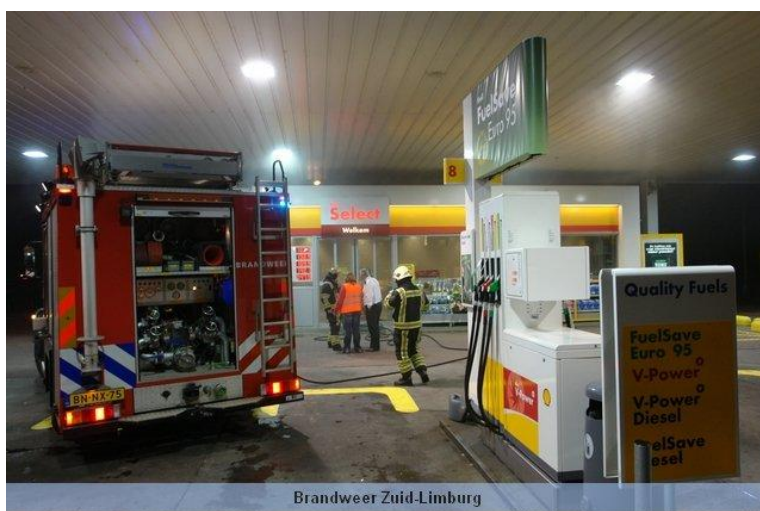
- 1. In het bouwwerk is conform het Gebruiksbesluit een brandmeldinstallatie vereist, doch niet aanwezig;*
 - 2. De aanwezige brandmeldinstallatie voldoet niet aan de regelgeving die op het moment van installeren van kracht was.*
- 3a. De aanwezige brandmeldinstallatie is niet onderhouden conform het gestelde in het Gebruiksbesluit.*
- 3b. Het beheer van de installatie is niet uitgevoerd conform het gestelde in het Gebruiksbesluit.*

In dergelijke situaties is het noodzakelijk alsnog een brandmeldinstallatie te realiseren, dan wel de bestaande installaties aan te passen of uit te breiden.

In het hiernavolgende wordt per afzonderlijke situatie weergegeven op welke wijze alsnog een toereikend veiligheidsniveau dient te worden gerealiseerd c.q. welke beleidsregels dienaangaande gelden.

Ad 1. Brandmeldinstallatie niet aanwezig conform artikel 2.2.1 van het Gebruiksbesluit

- Aanschrijving dat vereiste installatie conform de op het moment van aanschrijving geldende regelgeving aangebracht dient te worden.
- Te gunnen uitvoeringstijd afhankelijk van de situatie. In de regel wordt tussen de 3 en 6 maanden gehanteerd. Dit is wel afhankelijk van de grootte van het gebouw en zijn functie. Bijv. bij een groot ziekenhuis of hotel kan een termijn in overleg met de aanvrager worden bepaald.
- Tot aan het tijdstip dat de installatie is aangebracht en functioneert, overwegen



of tot dat tijdstip, alternatieve gelijkwaardigheid moet worden ingevuld en/of een beperking van het gebruik moet worden opgelegd. Per situatie dient er beoordeeld te worden of dit gevolgd dient te worden door

bestuursdwang. Het moment van toepassen van bestuursdwang dient per situatie beoordeeld te worden.

Indien de brandmeldinstallatie voorzien wordt van een doormelding (DM1 of DM2, zie **bijlage 4**) naar de Regionale Alarm Centrale van de brandweer, dient er bij oplevering een geldig “certificaat” inclusief een volledig ingevuld “Rapport van Oplevering” te worden overlegd als bedoeld in de “Regeling Brandmeldinstallaties 2002” (of conform de laatste versie van de “Handreiking Certificatie Brandbeveiligingssystemen van het NVBR”. Al kan het naleven van een Handreiking niet verplicht worden gesteld. Zie hiervoor o.a. de brief van Minister van 29 januari 2009).

Vervolgens dient er jaarlijks een “certificaat van onderhoud” inclusief een volledig ingevuld “Rapport van Onderhoud” te worden verstrekt.

