



VERSTERKING INRICHTING VAN HET TOEZICHT BRANDVEILIG GEBRUIK BOUWWERKEN

Opdrachtgever

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag
Telefoon : 070 - 426 64 26
Fax :
mr. drs. L. Van Vliet.
(gedelegeerd opdrachtgever)

Opdrachtnemer

Adviesbureau Van Dijke BV
De Waal 28
5684 PH Best
Telefoon : 0499 - 328400
Fax : 0499 - 328401
E-mail : avd@adviesbureauvandijke.nl

Rapportagedata

Kenmerk : 03.0522/03.0660
Versie/datum : 1.0/01-12-2003
Status : eindconcept
Opgesteld door : mr. J.M.G. van Galen

Concept
Gecontroleerd door : ing. A.C.J.M. van Dijke
Datum : 01-12-2003

Paraaf :
.....

Definitief
Geautoriseerd door : mr. K. Kappetijn
Datum : 31-12-2003

Paraaf :
.....

Oplevering : 8-1-2004

INHOUDSOPGAVE

LEESWIJZER	4
0 SAMENVATTING	5
1 INLEIDING EN ONDERZOEKSOPDRACHT	9
1.1 ALGEMEEN	9
1.2 ONDERZOEKSOPDRACHT	10
1.3 ONDERZOEKSAANPAK	10
1.4 THEORETISCH KADER.....	11
1.4.1 <i>Inleiding</i>	11
1.4.2 <i>Theoretisch kader</i>	12
1.4.3 <i>Uitgangspunt</i>	14
2 DEEL I: BESTAANDE SITUATIE BRANDVEILIG GEBRUIK	15
2.1 INLEIDING	15
2.2 DEELVRAAG I: CODIFICATIE VAN BELEIDSDOELEN/AMBITIES.....	15
2.2.1 <i>Inleiding</i>	15
2.2.2 <i>Rijksoverheid en het brandveilig gebruik in de Woningwet</i>	15
2.2.3 <i>Lokale overheid en het brandveilig gebruik in de Bouwverordening</i>	15
2.3 DEELVRAAG II: THEORETISCHE INVULLING BELEIDSDOELEN/AMBITIES.....	17
2.3.1 <i>Inleiding</i>	17
2.3.2 <i>Beleidsplan</i>	17
2.3.3 <i>Uitvoeringsplan</i>	17
2.3.4 <i>Gebruiksvoorschriften, algemeen en bijzonder (gebruiksvergunning)</i>	18
2.3.5 <i>Controle- en handhavingsplan</i>	19
2.3.6 <i>Rapportage</i>	20
2.3.7 <i>Voorlichtingsplan</i>	21
2.3.8 <i>Beleidscyclus</i>	21
2.3.9 <i>Formatieve behoefte vergunningverlening, controle en handhaving</i>	22
2.4 DEELVRAAG III: PRAKTISCHE INVULLING BELEIDSDOELEN/AMBITIES	24
2.4.1 <i>Inleiding</i>	24
2.4.2 <i>Beleidsplan</i>	24
2.4.3 <i>Uitvoeringsplan</i>	26
2.4.4 <i>Gebruiksvoorschriften, de gebruiksvergunning</i>	27
2.4.5 <i>Controleplan</i>	31
2.4.6 <i>Handhavingsplan</i>	33
2.4.7 <i>Rapportage</i>	34
2.4.8 <i>Voorlichtingsplan</i>	35
2.4.9 <i>Formatieve capaciteit vergunningverlening, controle en handhaving</i>	36
2.5 ANALYSE: THEORIE EN PRAKTIJK	38
2.6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	40
2.6.1 <i>Integrale conclusie en aanbeveling</i>	40
2.6.2 <i>Deelconclusies en aanbevelingen</i>	41

3	DEEL II: BOUWSTENEN VOOR ONTWIKKELING	44
3.1	INLEIDING	44
3.2	BOUWSTENEN	44
3.3	INDICATOREN	45
3.3.1	<i>Inleiding</i>	45
3.3.2	<i>Toepassing indicatoren op de huidige systematiek</i>	46
3.4	UITWERKING	47
3.4.1	<i>Standaard gebruiksvergunning</i>	47
3.4.2	<i>Gebruiksvergunning met beperkt gebruik</i>	48
3.4.3	<i>Gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur</i>	49
3.4.4	<i>Gebruiksvergunning bouwwerkeigenaar</i>	50
3.4.5	<i>Eigen keuring brandveilig gebruik</i>	52
3.4.6	<i>Algemene periodieke keuring gebouwen</i>	53
3.4.7	<i>Certificering</i>	55
3.4.8	<i>Melding</i>	56
3.5	LANDELIJKE UNIFORMERING GEBRUIKSVOORSCHRIFTEN	57
3.6	BRUIKBAARHEIDSMATRIX	60
3.6.1	<i>Inleiding</i>	60
3.6.2	<i>Matrix</i>	60
3.7	CONCLUSIES EN AANBEVELING	61
4	DEEL III: TOEKOMSTSCENARIO'S	62
4.1	BEELD VOOR DE TOEKOMST	62
4.1.1	<i>Toekomstscenario voor de korte termijn</i>	63
4.1.2	<i>Toekomstscenario middellange termijn</i>	63
4.2	WIE KUNNEN ONDERSTEUNING BIJEN?	66
	BIJLAGEN	68
	BIJLAGE 1: INTERVIEWS BOUWSTENEN	68
	BIJLAGE 2: BEREKENING NETTO PRODUCTIEVE UREN	78
	BIJLAGE 3: BEGELEIDINGSCOMMISSIE EN INZET AVD	79
	BIJLAGE 4: BRONNEN	80

© Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Adviesbureau Van Dijke of het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Adviesbureau Van Dijke, Postbus 142, 5680 AC Best, 31 december 2003.

LEESWIJZER

Het rapport 'Versterking inrichting van het toezicht brandveilig gebruik bouwwerken' vangt na deze leeswijzer aan met een samenvatting (hoofdstuk 0), gevolgd door de inleiding en onderzoeksopdracht (hoofdstuk 1), en is vervolgens opgedeeld in drie delen.

In deel I van dit rapport wordt ingegaan op de eerste centrale onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag is hierbij uitgesplitst in een drietal deelvragen (zie paragrafen 2.2, 2.3 en 2.4). In paragraaf 2.2 staan de beleidsintenties en ambities centraal van Rijks- en gemeentelijke overheid in het kader van het brandveilig gebruik. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op de vraag op welke wijze deze beleidsintenties en ambities in de theorie ingevuld kunnen worden. In paragraaf 2.4 wordt bezien op welke wijze hieraan in de praktijk invulling wordt gegeven. Na de analyse van theorie en praktijk (paragraaf 2.5) wordt dit deel van het rapport afgesloten met een aantal conclusies en aanbevelingen (paragraaf 2.6).

Deel II van dit rapport behandelt de tweede centrale onderzoeksvraag. Na de inleiding worden bouwstenen geïnventariseerd die kunnen bijdragen aan versterking van het toezicht op brandveilig gebruik (paragraaf 3.2). Om deze bouwstenen in een sterkte-/zwakteanalyse onderling te kunnen vergelijken is een aantal indicatoren benoemd (paragraaf 3.3), waarna een analyse is gemaakt van de verschillende bouwstenen (paragrafen 3.4 en 3.5). In een 'bruikbaarheidsmatrix' zijn de resultaten van deze analyses schematisch weergegeven (paragraaf 3.6). Deel II wordt afgesloten met een aantal conclusies en een aanbeveling (paragraaf 3.7).

In deel III van dit rapport wordt een antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag. Zowel voor de korte als de middellange termijn wordt een ontwikkelscenario beschreven, waarmee versterking van de inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik kan worden bereikt.

De rapportage wordt afgesloten met een viertal bijlagen.

0 SAMENVATTING

Inleiding

Veiligheid staat al langere tijd hoog op de politiek-bestuurlijke agenda. De samenleving vraagt meer veiligheid, en de overheid wordt daar in belangrijke mate op aangesproken. Een dergelijk appèl wordt lang niet altijd op terechte gronden gedaan. Immers, voor de veiligheid van bouwwerken, gebouwen en inrichtingen is de eigenaar/gebruiker primair verantwoordelijk. De overheid heeft echter wel belangrijke verantwoordelijkheden op dit gebied. Ze dient zorg te dragen voor dat het veiligheidsniveau dat de samenleving heeft bepaald en vastgelegd in wettelijke regelingen, ook werkelijk wordt gerealiseerd en in stand wordt gehouden. Om de taken die voortvloeien uit deze verantwoordelijkheid goed te kunnen uitvoeren staat de overheid een aantal vergunningsinstrumenten ter beschikking.

In deze rapportage wordt een analyse gemaakt van de gebruiksvergunning als instrument om het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken te borgen. Daarnaast worden bouwstenen uitgewerkt om de inrichting van het toezicht te versterken. Voor de ontwikkeling op de korte en middellange termijn worden scenario's geschetst.

Het rapport bevat aanbevelingen voor de Rijksoverheid en de gemeentelijke overheid.

Onderzoeksopdracht en onderzoeksvragen

Voor het onderzoek is de volgende onderzoeksopdracht geformuleerd.

Beschrijf de juridische verankering, theoretische inbedding en feitelijke uitwerking van de inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik en inventariseer bouwstenen voor optimalisatie van die inrichting. Schets een toekomstbeeld dat kan dienen als leidraad voor het toewerken naar een versterkte inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik.

Ter structurering van de uitvoering van de onderzoeksopdracht is een drietal centrale onderzoeksvragen gesteld. De rapportage is in delen opgebouwd, waarbij de uitwerking van de centrale onderzoeksvragen is gevolgd.

- 1) *Op welke wijze wordt nu vormgegeven aan de inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken?*
- 2) *Welke bouwstenen zijn inzetbaar voor een versterkte inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken?*
- 3) *Is het mogelijk om met behulp van genoemde bouwstenen een toekomstscenario voor de korte en middellange termijn te schetsen, waarmee de versterking van de inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik wordt bereikt?*

Voor de eerste en tweede onderzoeksvraag is een aantal deelvragen beschreven.

Werkwijze

Voor de totstandkoming van het rapport zijn de volgende stappen gezet.

- Uitvoeren literatuurstudie;
- Voeren van gesprekken en afnemen van interviews met mensen uit het werkveld;
- Intervisie en terugkoppeling van een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en VROM en de VNG;
- Interviews met senior-adviseurs van Adviesbureau Van Dijke.

Belangrijkste conclusies en aanbeveling

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies en aanbevelingen. Per centrale onderzoeksvraag zijn de belangrijkste conclusies in korte bewoordingen weergegeven.

Centrale onderzoeksvraag 1: Bestaande situatie brandveilig gebruik

- Huidige wet- en regelgeving biedt voldoende juridische mogelijkheden om het toezicht op het brandveilig gebruik van objecten adequaat in te richten;
- Huidige wet- en regelgeving is complex in de toepassing ervan in de praktijk, het werken ermee wordt als moeilijk ervaren;
- Wet- en regelgeving laten grote beleidsruimte aan gemeenten voor lokale accenten, die ruimte wordt in de praktijk echter nauwelijks gebruikt;
- De verantwoordelijkheidstoedeling tussen eigenaar/gebruiker van een object en de overheid is in juridische zin goed in wet- en regelgeving verankerd. In de praktijk worden aan de overheid echter grotere verantwoordelijkheden toegedicht, aan de eigenaar/gebruiker kleinere;
- Het veiligheidsbewustzijn voor wat betreft het brandveilig gebruik, is onvoldoende;
- Om het toezicht op brandveilig gebruik op een adequaat (lees: wettelijk) niveau te kunnen uitvoeren en houden, dient de overheid flink te investeren in mensen en middelen;
- Het is niet realistisch te verwachten dat de bestaande achterstanden in de afgifte van gebruiksvergunningen op een termijn van enkele jaren zal worden ingelopen.

Een belangrijke aanbeveling uit het eerste deel van het onderzoek is dat de overheid de ontwikkeling dient te bevorderen van bouwstenen, waarmee versterking van het toezicht op brandveilig gebruik zowel voor de korte termijn als de langere termijn kan worden bewerkstelligd.