Van brandmeldinstallaties waarvoor de inspectiefrequentie is vastgesteld op HOOG (conform de Regeling Brandmeldinstallaties 2002 heruitgave 2009) of installaties die vallen binnen de risicocategorie B (bijzonder) zie “Tabel 2: Risicocategorie BMI op basis van gebruiksfunctie” van het boekwerk “Handreiking Certificatie Brandbeveiligingssystemen van het NVBR”, dient jaarlijks een “certificaat” inclusief een volledig ingevuld inspectierapport met ja-conclusie te worden verstrekt.

Ad 2. De aanwezige brandmeldinstallatie voldoet niet

De regelgeving is dusdanig aangepast dat in alle redelijkheid een nieuwe installatie verlangd mag / moet worden indien:

- Er sprake is van een grote verbouwing c.q. uitbreiding waarbij ook de aanwezige brandmeldinstallatie ingrijpend gewijzigd dient te worden ($\pm >1/3$ uitbreiding / verbouwing))Indien bestaande installatie nog voldoet is er geen reden om deze te geheel te vernieuwen. Denk hierbij aan het kostenaspect;
- Er sprake is van het moeten vervangen van niet meer te leveren fundamentele componenten;
- Onderhoud niet meer kan plaatsvinden conform de NEN 2654- 1 en NEN 2654- 2. Dit is evenwel geen verplichting indien men kan aantonen dat de installatie goed wordt onderhouden;
- Er sprake is van veel storingen en /of valse meldingen die te wijten zijn aan de technische toestand en de levensduur van de aanwezige brandmeldinstallatie, overschrijding van de prestatie eis conform NEN 2535;
- Van een brandmeldinstallatie voorzien van een doormelding (DM1 of DM2) naar de Regionale Alarm Centrale van de brandweer kan niet (meer) conform de Regeling Brandmeldinstallaties 2002 respectievelijk de Handreiking Certificatie Brandbeveiligingssystemen van het NVBR, jaarlijks het “certificaat” worden verstrekt. Indien oudere installaties evenwel goed functioneren bestaat er geen verplichting om een certificaat te eisen.

Als er sprake is van bovenstaande gebreken c.q. tekortkomingen is er verdere actie noodzakelijk en dient er voldaan te worden aan de vigerende regelgeving.

Tot aan het tijdstip dat de installatie is aangebracht respectievelijk aangepast en functioneert, overwegen of tot dat tijdstip, alternatieve gelijkwaardigheid moet worden ingevuld en/of een beperking van het gebruik moet worden opgelegd. Per situatie dient er beoordeeld te worden of dit gevolgd dient te worden door bestuursdwang. Het moment van toepassen van bestuursdwang dient per situatie beoordeeld te worden. Uiteraard dient hierbij wel een redelijke begunstigingstermijn in acht te worden genomen.



Ad 3a. Onderhoud conform NEN 2654- 1 en NEN 2654- 2. (zie toelichting bij artikel 1.4 van het Gebruiksbesluit)

De kwaliteit van de brandmeldinstallatie dient door onderstaande documenten te worden aangetoond;

- Een kopie van het “Rapport van Onderhoud” dient jaarlijks door een erkend branddetectie bedrijf te worden aangeleverd.
- Een kopie van het “certificaat van onderhoud” dient jaarlijks door een erkend branddetectie bedrijf te worden aangeleverd, indien er sprake is van een doormelding (DM1 of DM2) naar de Regionale Alarm Centrale van de brandweer. (zie opmerking met betrekking tot oudere, maar goed functionerende installaties)

Indien er door de technische staat van de aanwezige brandmeldinstallatie, geen onderhoudswerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, wat resulteert in het niet kunnen afgeven van een “Rapport van Onderhoud”, dient de brandmeldinstallatie te voldoen aan de vigerende regelgeving.

Indien er door de technische staat van de aanwezige brandmeldinstallatie voorzien van een doormelding (DM1 of DM2) naar de Regionale Alarm Centrale van de brandweer, geen onderhoudswerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, wat resulteert in het niet kunnen afgeven van een “certificaat van onderhoud” conform Regeling Brandmeldinstallaties 2002, dient de brandmeldinstallatie te voldoen aan de vigerende regelgeving.

Tot aan het tijdstip dat de installatie is aangepast en functioneert, overwegen of tot dat tijdstip, alternatieve gelijkwaardigheid moet worden ingevuld en/of een

beperking van het gebruik moet worden opgelegd. Per situatie dient er beoordeeld te worden of dit gevolgd dient te worden door bestuursdwang. Het moment van toepassen van bestuursdwang dient per situatie beoordeeld te worden.