Centrale onderzoeksvraag 2: Bouwstenen voor ontwikkeling

Ter versterking van het toezicht op brandveilig gebruik zijn de volgende bouwstenen benoemd en uitgewerkt:

- Standaard gebruiksvergunning;
- Gebruiksvergunning met beperkt gebruik;
- Gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur;
- Gebruiksvergunning voor de bouwwerkeigenaar;
- Eigen keuring brandveilig gebruik;
- Algemene periodieke keuring gebouwen gericht op brandveiligheid;
- Certificering;
- Melding;
- Landelijke uniformering gebruiksvoorschriften.

Geconcludeerd dient te worden dat elke genoemde bouwsteen een bijdrage kan leveren aan versterking van het toezicht op brandveilig gebruik. Afgezet tegen de bestaande vergunningsystematiek heeft elke bouwsteen sterke en minder sterke punten.

Duidelijk is dat er voldoende mogelijkheden zijn om toe te werken naar accentuering van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker, vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van overheidshandelen, het beperken van de lokale bestuurlijke en uitvoeringslasten als ook het beperken van de administratieve lasten voor burgers/bedrijven.

Een belangrijke plaats in het tweede deel van het onderzoek heeft de algemene periodieke keuring gebouwen. Van alle bouwstenen lijkt de algemene periodieke keuring gebouwen in de breedte goede mogelijkheden te bieden voor het zorgen voor een toekomstvast systeem van brandveilig gebruik van gebouwen. Met de algemene periodieke keuring gebouwen worden de verantwoordelijkheden van eigenaar/gebruiker en overheid helder gepositioneerd

en wordt de administratieve en financiële lastendruk evenrediger (lees: druk is gekoppeld aan verantwoordelijkheden) over partijen verdeeld. Met dit systeem kan tevens voor de passant/bezoeker snel kenbaar worden gemaakt of een gebouw als brandveilig beschouwd kan worden.

Centrale onderzoeksvraag 3: Toekomstscenario's

Een maatschappelijk verantwoord niveau van brandveilig gebruik van bouwwerken dient te worden gerealiseerd. Door een aantal maatregelen kan de effectiviteit van de lokale uitvoeringspraktijk worden verbeterd. Het huidige instrumentarium kan worden verrijkt door toevoeging van (elementen van) bouwstenen en het gebruik maken van ervaringen uit het land, bundeling van krachten zowel bovenlokaal als tussen interne diensten. Een juiste toedeling van verantwoordelijkheden en kosten kan bijdragen aan deze effectiviteit.

Voor de toekomst worden twee scenario's geschetst: één voor de korte termijn en één voor de middellange termijn (2006).

In het scenario voor de korte termijn wordt aanbevolen om de bestaande toezicht-systematiek te versterken met (onderdelen van) de beschreven bouwstenen. Dit zal er in veel gevallen toe leiden dat gemeenten zich in kwalitatieve en kwantitatieve zin dienen te versterken met mensen en middelen om de inhaalslag te versnellen. Versterkingen voor de korte termijn dienen nadrukkelijk mede gezien te worden in perspectief van het scenario voor de middellange termijn.

De ontwikkeling van een toekomstscenario voor de middellange termijn, laat zich vertalen in een vijftal hardere ontwikkelingslijnen:

1. Introductie zorgplicht gebruiker;
2. Introductie landelijke uniformering gebruiksvoorschriften;
3. Grootschalig gebruik voorlichting en toepassing ICT-mogelijkheden;
4. Introductie algemene periodieke keuring gebouwen;
5. Intensiveren handhaving overheidsvoorschriften.

Ad 1. Voor de toekomst dient, nog sterker dan nu al, te worden uitgegaan van de zorgplicht van de eigenaar/gebruiker van een object en de toetsende rol van de overheid.

Ad 2. Voor de toekomst dient te worden uitgegaan van landelijke uniformering van gebruiksvoorschriften, omdat veruit het grootste deel van de objecten die onder toezicht op brandveilig gebruik vallen, binnen de kaders van deze gebruiksvoorschriften valt.

Ad 3. Voor de toekomst dient te worden uitgegaan van intensief gebruik van ICT-faciliteiten. Hiermee kunnen snelheid, effectiviteit en efficiëntie, alsmede rechtsgelijkheid en rechtszekerheid beter worden geborgd.

Ad 4. De overheid zal ook in de toekomst steeds een gebruiksvergunning (of vergelijkbaar document) moeten afgeven. Om ook de periodieke controle en inspectie van brandveilig gebruik op een adequaat niveau te kunnen laten plaatsvinden, is een systeem aanpassing op dit punt onvermijdelijk. De "algemene periodieke keuring gebouwen" lijkt daarbij het meest toekomstvast en het best te voorzien in de behoefte van zowel de eigenaar/gebruiker van een object als de overheid als controleur/toetsers.

Ad 5. In een toekomstscenario dient helder te zijn dat het niet of onvoldoende voldoen aan de gestelde regels niet wordt geaccepteerd en dat daartegen wordt opgetreden.

De rijksoverheid is verantwoordelijk voor aanpassing van het toezichtstelsel, zoals geschetst in het scenario voor de middellange termijn, opdat een echt brandveilig gebruik beter en structureel kan worden geborgd. Dit laat onverlet dat de gemeenten een

inspanningsverplichting hebben om zo snel mogelijk de bestaande achterstanden in te lopen. De analyses van recente calamiteiten (Enschede-vuurwerkcramp, Volendam-nieuwjaarsbrand), maar ook de analyses uit onderzoeken als in Hardenberg (De Bonte Wever), Maastricht (balkons) en Tiel (parkeerdek) laten geen twijfel bestaan over de noodzaak daarvan.

Dit rapport geeft handreikingen voor een betere invulling van een belangrijke overheidsverantwoordelijkheid: toezicht op veiligheid.

1 INLEIDING EN ONDERZOEKSOPDRACHT

1.1 ALGEMEEN

Bouwen is in Nederland aan vele regels onderworpen. Voor de meeste bouwwerken is een bouwvergunning noodzakelijk. In een bouwvergunning worden diverse brandveiligheidsvoorzieningen, zowel bouwkundig als installatietechnisch, voorgeschreven.

De waarde van brandveiligheidsvoorzieningen is voor een belangrijk deel afhankelijk van het gebruik van het gebouw in de dagelijkse praktijk. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het vrijhouden van vluchtroutes, bereikbaarheid van de brandbestrijdingsmiddelen en een goede werking van brandbeveiligingsinstallaties. Om ook in de gebruiksfase van een bouwwerk het gewenste niveau van brandveiligheid te kunnen onderhouden, is in de zeventiger jaren de gebruiksvergunning geïntroduceerd. Hiertoe is door de VNG een model Brandbeveiligingsverordening ontwikkeld waarin deze werd opgenomen. Met de vernieuwing van de Woningwet uit 1901 door de Woningwet 1992 deed het Bouwbesluit haar intrede en werden de technische eisen uit de model Brandbeveiligingsverordening in het Bouwbesluit ondergebracht. Het vergunningstelsel voor het gebruik van bouwwerken werd ondergebracht in de Bouwverordening.

Uit de conclusies van onderzoeken naar enkele recente grote rampen in Nederland blijkt dat hiermee niet een voldoende niveau van brandveilig gebruik van bouwwerken is gerealiseerd. Naar aanleiding hiervan zijn gemeenten begonnen met een inhaalslag en versterking van de structurele aanpak van de verstreking van gebruiksvergunningen¹. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) concludeerde eind 2002 dat het overgrote deel van de gemeenten in Nederland systematisch bezig is de achterstanden weg te werken. Ook wordt hard gewerkt aan de structurele inbedding van de beleidsmatige en organisatorische randvoorwaarden van het stelsel van gebruiksvergunningen in de gemeentelijke organisatie. De Inspectie OOV concludeerde echter ook dat één en ander nog niet op orde is en dat de handhaving achter blijft bij de afgifte van de vergunningen en controles². In een in opdracht van het Ministerie van Justitie uitgevoerd onderzoek naar onder meer de handhaving van gemeentelijke veiligheidsvoorschriften ten aanzien van bouwwerken en inrichtingen (bouw-, milieu- en brandveiligheidsregelgeving), wordt aanbevolen de handhaving een extra impuls te geven³.

Het wegwerken van achterstanden legt een groot beslag op de personele capaciteit en middelen van gemeenten. Gemeenten zijn dan ook nadrukkelijk op zoek naar een aanvullend instrumentarium waarmee versneld een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van brandveilig gebruik kan worden gerealiseerd.

In dit rapport wordt onderzocht op welke wijze de inrichting van het toezicht (waarin onder meer de handhaving een plaats heeft) op het brandveilig gebruik van bouwwerken kan worden bevorderd⁴. Het rapport bevat hiertoe een aantal aanbevelingen voor de Rijksoverheid en de gemeentelijke overheid.

¹ Cafébrand Nieuwjaarsnacht, eindrapport, actiepunten voor de gemeentelijke overheid, pagina 411 en verder.

² Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijk beleid inzake gebruiksvergunningen, november 2002, pagina's 44-45.

³ Andersson Elffers Felix, staat van handhaving, analyse verlening en handhaving vergunningen in 13 casusgemeenten, Utrecht, 21 november 2002, pagina's 32-36.

⁴ In paragraaf 1.2.4 wordt het begrip 'toezicht' zoals dat in dit rapport wordt gehanteerd nader uitgewerkt.

1.2 ONDERZOEKSOPDRACHT

Voor het onderzoek is de volgende onderzoeksopdracht geformuleerd.

'Beschrijf de juridische verankering, theoretische inbedding en feitelijke uitwerking van de inrichting van het toezicht⁵ op het brandveilig gebruik en inventariseer bouwstenen voor optimalisatie van die inrichting. Schets een toekomstbeeld dat kan dienen als leidraad voor het toewerken naar een versterkte inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik.'

Voor het onderzoek zijn drie centrale onderzoeksvragen geformuleerd. Deze vragen worden in deel I respectievelijk deel II van dit rapport verder uitgewerkt. Elke centrale onderzoeksvraag kent een aantal deelvragen.

Centrale onderzoeksvraag deel I

Op welke wijze wordt nu vormgegeven aan de inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken?

- Wat zijn de beleidsdoelen/ambities voor het brandveilig gebruik en waar zijn deze vastgelegd?
- Hoe worden deze beleidsdoelen/ambities in theorie ingevuld?
- Hoe worden deze beleidsdoelen/ambities in de praktijk ingevuld?

Centrale onderzoeksvraag deel II

Welke bouwstenen zijn inzetbaar voor een versterkte inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken?

- Welke bouwstenen zijn bij inventarisatie aangetroffen?
- Wat zijn de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen van deze bouwstenen?

Centrale onderzoeksvraag deel III

Is het mogelijk om met behulp van genoemde bouwstenen een toekomstscenario voor de korte en middellange termijn te schetsen, waarmee de versterking van de inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik wordt bereikt?

1.3 ONDERZOEKSAANPAK

Voor de totstandkoming van het rapport zijn de volgende stappen gezet.

- Uitvoeren literatuurstudie (zie bijlage 4);
- Voeren van gesprekken en afnemen van interviews met mensen uit het werkveld;
- Intervisie en terugkoppeling van een begeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en VROM en de VNG (zie bijlage 3);
- Interviews met senior-adviseurs van Adviesbureau Van Dijke.

De geïnterviewde adviseurs van AVD hebben allen ruime ervaring met betrekking tot de verstrekking van gebruiksvergunningen, controle brandveiligheid en het voeren van handhavingsprocedures in het land opgedaan.

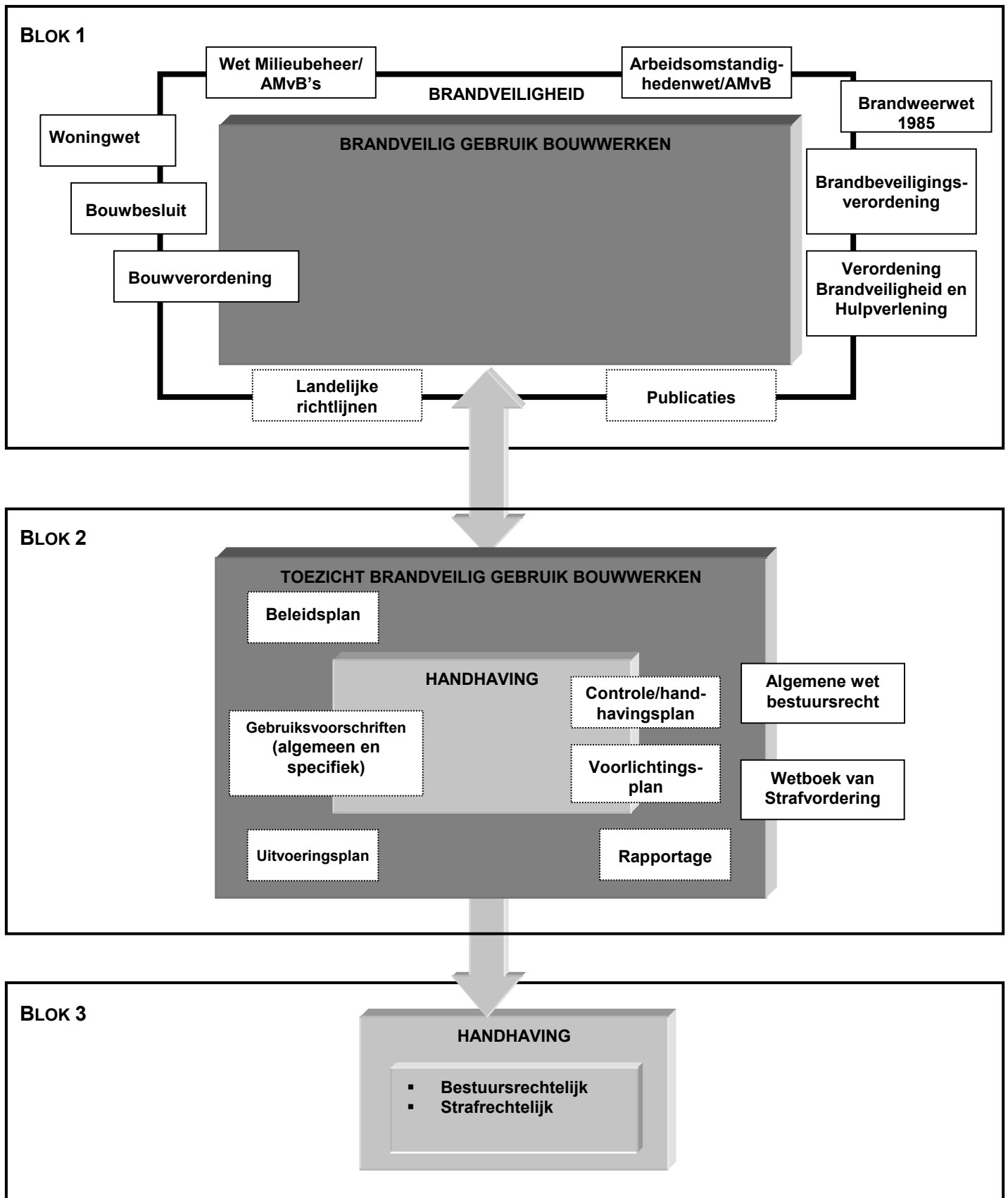
⁵ Zie voor de omschrijving van 'toezicht' de onderstaande paragraaf 'Theoretisch kader, blok 2'.

1.4 THEORETISCH KADER

1.4.1 INLEIDING

Gelet op de onderzoeksopdracht is het van belang dat een duidelijk beeld bestaat van de context van het brandveilig gebruik van bouwwerken en welke kaders voor dit rapport gelden. Allereerst wordt geschetst hoe brandveiligheid is ingebed in wet- en regelgeving (schema, blok 1). Vervolgens wordt aangegeven wat wordt verstaan onder het begrip toezicht op het brandveilig gebruik (schema, blok 2). Vervolgens wordt kort ingegaan op de handhaving (schema, blok 3).

1.4.2 THEORETISCH KADER



Blok 1: plaats van het brandveilig gebruik van bouwwerken in de regelgeving

Het brandveilig gebruik van bouwwerken is onderdeel van het bredere begrip “brandveiligheid”. Brandveiligheid heeft een plek in verschillende wettelijke regelingen. In het bijzonder van belang voor dit onderzoek is de bepaling in artikel 8 van de Woningwet, waarin voor de gemeenteraad de verplichting is opgenomen een Bouwverordening vast te stellen. In deze Bouwverordening dienen onder meer voorschriften voor het brandveilig gebruik van bouwwerken te worden opgenomen. Daarnaast kunnen op grond van artikel 2 van deze wet via een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) voorschriften gegeven worden voor het bouwen en de staat van gebouwen (bestaande bouw). Deze AMvB is het Bouwbesluit 2003 en bevat technische eisen met betrekking tot de brandveiligheid.

Met betrekking tot de brandveiligheid is, naast de bouwregelgeving, ook andere wet- en regelgeving van toepassing. De Brandweerwet 1985 draagt aan gemeenten de zorg op voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al wat daarmee verband houdt. De Brandweerwet is tevens de basis voor de Verordening Brandveiligheid en Hulpverlening en de Brandbeveiligingsverordening. De Verordening Brandveiligheid en Hulpverlening is weer de basis voor het meerjarenbeleidsplan dat een gemeente voor de brandweer dient op te stellen. In een brandweerbeleidsplan wordt vastgelegd welke doelen de gemeente zich stelt op het gebied van brandweezorg en hulpverlening, hoe ze die doelen wil realiseren en welke middelen (mensen, materieel, huisvesting en vrij budget) ze daarvoor beschikbaar stelt. Uitgaande van de schakels van de veiligheidsketen (pro-actie, preventie, preparatie, repressie en nazorg) wordt in een dergelijk beleidsplan ook uitgewerkt hoe de gemeente beleidsmatig wil omgaan met brandpreventie, meer specifiek met het brandveilig gebruik van bouwwerken.

In de Brandbeveiligingsverordening is onder meer het brandveilig gebruik tijdens evenementen, tijdelijke bouwwerken en andere constructies (niet-bouwwerken) middels een gebruiksvergunning geregeld.

De Arbeidsomstandighedenwet en het Arbeidsomstandighedenbesluit bevatten regelingen met betrekking tot de veiligheid van werknemers. Brandveiligheidsvoorschriften maken hiervan deel uit. De Wet Milieubeheer stelt met het oog op de bescherming van het milieu eisen aan de beveiliging van een bedrijf of een bedrijfsactiviteit. Ook in milieuregelgeving zijn diverse brandveiligheidsvoorschriften verankerd.

Tenslotte zijn in het kader van de brandveiligheid tevens landelijke richtlijnen en publicaties verschenen. Hierbij valt te denken aan de diverse ‘brandbeveiligingsconcepten’ voor verschillende gebouwfuncties, een handleiding voor het uitvoeren van preventietaken (Handleiding Prevap) en de Landelijke Referentiekaders Project Versterking Brandweer (PVB).

Blok 2: toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken

Het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken omvat in dit onderzoek meer dan hieronder in het algemene spraakgebruik wordt verstaan. Toezicht wordt in het algemeen gelijk gesteld aan controle van voorschriften. In onderhavig onderzoek wordt onder toezicht echter verstaan:

‘Het samenspel van uitvoering, vanaf het moment van beleidsvoorbereiding, en handhaving van de regeling welke vorm geeft aan de zorg voor een brandveilig gebruik van bouwwerken.’

In de huidige regeling met betrekking tot het brandveilig gebruik van bouwwerken valt onder het toezicht, naast controle, een aantal andere activiteiten, zoals het stellen van gebruiksvoorschriften (specifiek: in de gebruiksvergunning, en algemeen: de algemeen

verbindende voorschriften uit de Bouwverordening), een (preventie)beleidsplan, een voorlichtingsplan, een uitvoeringsplan, een handhavingsplan en rapportages. De uitwerking van de aspecten die tezamen het toezicht vormen treft u aan in paragraaf 2.3.

Blok 3: handhaving brandveilig gebruik bouwwerken

Hiervoor is al aangegeven dat handhaving deel uitmaakt van het toezicht. In dit rapport wordt onder het begrip handhaving verstaan het juridisch toepassen van dwangmiddelen na constatering van een overtreding van wettelijke voorschriften. Hierbij wordt aangesloten op de begripsomschrijving zoals deze door de 'Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001' wordt gehanteerd⁶.

Met deze begripsomschrijving wordt afgeweken van de omschrijving zoals deze door de 'Commissie bestuurs- en privaatrechtelijke handhaving' (Commissie Michiels) is geformuleerd. Deze commissie hanteert in haar eindrapport 'Handhaven op Niveau' een ruimer begrip. Daar gaat het om het gehele proces van het stellen van normen en het naleven ervan.

Handhaving in het kader van het toezicht op het gebruik van bouwwerken is onder te verdelen in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Gelet op de zogenaamde 'tweewegenleer' is, waar bestuursrechtelijke handhaving voor handen is, privaatrechtelijke handhaving niet mogelijk.

1.4.3 UITGANGSPUNT

Opgemerkt wordt dat het onderzoek zich richt op het brandveilig gebruik van bouwwerken. Het brandveilig gebruik van inrichtingen (evenementen, tenten, braderieën et cetera) valt hier buiten.

⁶ Cafébrand Nieuwjaarsnacht, eindrapport, pagina 400.

2 DEEL I: BESTAANDE SITUATIE BRANDVEILIG GEBRUIK

2.1 INLEIDING

De centrale onderzoeksvraag voor het eerste deel van de rapportage is als volgt.

Op welke wijze wordt nu vormgegeven aan de inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken?

De centrale onderzoeksvraag is uitgesplitst in drie deelvragen.

1. *Wat zijn de beleidsdoelen/ambities voor het brandveilig gebruik en waar zijn deze vastgelegd?*
2. *Hoe worden deze beleidsdoelen/ambities in theorie ingevuld?*
3. *Hoe worden deze beleidsdoelen/ambities in de praktijk ingevuld?*

In onderstaande paragrafen zijn deze deelvragen nader uitgewerkt.

2.2 DEELVRAAG I: CODIFICATIE VAN BELEIDSDOELEN/AMBITIES

2.2.1 INLEIDING

Het brandveilig gebruik van bouwwerken is in regelgeving vastgelegd. In paragraaf 1.4 is dit aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk wordt gezien wat de beleidsdoelen en ambities waren bij het opstellen van deze regelgeving. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar Rijksoverheid en lokale overheid. Voor de Rijksoverheid wordt hierbij gekeken naar de Woningwet, voor de lokale overheid naar de model Bouwverordening die door de VNG is opgesteld.

2.2.2 RIJKSOVERHEID EN HET BRANDVEILIG GEBRUIK IN DE WONINGWET

Op 1 oktober 1992 is de (gewijzigde) Woningwet in werking getreden. In de Memorie van Toelichting behorende bij het wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het Tweede Kamerverslag zijn geen gerichte beleidsdoelen en ambities opgenomen voor het brandveilig gebruik van bouwwerken. Een en ander beperkt zich tot de notie dat de bouwtechnische voorschriften niet meer via de Bouwverordening, maar via het Bouwbesluit geregeld worden en dat de overige technisch/procedurele zaken die via de gemeentelijke Bouwverordening werden geregeld ook na de inwerkingtreding van de wetswijziging via de gemeentelijke Bouwverordening zullen worden geregeld.⁷

2.2.3 LOKALE OVERHEID EN HET BRANDVEILIG GEBRUIK IN DE BOUWVERORDENING

Voor de Tweede Wereldoorlog bestonden er nauwelijks regelingen in het kader van de brandveiligheid. De eerste centrale regelingen dateren uit de bezettingsjaren. In 1952 werd de Brandweerwet 1952 van kracht. In de periode na 1952 kwamen steeds meer gemeentelijke richtlijnen tot stand die de brandveiligheid regelden. Dit gebeurde via de gemeentelijke Brandbeveiligingsverordening dan wel via aparte regelingen, zoals bijvoorbeeld de Bouwverordening.

⁷ MvT, TK 1988-189, 20 066, nr. 3, blz. 41, Nota Tweede Kamerverslag, TK 1988-1989, 20 066, nr. 9, blz. 63/64.

Na 1970 beperkt het denken over brandveiligheid zich niet langer meer tot het repressief optreden van de brandweer, maar richten de inspanningen zich al meer op de brandveiligheid als geheel. Hierbij komt ook het preventief optreden meer centraal te staan. Om structuur te brengen in de vele gemeentelijke regelingen die ontstonden is door de VNG een model Brandbeveiligingsverordening opgesteld waarin gemeenten (onder meer) de mogelijkheid werd geboden een gebruiksvergunningstelsel ten behoeve van het brandveilig gebruik op te nemen.