Ad 3b. Beheerder brandmeldinstallatie

De aanwezige brandmeldinstallatie dient door een beheerder brandmeldinstallatie te worden onderhouden zoals beschreven NEN 2654- 1 en NEN 2654- 2. Deze beheerder brandmeldinstallatie dient in het bezit te zijn van het diploma “Beheerder Brandmeldinstallatie”. Indien de beheerder deze cursus niet heeft gevolgd zal deze de opleiding alsnog moeten volgen.

Per situatie dient er beoordeeld te worden of dit gevolgd dient te worden door bestuursdwang. Het moment van toepassen van bestuursdwang dient per situatie beoordeeld te worden.

In **bijlage 5** is een toelichting opgenomen van de NEN-eisen.

7 Gelijkwaardigheid in het kader van brandveiligheid

Het doel van het toepassen van gelijkwaardigheid is om zorg te dragen dat voldaan wordt aan de bouwregelgeving met een andere, gelijkwaardige, invulling van de prestatie eis. Op grond van artikel 1.5 van het Bouwbesluit en artikel 1.4 van het Gebruiksbesluit is het toegestaan om een gelijkwaardige oplossing aan te dragen. Bij een oplossing waarop voorschriften onvoldoende zijn toegesneden, kan worden teruggegrepen op de in de bovengenoemde besluiten gelijkwaardigheidsbepalingen.

De gelijkwaardigheidsbepaling is opgenomen om te voorkomen dat:

- een op zich goede oplossing op formele grond niet zou zijn toegestaan,
- te gedetailleerde voorschriften moeten worden gegeven,
- bepalingmethoden ook voor situaties moeten gelden waarvoor ze niet zijn ontwikkeld, en
- prestatie-eisen moeten worden gegeven voor situaties die vrijwel nooit voorkomen.

Het aantonen van gelijkwaardigheid kan door:

- het overleggen van een erkende kwaliteitsverklaring, of
- burgemeester en wethouders te overtuigen van de gelijkwaardigheid.

Regionaal dienen de gelijkwaardige oplossingen zodanig toegankelijk te zijn, via de leden van de werkgroep, dat iedereen van de oplossingen gebruik kan maken.

Regionale werkgroep:

Om continuïteit en regionale afstemming te garanderen op basis van gelijkwaardigheid dient er een werkgroep in het leven geroepen worden. De

werkgroep bestaat uit 2 vaste medewerkers van de brandweer Zuid-Limburg, een vaste medewerker van één gemeente en een medewerker van de gemeente die een gelijkwaardige oplossing aandraagt c.q. voorlegt.

De kosten van de vaste medewerker zal middels een verrekenmodel geregeld worden.



Het behandelen van gelijkwaardige oplossingen vindt tweewekelijks op afroep plaats met de leden van voornoemde werkgroep. Het voorstel is dat de medewerkers van de brandweer een vaste plaats, dag en tijd hiervoor reserveren, bijvoorbeeld de even weken de vrijdagmorgen van 10.00 tot 12.00 uur. De werkgroep vergelijkt haar bevindingen met de gegevens in de

landelijke databank van bwt info. Na 1 jaar worden de gegevens geëvalueerd en wordt een keuze gemaakt tussen het volgen van de landelijke databank of het in stand laten van de Zuid-Limburgse werkgroep.

Werkwijze van de werkgroep:

De werkgroep:

- beoordeelt de gelijkwaardige oplossing;
- beschrijft de oplossing op basis van gelijkwaardigheid;
- vergelijkt de casus met eventuele oplossingen op de landelijke databank van bwt info;
- indien nog niet opgenomen in de landelijke databank, draagt er zorg voor dat dit alsnog gebeurt;
- na 1 jaar evalueren of de werkgroep een meerwaarde heeft naast de landelijke databank.

Indienen van een gelijkwaardige oplossing c.q aanvraag:

Om een gelijkwaardige oplossing aanvraag in behandeling te kunnen nemen, dient de werkgroep te beschikken over voldoende en actuele gegevens. In grote lijn is aangegeven welke gegevens nodig zijn:

- tekeningen en overige bescheiden,
- van welke voorschriften de oplossing afwijkt, en
- waarom de oplossing voldoet aan wat met het voorschrift, waarvan wordt afgeweken, is beoogd.