Niet bekend is of naast de hiervoor genoemde gewenste 'structurering' nog andere beleidsmatige overwegingen ten grondslag lagen aan het opnemen van het gebruiksvergunningstelsel. Het ligt echter voor de hand te veronderstellen dat de gebruiksvergunning werd gezien als een passend instrument voor gemeenten om het brandveiligheidsniveau binnen de gemeente, daar waar het betreft het brandveilig gebruik, te reguleren middels controleerbare en handhaafbare voorschriften.

In 1985 werd de Brandweerwet 1985 van kracht. In deze wet was voor de gemeenten de verplichting opgenomen een Brandbeveiligingsverordening vast te stellen.

In 1992 werd de gewijzigde Woningwet van kracht en werden de vergunningcriteria uit de Brandbeveiligingsverordening (aantallen personen en brandgevaarlijke stoffen) vrijwel ongewijzigd overgeheveld naar de Bouwverordening. Ook de vergunningvoorschriften zijn hierbij vrijwel ongewijzigd overgenomen. Daarnaast werd zoveel mogelijk aangesloten bij de systematiek van de vergunningverlening zoals deze gold voor de bouwvergunning. In de model Bouwverordening van de VNG is het stelsel van de gebruiksvergunning opgenomen in hoofdstuk 6 (brandveilig gebruik). Daar zijn in artikel 6.1.1. lid 1 de vergunningcriteria benoemd:

'Het is verboden zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden, waarin:

- a. Meer dan vijftig personen tegelijk aanwezig zullen zijn, anders dan in een één- of meergezinshuis;*
- b. Bedrijfsmatig de stoffen zullen worden opgeslagen die in de regeling Bouwbesluit 2003 zijn omschreven als brandbaar, brandbevorderend en bij brand gevaar opleverend;*
- c. Aan meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft;*
- d. Aan meer dan tien kinderen jonger dan twaalf jaar of aan meer dan tien lichamelijk en/of geestelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft.'*

In dit artikel is de verantwoordelijkheid voor de aanvraag van de gebruiksvergunning, als ook het brandveilig gebruik van het bouwwerk, bij de gebruiker neergelegd. Naast de vergunningcriteria zijn in lid 2 gebruiksvoorschriften (gebruiksvoorwaarden) opgenomen.

De uitwerking van het toezicht op het brandveilig gebruik is dus neergelegd bij de lokale overheid. Op lokaal niveau dienen ambities nader geformuleerd te worden. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de Handleiding Prevap⁸.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken (thans Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Handleiding Prevap, juli 1997.

2.3 DEELVRAAG II: THEORETISCHE INVULLING BELEIDSDOELEN/AMBITIES

2.3.1 INLEIDING

In paragraaf 1.4 is aangegeven dat het brandveilig gebruik van bouwwerken is verankerd in de Bouwverordening. De lokale overheid heeft door middel van het toezicht de mogelijkheid om het beleid ten aanzien van het brandveilig gebruik van bouwwerken nader vorm te geven en te voorzien van lokale accenten. Naast de in de regelgeving vastgelegde voorschriften kan het toezicht van de overheid uitgewerkt worden in verschillende beleids- en plandocumenten. Onderstaand zijn deze elementen van toezicht nader uitgewerkt.

2.3.2 BELEIDSPLAN

Doelstellingen, maatregelen, besluiten die het bestuur neemt, staan vaak niet los van elkaar. Veel maatregelen moeten op elkaar worden afgestemd om het gewenste resultaat te bereiken. Het middel om de noodzakelijke samenhang van diverse maatregelen zichtbaar te maken en de onderlinge afstemming te bereiken is het beleidsplan. In de Modelverordening Brandveiligheid en Hulpverlening, ontwikkeld door de VNG, is opgenomen dat een gemeente vierjaarlijks een (meerjaren)beleidsplan brandveiligheid en hulpverlening dient op te stellen. Hierin wordt uitgewerkt op welke wijze vorm wordt gegeven aan de gemeentelijke taken op het gebied van brandweezorg en hulpverlening. Onderdeel van dit plan dient dus te zijn de wijze waarop de gemeente vorm geeft aan haar brandpreventieve verantwoordelijkheden, vaker wordt dit beschreven in een preventiebeleidsplan. In het (meerjaren)beleidsplan brandveiligheid en hulpverlening worden de hoofdlijnen hiervan opgenomen.

2.3.3 UITVOERINGSPLAN

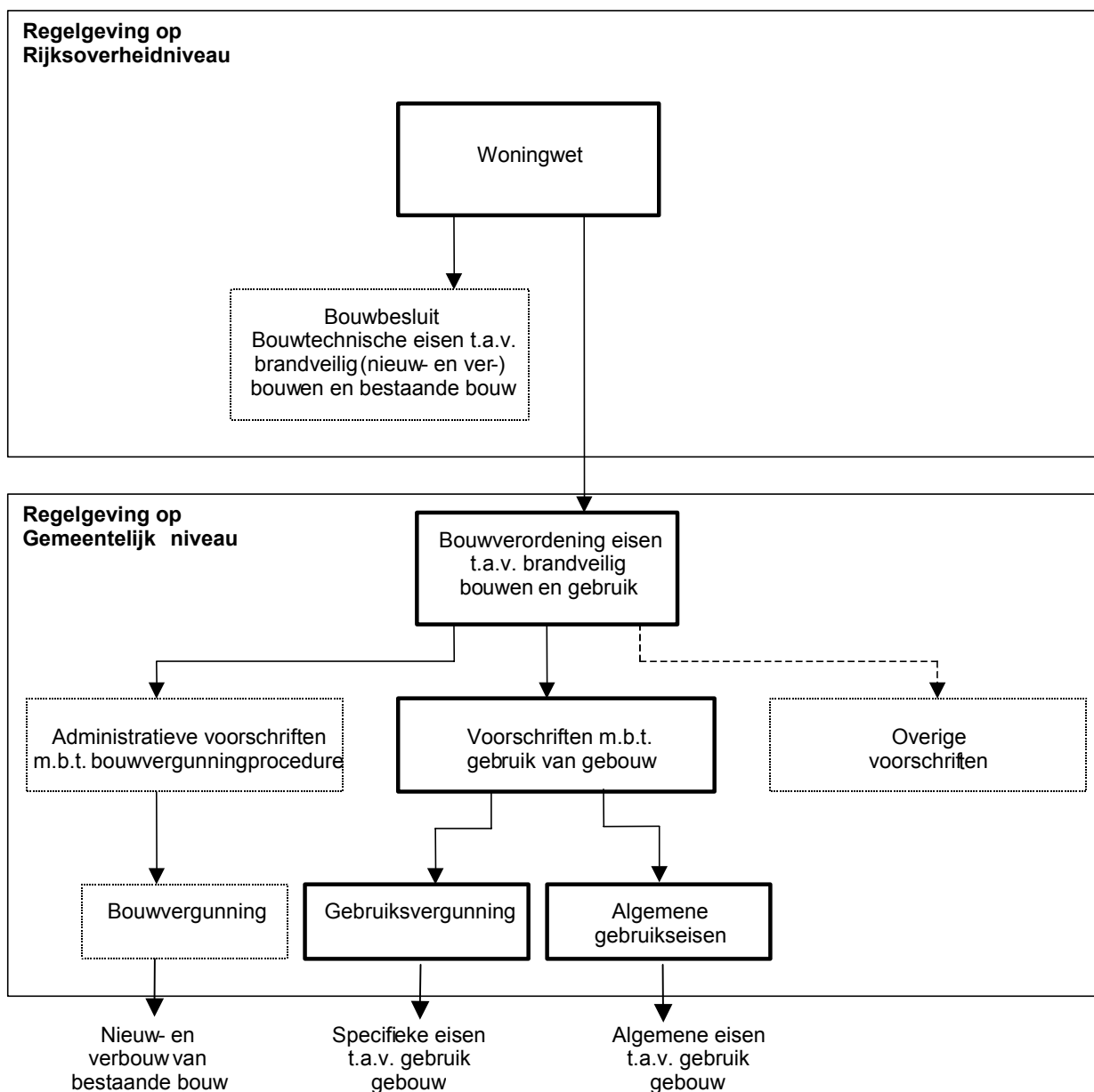
In het uitvoeringsplan wordt voor het totaal van de vier jaren en voor iedere jaarschijf binnen de beleidsplanperiode aangegeven welke activiteiten/werkzaamheden in totaal en binnen specifieke jaren worden uitgevoerd en welke prestatie-indicatoren daarbij horen. Doelen per preventieactiviteit worden gemeentebreed en op organisatieniveau en individueel niveau beschreven. De Handleiding Prevap kan een nuttige bijdrage leveren aan het opstellen van dit uitvoeringsplan. De Handleiding Prevap is beschikbaar sinds 1989 (NB. geactualiseerd in 1997) en geeft een handreiking voor het bepalen van de reikwijdte van de verschillende preventieve taken, de prioritering en de wijze om uitvoering van de taken efficiënt te laten verlopen. Het doel van de handleiding is om 'gemeenten behulpzaam te zijn bij het bepalen van een voor hun optimale aanpak bij de planning van preventieactiviteiten'⁹. In de woorden van de opstellers van de Handleiding Prevap heeft 'het plan een voortschrijdend karakter en moet het regelmatig bijgewerkt worden om rekening te kunnen houden met nieuwe ontwikkelingen en resultaten van voorafgaand werk'¹⁰.

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken (thans Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Handleiding Prevap, juli 1997, pagina 6.

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken (thans Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), Handleiding Prevap, juli 1997, pagina 7.

2.3.4 GEBRUIKSVOORSCHRIFTEN, ALGEMEEN EN BIJZONDER (GEBRUIKSVERGUNNING)

Het brandveilig gebruik van bouwwerken kan worden uitgewerkt in gebruiksvoorschriften. De wettelijke grondslag van de gebruiksvoorschriften ligt vast in artikel 8 van de Woningwet. Dit artikel bepaalt dat door de gemeenteraad een Bouwverordening wordt vastgesteld waarin, onder meer, voorschriften opgenomen moeten zijn met betrekking tot het brandveilig gebruik van bouwwerken. De Bouwverordening bevat de vergunningcriteria voor het brandveilig gebruik van bouwwerken en de uitwerking in algemene en bijzondere gebruiksvoorschriften. De model-Bouwverordening van de VNG heeft vergunningcriteria (zie paragraaf 2.2.3) en -voorschriften benoemd. Gemeenten zijn vrij om het model (ongewijzigd dan wel gewijzigd) over te nemen. De wettelijke grondslag van de gebruiksvoorschriften is onderstaand grafisch weergegeven.



Voor het afgeven van de gebruiksvergunning zijn leges verschuldigd. De leges mogen zijn samengesteld uit alle kosten die de gemeente moet maken om de vergunning te kunnen verlenen. De leges mogen niet uitgaan boven de werkelijk door de gemeente te maken kosten. Een algemene opslag of een opslag voor latere inspecties is niet toegestaan.

2.3.5 CONTROLE- EN HANDHAVINGSPLAN

Controle en handhaving zijn van groot belang voor het zorgen voor het brandveilig gebruik van bouwwerken. Er dient te worden toegezien op de naleving van de voorschriften. De Woningwet schrijft voor:

'Het gemeentebestuur voorziet in het bouw- en woningtoezicht, dat in elk geval tot taak heeft: het binnen de gemeente uitoefenen van toezicht op de naleving van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften'¹¹.

Het toezicht op de naleving wordt vormgegeven door het uitvoeren van controles en, indien noodzakelijk, handhaving.

In het controle- en handavingsplan worden de doelstellingen van het gemeentebestuur voor de komende jaren uiteengezet. Aangegeven wordt op welke wijze controle en handhaving worden uitgevoerd en welke normeringen worden aangehouden. Procedures die gevolgd worden tijdens de handavingsfase zijn in schema's opgenomen, zodat achteraf altijd te controleren is of de juiste stappen op het juiste moment gezet zijn en eenduidigheid in de behandeling geborgd is.

De handavingsmiddelen worden omschreven (bestuursrechtelijk: bestuursdwang, dwangsom, intrekken gebruiksvergunning, bestuurlijke boete¹², strafrechtelijk), prioriteiten worden aangegeven en de benodigde middelen en menskracht worden in beeld gebracht. De 'Commissie bestuurs- en privaatrechtelijke handhaving' geeft hierover aan dat handhaving professioneel dient te geschieden. Dat wil zeggen dat de handhavende instantie in staat dient te zijn met de middelen waarover zij beschikt het geformuleerde handavingsniveau op doelmatige en doeltreffende wijze te bereiken¹³. Dit houdt in dat voldoende menskracht en middelen voorhanden dienen te zijn, een beleidsmatige onderbouwing dient plaats te vinden en voldoende aandacht besteed dient te worden aan kennisopbouw, standaardisering en automatisering, zodat handhaving minder afhankelijk wordt van persoonlijke inzet, betrokkenheid en deskundigheid van enkele individuen¹⁴. Bij uitstek dient er hierbij aandacht te zijn voor de communicatie met de doelgroepen (zie tevens paragraaf 2.3.7).

In het kader van 'Handhaven op Niveau' wordt door het Expertisecentrum Rechtshandhaving gewerkt aan het concept 'Programmatisch Handhaven', het bewust voeren van een handavingsbeleid.

¹¹ Woningwet, artikel 8, lid 1 sub b.

¹² Bij invoering van de 4^e Tranche Algemene wet bestuursrecht.

¹³ Commissie bestuurs- en privaatrechtelijke handhaving, handhaven op niveau, 2001, pagina 66.

¹⁴ Commissie bestuurs- en privaatrechtelijke handhaving, handhaven op niveau, 2001, pagina 67.

Het programmatisch handhaven kent voor het handhavingsbeleid de volgende uitgangspunten¹⁵:

- Cyclisch en dus vastgesteld voor een bepaalde periode en regelmatig geëvalueerd;
- Democratisch;
- Integraal;
- Transparant, waaronder wordt verstaan het vaststellen van prioriteiten, het formuleren van een gewenst handhavingsniveau, het beschrijven van de manier waarop handhaving plaatsvindt (handhavingstrategieën) en heldere communicatie naar de doelgroep (burgers en bedrijven) en de handhavingsdiensten;
- Samenwerkend, waarbij het kan gaan om integrale controles, maar vooral om samenhang tussen de activiteiten van de verschillende handhavingsdiensten.

Op 1 januari 2004 wijzigt de Woningwet. De huidige regeling van het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, waarvan hierboven een gedeelte is opgenomen, zal worden vervangen door een handhavingsparagraaf. In die paragraaf zal de beginselplicht om handhavend op te treden tegen overtredingen, die burgemeester en wethouders thans op grond van de jurisprudentie hebben, worden verankerd. Bovendien worden zij wettelijk verplicht een beleidsplan op te stellen waarin aangegeven wordt hoe zij hun preventieve en repressieve toezichthoudende bevoegdheden op het terrein van de bouwregelgeving gaan uitoefenen en worden zij verplicht periodiek verslag uit te brengen aan de gemeenteraad over de wijze waarop zij taken en bevoegdheden in de praktijk hebben uitgeoefend. Naar mag worden aangenomen zullen die verplichtingen een belangrijke impuls gaan vormen voor de grotere bestuurlijke aandacht en voor de prioriteit voor toezicht, controle en handhaving (lokaal benodigd). Ter ondersteuning zullen als handreiking een modelbeleidsplan en -verslag worden ontwikkeld. Het wettelijke sanctie-instrumentarium zal worden uitgebreid (waaronder strafbaarstelling op grond van de Wet Economische Delicten en invoering van de bestuurlijke boete)¹⁶. Momenteel wordt een concept van het handhavingsmodel in een aantal pilotgemeenten getoetst. Naar verwachting zal het model medio 2004 beschikbaar zijn.

2.3.6 RAPPORTAGE

Periodiek dient gerapporteerd te worden aan de bestuurlijk en ambtelijk verantwoordelijken over de mate waarin de ambities als verwoord in de verschillende (beleids)plannen gerealiseerd zijn of worden. Hierdoor wordt het mogelijk om de ontwikkeling in kwaliteit te monitoren. Bepaald kan worden of de organisatie voldoende toegerust is met menskracht, middelen en kwaliteiten om de uitvoering van de in beeld gebrachte werkzaamheden te borgen. Op grond van deze rapportages kan besloten worden tot aanpassing van de gestelde doelen of de aanpak om die doelen te bereiken.

Hieronder worden twee instrumenten benoemd die dit doel kunnen dienen.

Jaarverslag

Aan het einde van ieder begrotingsjaar wordt een jaarverslag opgemaakt. Een verslag kan beperkt zijn tot een toelichting op de cijfers uit de jaarrekening. Een jaarverslag kan echter ook gericht zijn op rapportage over beleidsdoelstellingen. In het jaarverslag wordt een toelichting gegeven op de werkzaamheden in het betreffende jaar. Inzichtelijk wordt gemaakt welke activiteiten uit het jaarplan daadwerkelijk zijn uitgevoerd en met welk resultaat.

¹⁵ www.ministerievanjustitie.nl

¹⁶ Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28325, nummer 1.

Managementrapportages

Dit instrument biedt het management inzicht in de uitvoeringswerkzaamheden van de organisatie. Periodiek wordt aangegeven hoe de voortgang van de in de (beleids)plannen genoemde werkzaamheden verloopt, waar eventuele knelpunten liggen, waar extra actie ondernomen dient te worden et cetera. Daarnaast worden, indien nodig, beargumenteerde voorstellen gedaan over aanpassing van eerder gemaakte (beleids)plannen.

Ook voor de managementrapportage geldt dat die op hoofdlijnen kan zijn opgesteld of meer concreet kan zijn gericht op rapportage omtrent aanwending van middelen, gekoppeld aan het realiseren van gestelde doelen.

2.3.7 VOORLICHTINGSPLAN

Goede voorlichting in het kader van de brandveiligheid is van belang. Het biedt mogelijkheden om het veiligheidsbewustzijn van 'de burgers' te vergroten. Expliciet kan daarbij geappelleerd worden aan de verantwoordelijkheden in het kader van het brandveilig gebruik, bijvoorbeeld de eigen verantwoordelijkheid van de 'burger' om zonodig een gebruiksvergunning aan te vragen. Daarnaast kan door middel van gerichte voorlichting aan belanghebbenden (zowel intern als extern) duidelijk worden gemaakt welke gevolgen vastgesteld beleid voor hen kan hebben. Met name, maar niet uitsluitend, daar waar het betreft de handhaving is dit van belang. Zowel de 'Commissie bestuurs- en privaatrechtelijke handhaving' als de 'Commissie cafébrand nieuwjaarsnacht 2001'¹⁷ bevelen dan ook aan het beleid inzake handhaving op gerichte wijze kenbaar te maken aan de doelgroepen. Naast de aanvragers van de gebruiksvergunning kan hierbij tevens gedacht worden aan handhavende partners.

Evenals de overige (beleids)plannen is in het voorlichtingsplan aangegeven welke doelen worden gesteld en op welke wijze en met welke middelen de voorlichting voor de komende periode wordt vormgegeven. De dwarsverbanden met de verschillende plannen, in- en externe partners worden hierbij aangegeven.

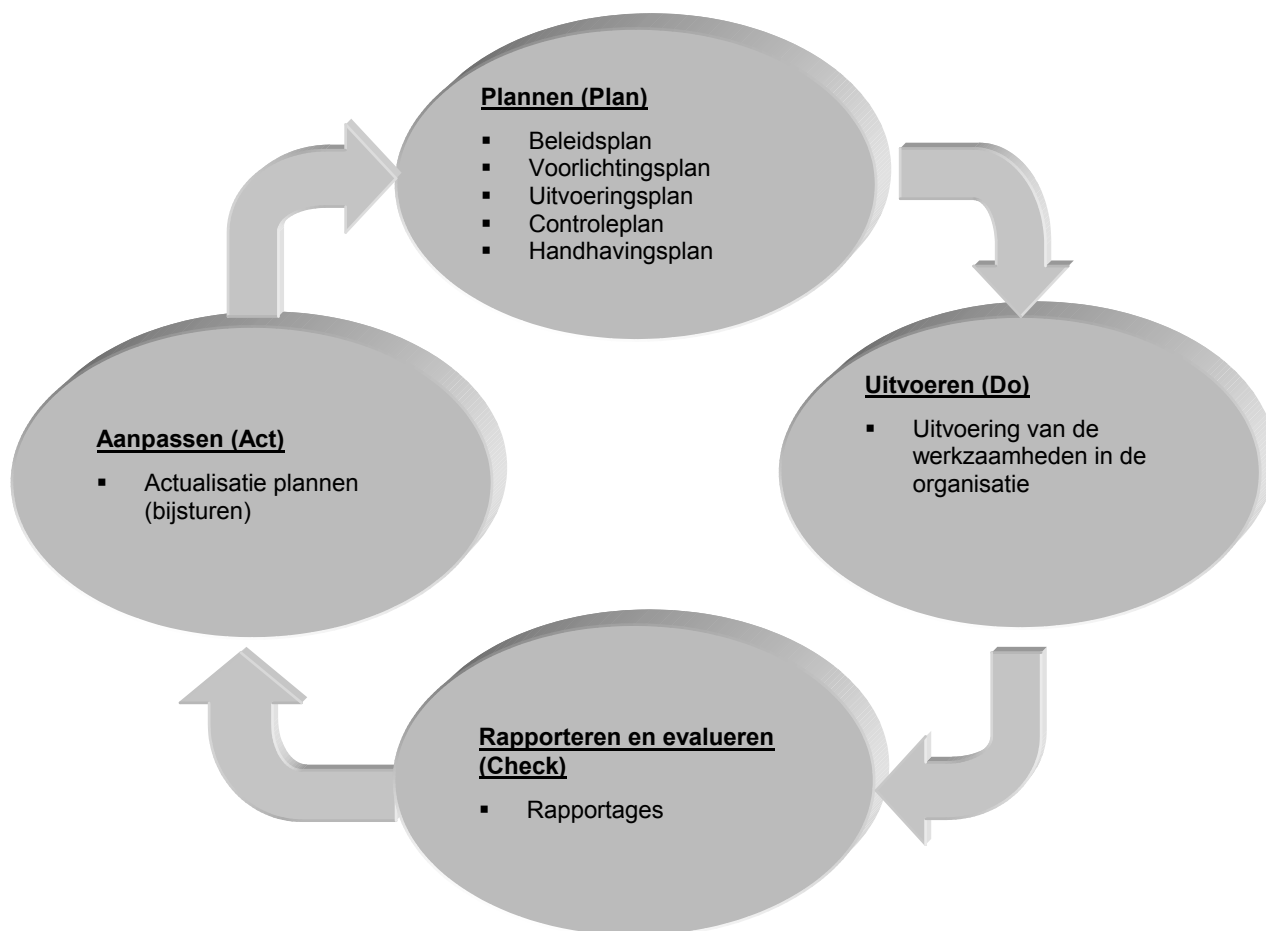
2.3.8 BELEIDSCYCLUS

De lokale overheid heeft de mogelijkheid om door middel van toezicht het brandveilig gebruik van bouwwerken nader vorm te geven. Beleids- en plandocumenten zijn hierbij benoemd en beschreven. Deze documenten vormen de basis voor het beleid en beheer betreffende het brandveilig gebruik van bouwwerken. Door deze documenten onder te brengen in een cyclisch systeem ("de beleidscyclus") is het voor het bestuur en management mogelijk om beleid te sturen en bij te sturen.

De beleidscyclus is gebaseerd op het principe van plannen (Plan), uitvoeren (Do), rapporteren/evalueren (Check) en aanpassen (Act), de Deming-circle. In de planfase worden de verschillende plannen uitgewerkt. In de volgende fase wordt hier uitvoering aan gegeven. Vervolgens wordt door regelmatige rapportage en evaluatie nagegaan of de activiteiten in de voorgaande fase bijdragen aan de doelstellingen uit de plannen. In de laatste fase worden de constatering uit de voorgaande fase gebruikt om het totaalproces zonodig bij te sturen.

¹⁷ Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001, eindrapport, pagina 421.

Grafisch ziet de beleidscyclus er dan als onderstaand uit.



2.3.9 FORMATIEVE BEHOEFTE VERGUNNINGVERLENING, CONTROLE EN HANDHAVING

In paragraaf 1.1 is gewezen op het rapport van de Inspectie OOV. In het rapport wordt geconcludeerd dat er in Nederland circa 179.300 bouwwerken aanwezig zijn waarvoor een gebruiksvergunning afgegeven dient te worden. Voor circa 51.700 bouwwerken is deze daadwerkelijk afgegeven¹⁸. Voor de overige circa 127.600 bouwwerken zal het nog een aantal jaren duren eer deze afgegeven kunnen zijn. De schattingen over het aantal jaren dat de inhaalslag dan nog zal duren lopen hierbij uiteen. Genoemd worden 3,5 jaar¹⁹, 5 jaar²⁰ en 13 jaar²¹.