Degene die de gelijkwaardige oplossing aandraagt is verantwoordelijk voor het aanleveren van bovenstaande gegevens.

Uitwerking gelijkwaardige oplossing:

Elk onderwerp begint met een aanhef, waarmee in een enkel trefwoord de inhoud is weergegeven.

Verder is de opbouw per onderwerp als volgt:

- de gebruiksfunctie waarop de beschrijving van toepassing is,
- een samenvatting,
- een algemeen en eventueel specifiek aandachtspunt,
- de betreffende voorschriften,
- een beschrijving van de casus,
- een annotatie waarin zijn aangegeven:
 - * de overwegingen, en
 - * de beoordeling en oplossing.

Communicatie:

De werkgroep verzamelt de uitwerkingen van de gelijkwaardige oplossing, zodat zij ook als vraagbaak kan dienen voor de gemeenten in Zuid-Limburg. Daarnaast wordt de landelijke databank gevoed met de gelijkwaardigheden uit Zuid-Limburg.

8 Uniforme checklist voor het houden van toezicht.

In bijlage 6 is een checklist opgenomen om uniformiteit te bereiken in het houden van toezicht op punten die betrekking hebben op de brandveiligheid. De checklist geeft een compleet overzicht van acties die gedaan zouden moeten worden tijdens het houden van toezicht bij voldoende capaciteit. Per gemeente wordt evenwel een handhavingsprogramma opgesteld waarin een prioritering van taken is opgenomen. Op basis van deze prioriteiten zal de controlelijst volledig of gedeeltelijk worden uitgevoerd en wordt het toezicht diepgaand dan wel minder diepgaand uitgevoerd. Deze checklist is slechts een hulpmiddel bij het handhavingsprogramma.

Zoals reeds aangehaald is de checklist opgenomen in **bijlage 6**.

9 Sancties

9.1 Handhavingstrategie

Handhaving van voorschriften, vergunningen of algemene regels is handhaving van een gestelde norm. De norm is vastgelegd in een wet, verordening of vergunning en geldt voor een ieder tot wie de norm zich richt. De handhavingstrategie is vooral repressief van aard. Repressief handhavend optreden is primair gericht op herstel, ontmoediging en/of op straf: op het herstellen van de situatie in de normconforme toestand, op het ontmoedigen van de dader of mogelijke andere daders om soortgelijke overtredingen (nogmaals) te begaan en/of op het straffen van de dader

voor zijn overtreding en zijn wederrechtelijk verkregen voordeel. Kortom een einde te maken aan de illegale situatie.

Bestuursrechtelijk optreden is voor de gemeente het meest voor de hand liggend handhavinginstrument om tegen een overtreding op te treden. Privaatrechtelijke handhaving als instrument wordt in deze notitie niet verder besproken, maar kan in sommige situaties ook worden gehanteerd om illegaliteit te beëindigen. Strafrechtelijke handhaving vindt reeds plaats in de vorm van flankerend beleid bij overtredingen van de milieuwetgeving. Op termijn kan deze lijn worden doorgetrokken voor andere overtredingen. Op dit moment wordt het strafrecht evenwel nog niet toegepast voor overtredingen van brandveiligheidsvoorschriften of het niet voldoen aan brandveiligheidseisen.

Repressieve handhaving moet eveneens bijdragen aan de beïnvloeding van de subjectieve beleving. Een daadkrachtige gemeente op het gebied van toezicht en handhaving straalt signalen uit naar haar omgeving dat overtredingen niet lonen en dat niet met haar te spotten valt.

9.2 Sanctie- en gedoogstrategie

Tussen de sanctiestrategie en de gedoogstrategie bestaat een duidelijke samenhang. Beide strategieën dienen steeds vanuit hun onderlinge samenhang te worden gezien. Deze samenhang is als volgt: als er sprake is van een overtreding, dan heeft het bevoegde gezag twee keuzes, namelijk handhavend optreden of niet handhavend optreden. Wanneer wordt besloten om handhavend op te treden, gebeurt dit volgens de sanctiestrategie (zie “Hoofdpijnen van de sanctiestrategie”). Wanneer wordt besloten om niet (bestuursrechtelijk) handhavend op te treden, gebeurt dit volgens de gedoogstrategie (zie “Hoofdpijnen van de gedoogstrategie”). De gedoogstrategie kent een regeling voor het welbewust niet bestuursrechtelijk handhavend willen optreden (het gedogen) en het als uitvloeisel van de jurisprudentie afzien van zodanig optreden (het opschorten).