¹⁸ Peildatum 1 januari 2002, hoewel de door de Inspectie OOV gebruikte cijfers in 2001 zijn verzameld, zijn deze zeker nog niet achterhaald. Bij veel gemeenten is de inhaalslag nog maar net begonnen.

¹⁹ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheidsonderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 44.

²⁰ Brief Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding, reactie op IOOV-rapport actieprogramma's brandveiligheid, kenmerk u03-040, de dato maart 2003.

²¹ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 44.

De formatieve omvang voor het inhalen van deze achterstand, controle en handhaving en de hiermee gepaard gaande loonkosten zijn in theorie als volgt in te schatten^{22, 23}:

Verstrekking gebruiksvergunningen	Kengetal	Loonkosten per jaar in mln €	Loonkosten per jaar in mln €
Aantal gebruiksvergunningen te verstrekken in inhaalslag	127.600		
Aantal uren per gebruiksvergunning ²⁴	19		
Totaal aantal uren inhaalslag	2.424.400		
Netto productieve uren medewerker ²⁵	1.333		
Kosten		≤ MBO²⁶	HBO²⁷
Aantal benodigde fte's bij inhaalslag in 1 jaar	1.819	115,1	7,6
Aantal benodigde fte's bij inhaalslag in 3,5 jaar	520	32,9	2,2
Aantal benodigde fte's bij inhaalslag in 5 jaar	364	23,0	1,5
Aantal benodigde fte's bij inhaalslag in 13 jaar	140	8,9	0,6

De formatieve omvang welke noodzakelijk is voor de structurele controle gebruiksvergunningen is als volgt in te schatten²⁸:

Controle gebruiksvergunningen	Kengetal	Loonkosten per jaar in mln €	Loonkosten per jaar in mln €
Aantal controles na verstrekking alle vergunningen	179.300		
Aantal uren per controle ²⁹	2,6		
Totaal aantal uren controles	466.180		
Netto productieve uren medewerker	1.333		
Kosten		≤ MBO³⁰	HBO³¹
Aantal benodigde fte's na inhaalslag	350	22,1	1,5

De formatieve omvang welke noodzakelijk is voor de handhaving is als volgt in te schatten³²:

Handhaving	Kengetal	Loonkosten per jaar in mln €	Loonkosten per jaar in mln €
Aantal objecten na verstrekking alle gebruiksvergunningen	1.793 ³³		
Aantal uren juridische bijstand per handhavingstraject ³⁴	20		
Totaal aantal uren handhavingstraject	35.860		
Netto productieve uren medewerker ³⁵	1.333		
Kosten		HBO³⁶	WO³⁷
Aantal benodigde fte na inhaalslag	27	2,3	2,8

²² Exclusief nieuwe gebruiksvergunningen.

²³ Buiten beschouwing worden gelaten de kosten welke gemoeid zijn met de overige aspecten van het toezicht, zoals bijvoorbeeld voorlichting, beleidsontwikkeling et cetera. Het betreft sec vergunningverstrekking-, controle- en handhavingskosten.

²⁴ Gemiddeld aantal uren per gebruiksvergunningverstrekking zoals gehanteerd in de Handleiding Prevap.

²⁵ Handleiding Overheidstarieven 2003, Ministerie van Financiën, 7 oktober 2002, pagina 11.

²⁶ 95% van de vergunningverleningwerkzaamheden wordt uitgevoerd op LBO/MBO-niveau (bron: Handleiding Prevap), gerekend is met maximaal salarisschaal 8, Handleiding Overheidstarieven 2003.

²⁷ 5% van de vergunningverleningwerkzaamheden wordt uitgevoerd op HBO-niveau (bron: Handleiding Prevap), gerekend is met maximaal salarisschaal 11, Handleiding Overheidstarieven 2003.

²⁸ Exclusief nieuwe gebruiksvergunningen, controlefrequentie conform Handleiding Prevap.

²⁹ Gemiddeld aantal uren per controle gebruiksvergunningen (bron: Handleiding Prevap).

³⁰ Uitgangspunt: percentage uitvoeringsniveau analoog aan vergunningverstrekking.

³¹ Uitgangspunt: percentage uitvoeringsniveau analoog aan vergunningverstrekking.

³² Exclusief nieuwe gebruiksvergunningen.

³³ 1% van het aantal gebruiksvergunningplichtige objecten komt voor juridische/beleidsmatige handhaving in aanmerking (bron: AVD).

³⁴ Theoretische cijfers onbekend, schatting AVD op basis van eenvoudig handhavingdossier.

³⁵ Handleiding Overheidstarieven 2003, Ministerie van Financiën, 7 oktober 2002, pagina 11.

³⁶ Bij uitvoering op HBO-niveau, gerekend is met maximaal salarisschaal 11, Handleiding Overheidstarieven 2003.

³⁷ Bij uitvoering op WO-niveau, gerekend is met maximaal salarisschaal 13, Handleiding Overheidstarieven 2003.

2.4 DEELVRAAG III: PRAKTISCHE INVULLING BELEIDSDOELEN/AMBITIES

2.4.1 INLEIDING

In het voorgaande is de theoretische invulling van het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken behandeld. In deze paragraaf wordt bij de verschillende aspecten van toezicht bezien op welke wijze hieraan in de praktijk uitvoering wordt gegeven. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksrapporten³⁸. De knelpunten uit deze rapporten zijn overgenomen omdat blijkt dat deze nog altijd, in meer of mindere mate, aan de orde zijn. Ter illustratie zijn hierbij, op onderdelen, 'sprekende' praktijkvoorbeelden in een kader geplaatst. De praktijkvoorbeelden zijn afkomstig uit een interne adviesanalyse van Adviesbureau Van Dijke. Opgemerkt wordt dat de voorbeelden hier 'in algemene zin' zijn beschreven. Met andere woorden: de praktijkvoorbeelden geven hoofdlijnen aan en zijn niet per definitie projecteerbaar op iedere gemeente.

2.4.2 BELEIDSPLAN

Een algemene conclusie uit het onderzoek van de Inspectie OOV is dat er hard wordt gewerkt aan de structurele inbedding van de beleidsmatige en organisatorische randvoorwaarden van het stelsel van gebruiksvergunningen in de gemeentelijke organisatie. Hoewel er nog veel moet gebeuren zijn de ontwikkelingen positief³⁹.

Beleid

Voor het opstellen van brandweerbeleidsplannen ontstaat steeds meer draagvlak, het opstellen van meer specifieke preventiebeleidsplannen geschiedt schoorvoetend. Geconstateerd wordt dat de inhoudelijkheid van beleidsplannen zich beperkt tot voorstellen over capaciteitsuitbreiding in plaats van een brandveiligheidsvisie⁴⁰. AVD constateert dat dit nog altijd het geval is. Het inzichtelijk maken van de benodigde formatie levert echter al een probleem op.

Het blijkt in de praktijk moeilijk om in een gedegen en adequaat stuk de visie op brandveiligheid inclusief de daarbij behorende capaciteit vast te leggen en dit aan een gemeentebestuur uit te leggen. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Uitvoering

Daarnaast laat de uitvoering nog altijd vaak te wensen over⁴¹. Het blijkt dat de beschikbare budgetten en formatie voor vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid niet

³⁸ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, VROM-Inspectie, jaarrapportage 2002, daadkracht in handhaving, maart 2003; Nibra, Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Arnhem april 2001, Andersson Elffers Felix, Staat van handhaving, analyse verlening en handhaving vergunningen 13 casusgemeenten.

³⁹ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina's 44-45.

⁴⁰ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 83.

⁴¹ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 83.

zijn vastgesteld vanuit de werkelijke behoefte⁴². De budgetten zijn onvoldoende⁴³, hetgeen 'gemeentebreed' geaccepteerd wordt.

Nadat op eenduidige wijze inzichtelijk was gemaakt welke middelen nodig waren begon het proces van onderhandeling met de andere diensten op organisatieniveau. Uiteindelijk bleek nog maar een gedeelte van de gevraagde middelen ter beschikking gesteld te worden. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Effect

Het effect van het beschikbaar stellen van gelden ten behoeve van de brandveiligheid is moeilijk te meten. Hierdoor is het niet eenvoudig de noodzaak van deze gelden te onderbouwen.

Het blijft in de praktijk onmogelijk om aan te tonen dat de veiligheid toeneemt door meer gebruiksvergunningen af te geven. Er is geen maatlat op basis waarvan gesteld kan worden dat met 100 afgegeven gebruiksvergunningen '3 veiligheidspunten' behaald worden. Dat leidt tot discussies waarbij de brandweer inzake gebruiksvergunningen, in relatie tot andere veiligheidsprojecten, vaak het onderspit delft. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Capaciteit

In de meeste gevallen wordt de beschikbare capaciteit ingezet op de haalbare output in termen van aantallen vergunningen en controles, zonder met name in te gaan op de outcome (beoogd effect). Dat wil zeggen het daadwerkelijk opheffen van situaties die niet aan het vereiste brandveiligheidsniveau voldoen⁴⁴.

Lokaal accent

Gemeenten volgen nog vrijwel altijd naadloos de model Bouwverordening van de VNG voor het vaststellen van de gemeentelijke Bouwverordening. Enerzijds bevordert dit landelijke uniformiteit, anderzijds worden gemeenten niet expliciet gedwongen om een beleid voor de invulling en uitvoering van het brandveilig gebruik te ontwikkelen, waardoor de gemeentelijke Bouwverordening lang niet altijd passend is op de gemeentelijke situatie⁴⁵. Er wordt niet gekozen voor een gefaseerde invoering van het gebruiksvergunningstelsel⁴⁶. In de praktijk blijkt dat hier nog geen verandering in is gekomen.

⁴² Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 82.

⁴³ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 83.

⁴⁴ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 17.

⁴⁵ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 16.

⁴⁶ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 81.

Er zijn nog altijd gemeenten die de Bouwverordening niet of niet volledig vastgesteld hebben, zodat er als gevolg hiervan geen rechtsgrond bestaat om gebruiksvergunningen af te geven. Vaak blijkt ook dat de model Bouwverordening van de VNG is vastgesteld, maar niet is toegespitst op de gemeente. Soms is zelfs de gemeentenaam niet ingevuld. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Kwaliteit

Gemeenten beschikken in zijn algemeenheid niet over opleidings- en scholingsplannen voor medewerkers die belast zijn met taken op het gebied van vergunningverlening, controle en handhaving brandveiligheid⁴⁷.

Samenwerking

De samenwerking met brandweer, bouw- en woningtoezicht en (vaak ook) de milieudienst vindt plaats, zo werd in 2001 geconstateerd. Deze samenwerking is niet structureel geregeld⁴⁸. Uit de adviespraktijk blijkt dat dit genuanceerd dient te worden.

Samenwerking met de verschillende diensten vindt nog maar slechts in beperkte mate plaats. Vaak is deze samenwerking echter niet gereguleerd en effectief. Mede daardoor is er nog in grote mate sprake van 'verkokerde samenwerking'. Bowoto "doet" de bouwaanvraag, brandweer "doet" de preventieparagraaf. Integrale samenwerking ten behoeve van het brandveilig gebruik is in zijn algemeenheid nog niet gerealiseerd. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

2.4.3 UITVOERINGSPLAN

Capaciteit

Als gemeenten preventiebeleidsplannen opstellen blijkt dat meestal de Handleiding Prevap wordt gebruikt als onderliggend instrument. Hierbij wordt echter marginaal gekeken naar de specifieke kenmerken van de gemeenten. Kengetallen worden 1:1 overgenomen zonder dat gekeken is naar de actualiteitswaarde of gelding in de lokale situatie. Het vertalen van deze kengetallen naar benodigde formatie verliest hierdoor aan kracht en realiteitswaarde.

Vaak worden de netto productieve uren van de brandpreventiemedewerkers wel erg hoog ingeschat, 1.450 - 1.500 netto uren op jaarbasis zijn hierbij geen uitzondering. Effectief blijkt dit vaak veel lager te zijn, een aantal van circa 1.200 uur is reëel. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

⁴⁷ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 82.

⁴⁸ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 82.

Veelal hebben preventiefunctionarissen naast hun hoofdtaak een repressieve deeltaak. Dit houdt in dat door opleiding, oefening en feitelijke operationele inzet jaarlijks minder uren beschikbaar zijn voor de preventiewerkzaamheden. Bij de capaciteitsberekening wordt hier onvoldoende rekening mee gehouden. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Waar het op eenduidige wijze uitvoeren van toezicht een productiegerichte aanpak vraagt, richt het merendeel van de gemeenten de werkprocessen niet in op een wijze die grote en efficiënte productie van een constante kwaliteit mogelijk maakt. De vergunningverstrekking kent een administratieve en een preventie-inhoudelijke component. Het als zodanig structureren van de werkprocessen bevordert efficiency.

2.4.4 GEBRUIKSVOORSCHRIFTEN, DE GEBRUIKSVERGUNNING

De verlening van gebruiksvergunningen blijft achter bij de verwachtingen. Dit is de conclusie die in verschillende rapporten wordt getrokken^{49, 50}. Onderstaand wordt op een aantal oorzaken ingegaan.

Formatie

Een tekort aan geschoold (MBO/HBO) en ervaren brandpreventiepersoneel wordt als belangrijkste oorzaak aangewezen voor de achterstand in de verstrekking van gebruiksvergunningen⁵¹. Daarnaast blijkt dat functionarissen belast met gebruiksvergunningverlening, vooral in kleinere gemeenten, vaak ook nog andere taken hebben.

Mogelijk is de druk te groot om tijdens de uitvoering de prioriteiten binnen dat veld van brandweezorg te verschuiven⁵². Een probleem voor met name de kleine gemeenten is, naast het opdoen van ervaringen en het gemis aan collegiaal overleg⁵³, het borgen van de continuïteit.

Verantwoordelijkheid

Met betrekking tot de verdeling van de verantwoordelijkheden inzake de brandveiligheid blijken deze nog niet altijd helder te zijn geformuleerd. Niet helder is (vastgelegd) hoe de portefeuilleverdeling is ten aanzien van brandveiligheid, gebruiksvergunningverlening en controle.

⁴⁹ VROM-Inspectie, Jaarrapportage 2002, daadkracht in handhaving, maart 2003, pagina 52.

⁵⁰ In de Jaarrapportage 2002 van de VROM-Inspectie wordt melding gemaakt van onderzoek naar de verlening en handhaving van gebruiksvergunningen. Niet duidelijk is of met dit onderzoek het onderzoek van de Inspectie OOV, 'onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen' wordt bedoeld, of dat sprake is van eigen onderzoek door de VROM-Inspectie.

⁵¹ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina's 44-45.

⁵² Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 34.

⁵³ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 82.

Er ontstond onenigheid in de gemeente over de vraag wie bestuurlijk verantwoordelijk was voor de controle en handhaving van het brandveilig gebruik, de burgemeester of de wethouder ruimtelijke ordening. Vervolgens ging het college er over en ging dus niemand er meer over, mede omdat de ambtelijke ondersteuning stokte. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Geconstateerd is dat de gebruiksvergunningverlening vaak gemandateerd wordt aan de commandant brandweer. Er is bij de brandweer in de meeste gevallen wel voldoende brandpreventietechnische kennis aanwezig, maar de juridische kennis om procedureel de mandaatbesluiten goed te kunnen uitvoeren⁵⁴ is niet in huis. Het beeld op de werkprocessen is onvoldoende.

Bij de toetsing van de vergunningaanvraag bleek dat bouwkundig één en ander niet voldeed aan het gevraagde gebruik. Ligt de (ambtelijke) verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid nu bij bouw- en woningtoezicht of blijft deze bij de brandweer totdat de bouwkundige vereisten zijn gerealiseerd? Waar in dergelijke gevallen het primaat ligt, behoort bestuurlijk te zijn uitgesproken. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Effect

In de praktijk blijkt dat vergunningverlening het doel is geworden. Vergunningverlening wordt niet meer gezien als een instrument om, samen met andere instrumenten, het brandveilig gebruik en de brandveiligheid van bouwwerken te bevorderen. Door de productiedruk opgelegd door 'de omgeving' schiet dit soms door.

De vergunning werd afgegeven zonder dat het bouwwerk visueel was geïnspecteerd. Pas bij de eerste controle na de vergunningverlening bleek dat het aangevraagde gebruik niet in overeenstemming was met de bouwkundige staat van het bouwwerk. Geldende werkprocedures werden niet gevolgd. Door deze wijze van vergunningverlening bleek het echter wel mogelijk om de kwantitatief geformuleerde doelstelling in het preventiebeleidsplan te realiseren. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Daarnaast wordt de gebruiksvergunning gezien als 'eindstation'. Als de vergunning is afgegeven is het brandveilig gebruik geregeld. Er wordt voorbij gegaan aan het feit dat controle en handhaving essentiële onderdelen zijn van het toezicht op het brandveilig gebruik. Beperkte controle kan leiden tot een lager niveau van brandveilig gebruik.

⁵⁴ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 82.

Bestuurlijk leeft vaak het beeld dat met het formeel regelen van de gebruiksvergunning in de Bouwverordening het brandveilig gebruik 'wel geregeld' is. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Prioriteit

Gemeenten leggen de prioriteit bij toetsing van aanvragen voor de bouwvergunningen en niet bij het verstrekken en controleren van de gebruiksvergunningen⁵⁵.

De bouwvergunning kent in tegenstelling tot de gebruiksvergunning een fatale termijn. Het is verleidelijk om juist op de bouwvergunningaanvraag de beschikbare capaciteit in te zetten. Er staat voor de gemeente geen 'sanctie' op het niet tijdig verstrekken van de gebruiksvergunning. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Overlegcultuur

Bij de uitvoering van het gebruiksvergunningenstelsel plaatsen gemeenten zich vaak onnodig in een afhankelijkheidspositie door na toetsing van de gebruiksvergunningaanvraag niet te kiezen voor een aanschrijving of het direct verstrekken van een gebruiksvergunning met beperkt gebruik overeenkomstig het bouwkundig niveau⁵⁶. Dit heeft als consequentie dat ellenlange procedures en vele overlegmomenten volgen voordat de gebruiksvergunning afgegeven wordt, waarbij de kans wordt gelopen dat de brandveiligheidsambities worden ondermijnd.

De brandweer kent van oudsher een pragmatische en oplossingsgerichte cultuur, waarin snel wordt meegedacht als een vergunningaanvraag (gewenst gebruik) en bouwwerk niet 'passen'. Hierdoor wordt de brandweer vaak probleemeigenaar en komt de brandweer te veel in de rol van adviseur. Gevaar is dat brandveiligheid een uitkomst van 'onderhandelen' wordt. Daarnaast dreigt het gevaar dat de preventiemedewerker de controleur van zijn eigen werk wordt. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie voor vergunningverlening is van grote invloed op het benodigde aantal uren voor de verstrekking van de gebruiksvergunning. Indien de scheiding tussen preventie-inhoudelijke en administratieve werkprocessen in vergaande mate wordt doorgevoerd, zal het totaal aantal benodigde uren voor gebruikvergunningverstrekking verminderen. Het blijkt dat de inrichting van dergelijke werkprocessen in onvoldoende mate vorm krijgt.

⁵⁵ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 84.

⁵⁶ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 83.

Samenwerking

Er zijn (te) veel partners waarmee gewerkt moet worden, waarmee afgestemd moet worden, waarmee afspraken gemaakt moeten worden et cetera. De competenties van de betrokken brandpreventiemedewerkers sluiten hier vaak niet op aan en het is, gelet op de complexiteit, dan ook niet reëel om dit bij hen neer te leggen. Een (her)bezinning op de voor brandpreventiemedewerkers noodzakelijke competenties is noodzakelijk.

Bij de toetsing van een gebruiksvergunningaanvraag werd geconstateerd dat zowel op bouwkundig als milieukundig gebied de nodige aanpassingen gerealiseerd dienden te worden. Dit hield in dat er (een reeks van) overleg gevoerd moest worden met bouw- en woningtoezicht, de milieudienst, de Arbo-dienst, juridische zaken, de politie, de regionale brandweer, de eigenaar et cetera. De preventist kwam hier 'niet meer uit'. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Middelen

Gemeenten nemen soms de kostendekkendheid van de uitvoering van het gebruiksvergunningenstelsel als uitgangspunt voor planning van de inhaalslag. Dit staat op gespannen voet met het verhogen van de brandveiligheid, omdat dan niet altijd de gevaarlijkste panden als eerste aangepakt worden⁵⁷.

Er wordt in de gemeente gestuurd op geld. Van belang is om die bouwwerken van een gebruiksvergunning te voorzien die de meeste m² tellen. Immers, dan zijn de legesopbrengsten het hoogst. De grootste bouwwerken zijn echter (lang) niet altijd de meest risicovolle. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Daarnaast speelt een rol dat voor controles geen kosten in rekening gebracht kunnen worden. Voor de vergunningverlening is dit wel mogelijk. Gevolg is dat alleen de vergunningverlening kostendekkend kan plaatsvinden.

Kwaliteit

Scholing en bijscholing zijn belangrijk op een werkveld met steeds veranderende bouwregelgeving. Niet in de laatste plaats doordat de bouwregelgeving (maar ook de toepassing van handhavingsmiddelen) als 'moeilijk en ingewikkeld' ervaren wordt. Bouwbesluit, Bouwverordening, richtlijnen, publicaties en andere (soms tegenstrijdige) regelgeving maken de dossiers complex. Daarnaast speelt ook de complexiteit van bouwwerken een belangrijke rol.

Niet alleen de vakinhoudelijke kant van vergunningverlening, toezicht en handhaving, maar ook de omgeving waarin dit zich afspeelt stelt hoge eisen aan preventieadviseurs. Preventieadviseurs moeten niet alleen beschikken over hoogwaardige kennis op het vakgebied, ze dienen ook politiek/bestuurlijke en ambtelijke afbreukrisico's te kunnen inschatten en juridische consequenties van bepaalde handelingen te overzien.

⁵⁷ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 83.

Complexiteit van regelgeving en bouwwerken leidt tot een hoger (vereist) deskundigheidsniveau van de vergunningverleners en controleurs. Van belang is dat zij een voldoende deskundigheidsniveau bezitten om de werkzaamheden uit te voeren. Bevordering van deze deskundigheid is een continu proces en dient geborgd te zijn in de opleidingsplannen. Een kwaliteitstoetsysteem met betrekking tot brandpreventiemedewerkers wordt gemist⁵⁸. Daarnaast blijkt dat het 'op peil houden van kennis' niet altijd als belangrijk wordt beschouwd. Opleidingsbudgetten voorzien onvoldoende in behoud en bevordering van deskundigheid. Rapportage- en beloningssystemen worden nauwelijks toegepast.

In de praktijk blijkt dat voor het merendeel van de gebruiksvergunningverstrekking een MBO-niveau vereist is. Voor de 'complexere' verstrekking is een HBO-niveau vereist. De controles kunnen op LBO/MBO-niveau worden uitgevoerd, waarbij de 'eenvoudige' controles aan het LBO-niveau gelaten kunnen worden. Voor de juridische/beleidsmatige handhaving blijkt minimaal HBO-niveau vereist.

Preventiemedewerkers worden massaal theoretisch opgeleid. Velen hebben echter in de praktijk nog nooit een controle uitgevoerd en hebben alleen op papier brandwerende scheidingsleren onderscheiden. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Registratie en archivering

Registratie en archivering krijgen nog altijd niet de prominente plaats die zij verdienen, waardoor het voor de uitrukdienst niet eenvoudig is toegang te krijgen tot gegevens over panden in het verzorgingsgebied⁵⁹.

Registratie en archivering is in de praktijk meer afhankelijk van orde en structuur die de individuele preventieadviseur in zijn werk kan aanbrengen dan van het functioneren van een daartoe aangeschaft geautomatiseerd vergunningsstelsel en postregistratie- en archiveringsstelsel. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

2.4.5 CONTROLEPLAN

Output

Productie is geen primaire drijfveer binnen de gemeentelijke organisatie.

Planning

Het uitvoeren van controles blijft achter bij de door de gemeenten gemaakte plannen⁶⁰. Controles vinden plaats op momenten dat de inrichting niet in gebruik is, waardoor een optimale controle niet mogelijk is. Slechts een enkele gemeente is overgestapt op (structurele) controles op de momenten dat het bouwwerk in gebruik is. Dit betekent dat,

⁵⁸ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 82.

⁵⁹ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 18.