De gemeente hanteert een sanctie- en gedoogstrategie. Deze is gebaseerd op een tweetal documenten, namelijk de Sanctie- en gedoogstrategie bouw- en ruimtelijke regelgeving Limburg uit 2006 en de Nalevingsstrategie en werkwijze milieuhandhaving uit 2005, die gebaseerd is op de sanctiestrategie vastgelegd door het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Onderstaand worden enkel de hoofdpijnen van deze sanctie- en gedoogstrategie weergegeven. Voor detailinformatie wordt nadrukkelijk verwezen naar de genoemde documenten.

9.3 Hoofdpijnen van de sanctiestrategie

In de sanctiestrategie wordt de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de regelgeving uiteengezet. Vertrekpunt is dat bij elke overtreding gelijktijdig strafrechtelijk en bestuursrechtelijk handhavend kan worden opgetreden. Strafrecht is dus niet langer “ultimum remedium”, maar handhavend optreden kan in beginsel gebeuren door burgemeester en wethouders en Openbaar Ministerie in goed samenspel. Zij maken voor zover mogelijk algemene afspraken over dat samenspel en overleggen over alle specifieke gevallen. Tot op heden vindt het flankerend beleid

evenwel alleen nog plaats in geval van milieuovertredingen. Helaas ontbreekt vooralsnog de capaciteit bij politie en Openbaar Ministerie om de lijn van milieuovertredingen door te trekken naar andere overtredingen, waaronder brandveiligheid.

Bestuursrechtelijke handhaving.

Bij overtredingen van regelgeving op het gebied van brandveiligheid treedt het bestuursrechtelijk stappenplan in werking.



Bij een overtreding van een brandveiligheids-voorschrift c.q. het niet voldoen aan bepaalde brandveiligheidseisen wordt de overtreder in beginsel één keer gewaarschuwd om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken. Er wordt een aanschrijving met termijnstelling verzonden,

waarin het voornemen tot het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel kenbaar wordt gemaakt. Hierin wordt tevens aan belanghebbenden de zienswijze gevraagd. Blijkt bij hercontrole dat de overtreding voortduurt, dan zullen burgemeester en wethouders in de regel een bestuursrechtelijke maatregel voorbereiden.

Overigens kunnen er redenen bestaan om meer dan één hercontrole te verrichten of de overtreder meer tijd te gunnen om de overtreding te beëindigen. Bijvoorbeeld als de overtreding niet doelbewust is begaan of incidenteel en gering van omvang is, waarbij de overtreder goed nalevend is en maatregelen worden getroffen.

Anderzijds kan er aanleiding bestaan om direct tot een bestuursrechtelijke maatregel te besluiten. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer illegaal wordt gebouwd, de volksgezondheid of veiligheid ernstig in het geding is en/of onomkeerbare effecten dreigen. Afhankelijk van de situatie komen als bestuursrechtelijke maatregel in aanmerking het toepassen van bestuursdwang, het stilleggen van de inrichting, of het opleggen van een last onder dwangsom. Op redelijk korte termijn zal ook de bestuurlijke boete zijn intrede doen.

9.4 Hoofdpijnen van de gedoogstrategie

In de gedoogstrategie wordt toegelicht welke situaties in principe in aanmerking komen voor het afzien van bestuursrechtelijk handhaven en welke voorwaarden daaraan worden gesteld. Daarnaast wordt ingegaan op de voorbereiding, bekendmaking en handhaving van gedoogvoorwaarden.

Potentiële gedoogsituaties

Bestuursrechtelijke handhaving is een bevoegdheid en geen algemene plicht. Niettemin geldt voor de bouw- en ruimtelijke regelgeving (waartoe ook de brandveiligheid gerekend dient te worden) dat sprake is van een beginselplicht tot handhaving. Dit laatste geldt te meer wanneer één of meer belanghebbenden (bv. bewoners) om handhaving verzoeken.

Uitsluitend indien sprake is van bijzondere omstandigheden en het zorgvuldig afwegen van de betrokken belangen (bv. het door de overtreden rechtsregel beschermde belang, de belangen van derden en de belangen van de overtreder) daartoe aanleiding geeft, kan het gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk zijn dat van bestuursrechtelijk handhavend optreden wordt afgezien.

Onverminderd het vereiste van een zorgvuldige belangenafweging bij iedere overtreding, komen in principe de volgende situaties voor het afzien van bestuursrechtelijk handhavend optreden in aanmerking.

1. Overmachtsituaties.
Het gaat hierbij om onvoorziene situaties (bv. calamiteiten) die niet voor legalisatie in aanmerking komen, maar waarbij de overtreder geen enkel verwijt kan worden gemaakt. De belangenafweging kan er in die situaties toe nopen om de overtreding tijdelijk te gedogen.
2. Situaties waarin handhavend optreden onevenredig is.
Kenmerk van deze situaties is dat geen sprake is van overmacht of van zicht op legalisatie van de overtreding op afzienbare termijn, maar wel van één of meer zodanig bijzondere omstandigheden dat de belangenafweging aanleiding geeft om af te zien van bestuursrechtelijk handhavend optreden. Anders gezegd gaat het om situaties, waarin handhavend optreden onevenredig moet worden geacht.
3. Situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie.
Concreet zicht op legalisatie van de overtreding is de voornaamste bijzondere omstandigheid die noopt tot het afzien van handhavend optreden. Is daarvan sprake dan is het belang om handhavend op te treden relatief gering en wordt het toepassen van een bestuursrechtelijke maatregel veelal onrechtmatig geacht. Reden waarom in deze situaties in de regel geen daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de handhavingsbevoegdheid.

Wanneer is sprake van (voldoende) concreet zicht op legalisatie? Uitgangspunt is dat concrete stappen zijn gezet tot legalisatie en bv. een te honoreren ontvankelijke vergunningaanvraag voorligt.

Gedoogvormen en – voorwaarden

Gedogen kan uitsluitend actief, dus op basis van een expliciet (schriftelijk) besluit. Het beleid voorziet voor situaties waarin wegens overmacht of onevenredigheid wordt gedoogd in een gedoogbeschikking. Daarnaast wordt voor situaties waarin sprake is van concreet zicht op legalisatie de term opschortingsbesluit gehanteerd. Een gedoogbeschikking wordt in principe verleend voor een zo kort mogelijke concrete termijn. Slechts in uitzonderingsgevallen kan deze worden verleend voor onbepaalde duur (bij geringe inbreuk) of is een persoonsgebonden gedoogbeschikking denkbaar. Voor wat betreft de geldigheidsduur van een opschortingsbesluit wordt aangesloten bij het moment waarop de overtreding c.q.

het concrete zicht op legalisatie eindigt. Overigens staat bij het afzien van handhaven het door de overtreden rechtsregel beschermde belang (de beleidsdoelstelling) centraal. Er dienen zodanig strikte voorwaarden aan te worden verbonden dat dit belang genoegzaam is gewaarborgd en materieel gezien geen verslechtering optreedt ten opzichte van een legale situatie (past bij de belangenafweging en wordt marginaal getoetst).

Indien er een lijst van meest voorkomende geconstateerde tekortkomingen na realisatie van een bouwwerk in relatie tot brandveiligheid benoemd zouden moeten worden dan zou dit tot de volgende lijst leiden:

1. Niet op juiste wijze aangeven van brandcompartimenten.
2. Geen maatregelen ter voorkoming verticale brandoverslag. Met name bij smalle ramen appartementen (ter plaatse franse balkons bijvoorbeeld).
3. Materiaalgebruik met de juiste brandvoortplantingsklasse langs rook- cq brand- en rookvrije vluchtroutes vanuit slaapruidten. (subbrandcompartimenten)
4. Niet toepassen van zelfsluitende deuren in brandcompartimentsgrens woningen.
5. Onjuiste gebruiksfuncties. (bijvoorbeeld gezondheidszorgfunctie in plaats van woonfuncties voor zorg)
6. Aanwezigheid en controle PvE brandmeldinstallatie.
7. Brandwerendheid m.b.t. bezwijken is niet aangegeven.
8. Ondanks aangegeven blijkt geen sprake van een veiligheidstrappenhuis.
9. Te laat wordt nagedacht over bereikbaarheid brandweer en bluswatervoorziening / noodzaak droge blusleidingen. Dit dient bij de plan ontwikkeling gecheckt te worden.
10. In (BVB) berekeningen worden niet zelden te rooskleurige uitgangspunten gehanteerd.
11. Onjuist of niet voldoende aangegeven van de vluchtroutes en het ontbreken van panieksluitingen op nooduitgangen.

De hoogte van de dwangsom wordt bepaald aan de hand van de ernst van de overtreding en de beoogde werking van de maatregel. Daar waar het noodzakelijk is om bepaalde voorzieningen te treffen om de geconstateerde overtreding ongedaan te maken, kan bij het vaststellen van het dwangsombedrag aansluiting worden gezocht bij de te verwachte kosten van de noodzakelijke voorzieningen (vermeerderd met een extra financiële prikkel van 10%).

10 Registratie en uitwisseling van gegevens

Unaniem is door de leden van de sub pilot beleid brandveiligheid gesignaleerd dat door het gebruik van diverse verschillende applicaties (mpm4all, prebear etc.) bij de Zuid-Limburgse gemeenten er een onwerkbaar situatie bestaat voor zover het gaat om het uitwisselen en registreren van gegevens. Bij het gebruik van dezelfde

applicatie door alle Zuid-Limburgse gemeenten en brandweer Zuid-Limburg zou door een koppeling van de applicaties eenvoudig gebruik gemaakt kunnen worden van onderlinge uitwisseling van gegevens.

11 Uniformering bouwverordening/ brandbeveiligingsverordening

Uit het oogpunt van de uniformiteit is het voorstel gedaan om bij alle Zuid-Limburgse gemeenten de aanpassing van de Bouwverordening aan de dertiende wijziging op het punt van brandveiligheid conform het VNG voorstel te doen. Om te voorkomen dat de medewerkers van de brandweer Zuid-Limburg bij iedere gemeente afzonderlijk moeten nazoeken welke regels specifiek per gemeente zijn opgenomen in de Bouwverordening is het in het kader van de uniformiteit, rechtszekerheid en transparantie voor burgers en bedrijven in Zuid-Limburg van belang om daar ook eenduidigheid in te hebben. Ditzelfde geldt eveneens voor toekomstige wijzigingen van de brandbeveiligingsverordening.

12 Implementatie

Na een toelichtende bijeenkomst op 10 december 2009 met de betrokken ambtenaren en een schriftelijke consultatieronde wordt beleid worden voorgelegd aan de colleges van de Zuid-Limburgse gemeenten. Deze zullen ieder afzonderlijk een besluit omtrent de vaststelling moeten nemen. Daarna zal hetgeen in het beleidsplan is afgesproken worden uitgevoerd.

13 Communicatie

Het beleid met betrekking tot brandveiligheid dient in de afzonderlijke colleges van de deelnemende Zuid-Limburgse gemeenten te worden vastgesteld. Aansluitend zal het vaststellen van deze beleidsregel op de, in die gemeente, gebruikelijke wijze moeten worden gepubliceerd.

Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de volgende tekst:

Burgemeester en wethouders van de gemeente (...) maken bekend dat: Zij in hun vergadering van ... hebben besloten beleid vast te stellen met betrekking tot de brandveiligheid van nieuwe en bestaande bouwwerken in de gemeente (...). In het beleid is nader uitgewerkt welk kwaliteitsniveau van het Bouwbesluit verlangd wordt. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over het indelen in risicocategorieën en het uniformeren van gelijkwaardigheden. Bij constatering van overtredingen van de regelgeving wordt bestuursrechtelijk opgetreden.

Conform de inspraakverordening van de gemeente (...) staat dit besluit open voor inspraak. Het besluit ligt kosteloos ter inzage op de ..., dagelijks inzien gedurende de

openingsuren. Inspraak wordt verleend aan ingezetenen en belanghebbenden. Zienswijzen in het kader hiervan kunnen mondeling dan wel schriftelijk naar voren worden gebracht.

Daarnaast is een persbericht in de regionale dagbladen eveneens raadzaam. Dit om bekendheid te geven aan de Zuid-Limburgse samenwerking op dit gebied. Dus in feite om aan te geven dat niet alleen gemeentelijk beleid is vastgesteld, maar dat in alle Zuid-Limburgse gemeenten hetzelfde beleid (op dit gebied) van toepassing is.