⁶⁰ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 45.

naast kantooruren, ook 's avonds en in het weekend (structureel) wordt gecontroleerd. Dit brengt uiteraard ook een verhoging van niet door te berekenen kosten met zich mee.

Organisatorisch

De toedeling en de mandatering van taken en de taakscheiding tussen vergunningverlening en controle is nog altijd niet overal goed geregeld⁶¹.

Kwaliteit

Een tekort aan geschoold (MBO/HBO) en ervaren brandpreventiepersoneel wordt als belangrijkste oorzaak benoemd voor de achterstand bij de gemaakte plannings⁶². Voor het versterkt uitvoeren van controles is het noodzakelijk dat voldoende kennis bestaat, zowel met betrekking tot de theorie als de controlepraktijk. Met name deze praktijkopleidingen ontbreken nog voor/bij de controlerend brandpreventiemedewerkers.

Effect

Ervaren wordt dat de periodieke controle onvoldoende is om toe te zien op het brandveilig gebruik, het is slechts een momentopname. Onvoldoende controles leiden er toe dat er onvoldoende inzicht is in de potentiële gevaren in het verzorgingsgebied⁶³.

Het bij een controle constateren dat de nooduitgangen vrijgehouden zijn houdt niet in dat dit ook de volgende dag nog zo is. Het is onmogelijk om als overheid er op toe te zien dat de gedragingen van de houders van de gebruiksvergunning constant overeenstemmen met dat wat in de vergunning is voorgeschreven. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Daarnaast blijkt dat het logische gevolg op controleren (en het hierbij constateren van overtreding van de vergunningvoorschriften), de handhaving, niet of niet op een adequate wijze is georganiseerd. Dit leidt er toe dat onveilige situaties lang(er) kunnen blijven bestaan.

Geconstateerd is dat de repressieve dienst niet altijd wordt geïnformeerd omtrent de brandonveilige situatie die aangetroffen is bij controles. Zij kan zich dan ook niet voorbereiden op een mogelijk incident⁶⁴. Geconstateerd is dat ook bij het wel tijdig informeren van de brandweer deze voorbereiding niet altijd plaatsvond.

De gegevens uit de controles werden op de post verzameld, vervolgens wist echter niemand wat er mee gedaan moest worden. Er is niet nagedacht over de vraag hoe de terugkoppeling naar de repressieve dienst efficiënt geborgd kan worden en wat hiervan het belang kan zijn. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

⁶¹ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 30.

⁶² Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 45.

⁶³ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 84.

⁶⁴ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 84.

2.4.6 HANDHAVINGSPLAN

Algemeen

Hiervoor is al geconstateerd dat in de vergunningverlening en controles achterstanden bestaan. Vervolgens is ook geconstateerd dat de handhaving achterblijft bij de afgifte van de vergunningen en de controles⁶⁵. Een tekort aan geschoold (MBO/HBO) en ervaren brandpreventiepersoneel wordt hiervoor als belangrijkste oorzaak aangewezen⁶⁶. Daarnaast wordt erop gewezen dat de hiertoe noodzakelijke cultuuromslag (hoe om te gaan met het onderwerp 'handhaving' binnen de gemeentelijke organisatie) 'niet eenvoudig valt te verwezenlijken'.

Ook blijkt dat door de samenhang met andere vergunningenstelsels en de directe confrontatie van overheid en burgers de problematiek complex en gevoelig is⁶⁷. Tenslotte wordt ook onvoldoende juridische begeleiding als knelpunt benoemd⁶⁸.

Verschillende gemeenten hebben de handhavingsproblematiek onderkend en, aansluitend op de vergunningverleningprocedure, een handhavingsprocedure opgesteld. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Verantwoordelijkheden

De handhaving van brandveilig gebruik is vaak gemandateerd aan de brandweer. Er is bij de brandweer in de meeste gevallen echter onvoldoende juridische kennis in huis om procedureel de mandaatbesluiten goed te kunnen uitvoeren. Daarnaast wordt nog altijd gebruik gemaakt van mandateringen zonder formeel mandaatbesluit⁶⁹.

Cultuur

Door gemeentebesturen wordt als knelpunt ervaren dat zij door mandatering soms niet of te laat op de hoogte zijn van politiek of maatschappelijk belangrijke beslissingen. Het informeren van het bestuur is bij mandateringen cultuurgebonden⁷⁰.

De verantwoordelijke bestuurder wist niet dat de 'eigen' schoolgebouwen zeer brandgevaarlijk waren. Op ambtelijk niveau is besloten dit niet met deze bestuurder te communiceren. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

⁶⁵ VROM-Inspectie, Jaarrapportage 2002, daadkracht in handhaving, maart 2003.

⁶⁶ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 45.

⁶⁷ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 45.

⁶⁸ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 31.

⁶⁹ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 82.

⁷⁰ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 82.

Uitvoering

Bestuursdwang en dwangsom worden als handhavingsmiddel beperkt gebruikt. Stafrechtelijke handhaving vindt nog vrijwel nergens plaats⁷¹. Handhaving lijkt vervangen door een overlegcultuur.

Opvallend is dat er in de praktijk nog altijd gebruiksvergunningen afgegeven worden waarin geen of niet alle van toepassing zijnde specifieke gebruiksvoorschriften zijn opgenomen. Sprekend hierbij is het niet opnemen van het aantal toe te laten personen. Het opnemen van specifieke voorschriften in de gebruiksvergunning is de start van een eventueel handhavingstraject. Indien deze specifieke gebruiksvoorschriften niet zijn opgenomen kunnen deze ook niet juridisch gehandhaafd worden.

Organisatorisch

De gemeenteraad is in praktische zin zeer beperkt betrokken bij de beleidsvorming en prioritering. De aandacht voor het thema handhaven is de afgelopen jaren sterk toegenomen, ook bij het gemeentebestuur, hetgeen echter in de meeste gevallen nog niet heeft geleid tot bijstelling van prioriteiten en het beleid of een (haalbaar) plan van aanpak om te komen tot handhaving volgens de geldende normen⁷² ('normen' in de zin van kengetallen/richtlijnen/uitgangspunten voor controle/handhaving en voor zover als geldend vastgesteld door de gemeentelijke organisatie).

Gebleken is ook dat niet gesproken kan worden over 'de handhavingsorganisatie'. Deze bestaat uitsluitend virtueel. De verschillende handhavingfuncties en de verschillende clusters zijn verspreid binnen de gemeentelijke organisatie. Functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving komt meestal niet voor. Er is nog weinig sprake van een gestructureerd integraal handhavingsoverleg⁷³.

Kwaliteit

Voor de handhaving bestaat geen brandweerspecifieke opleiding⁷⁴.

2.4.7 RAPPORTAGE

Organisatorisch

Bij de meeste gemeenten wordt alleen gerapporteerd volgens de begrotingscyclus. Over incidenten en de inzet van dwangmiddelen wordt vrijwel altijd gerapporteerd aan de gemeenteraad⁷⁵. De beleidscyclus rond de gebruiksvergunningverlening schiet tekort. Plannen worden in de meeste gevallen opgesteld om de noodzakelijke personele capaciteiten te onderbouwen. Daarna is er veelal minder aandacht voor de uitvoering en de evaluatie daarvan⁷⁶.

⁷¹ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 85.

⁷² Andersson Elffers Felix, staat van handhaving, analyse verlening en handhaving vergunningen 13 casusgemeenten, pagina 24.

⁷³ Andersson Elffers Felix, staat van handhaving, analyse verlening en handhaving vergunningen 13 casusgemeenten, pagina 21.

⁷⁴ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 82.

⁷⁵ Andersson Elffers Felix, staat van handhaving, analyse verlening en handhaving vergunningen 13 casusgemeenten, pagina 24.

⁷⁶ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 17.

Inhoudelijk

In het algemeen blijkt dat er geen of slechte (tussen)rapportages worden opgesteld. Onduidelijk is wat de rapportages moeten bevatten en wat er mee gedaan moet worden.

2.4.8 VOORLICHTINGSPLAN

Inhoudelijk

De inhaalslag die de gemeenten plegen om de bestaande gebouwen die daarvoor in aanmerking komen te voorzien van een gebruiksvergunning veronderstelt gerichte informatie aan de eigenaren en gebruikers van de gebouwen, bijvoorbeeld over de aanvraagplicht voor een gebruiksvergunning. De Inspectie OOV concludeerde dat aan deze voorlichting, zowel kwantitatief als kwalitatief, nog onvoldoende invulling wordt gegeven⁷⁷.

Ook uit de praktijk van AVD blijkt dat gemeenten over het algemeen geen voorlichting geven over regels en lokaal beleid met betrekking tot de brandveiligheid⁷⁸. De voorlichting beperkt zich tot instructie van de brandweer over brandveiligheid, welke op verzoek wordt gegeven bij bijvoorbeeld scholen en verzorgingstehuizen. Deze voorlichting heeft een aanzienlijk tijdsbeslag. In het algemeen wordt ten behoeve van voorlichting onvoldoende capaciteit beschikbaar gesteld.

Daarnaast wordt er over het algemeen een passief beleid gevoerd ten aanzien van voorlichting over brandveilig gedrag⁷⁹. Een en ander heeft als gevolg dat zowel de aanvragers van een gebruiksvergunning als bezoekers vrijwel niets weten over het brandveilig gebruik.

Vaak gaat men er van uit dat 'de brandveiligheid wel geregeld is'. Het ontbreekt bezoekers aan kennis om een goede beoordeling te kunnen maken over het brandveilig gebruik van een bouwwerk. Het veiligheidsdenken van de bezoekers wordt niet gestimuleerd. Een specifiek hierop gerichte voorlichting door het Rijk of gemeenten kan aan het 'veiligheidsdenken' op positieve wijze bijdragen. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

Gemeentelijke organisatie

Voorlichting ontbreekt in veel gevallen niet alleen extern, maar ook intern.

Gemeenten realiseren zich niet dat het verstrekken van de gebruiksvergunningen aan derden ook een aanzienlijke impact heeft op de eigen organisatie. Bouw- en woningtoezicht, milieu, juridische zaken en voorlichting zullen in dit kader geconfronteerd worden met een toename van de te leveren inspanningen. De impact van de gebruiksvergunning-verstrekking op de gemeentelijke organisatie is groot. Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke

⁷⁷ Inspectie OOV, gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijke beleid inzake gebruiksvergunningen, pagina 12.

⁷⁸ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 83.

⁷⁹ Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Nibra, Arnhem april 2001, pagina 83.

Middelen

Voorlichting wordt gezien als een sluitpost, er wordt weinig aandacht aan besteed. De brandweer krijgt er geen capaciteit voor, de gemeentelijke afdeling voorlichting ziet het niet als een prioritaire activiteit.

*De primaire verantwoordelijkheid van de aanvragers/houders voor het brandveilig gebruik komt in voorlichtingsacties nog niet voldoende tot uiting.
Bron: Adviespraktijk Adviesbureau Van Dijke*

2.4.9 FORMATIEVE CAPACITEIT VERGUNNINGVERLENING, CONTROLE EN HANDHAVING

Uit de beschrijvingen van praktijksituaties blijkt dat veel knelpunten in relatie staan tot (een tekort aan) capaciteit en kennis. Om in de huidige vergunningsystematiek op een adequaat (lees: wettelijk) niveau taken te kunnen uitvoeren is meer capaciteit nodig die tevens hoger en breder geschoold dient te zijn. Hieruit volgt dat de in paragraaf 2.3.9 aangehouden theoretische waarden naar de praktijk moeten worden vertaald. Een correctie heeft naar aanleiding van ervaringen uit de praktijk van AVD plaatsgevonden op de onderdelen netto productieve uren, aantal uren gemoeid met het verstrekken van een gebruiksvergunning, controle en het vereiste deskundigheidsniveau.

Netto productieve uren

Het aantal netto productieve uren blijkt in de praktijk veelal lager te liggen dan de eerder genoemde 1.333 uren uit de Handleiding Overheidstarieven 2003. AVD hanteert op grond van haar ervaring een lager aantal, namelijk 1.200 (zie bijlage 2).

Gebruiksvergunningverstrekking

Het gemiddeld aantal uren dat benodigd is voor de verstrekking van een gebruiksvergunning ligt circa 75% hoger dan voorzien in de Handleiding Prevap. De eerdergenoemde 'overlegcultuur/servicegerichtheid' en de wijze van organisatie van het gebruiksvergunningproces leiden er toe dat per gebruiksvergunning gemiddeld een aantal van 35 uren wordt aangehouden.

Controle gebruiksvergunning

Het ervaringsgetal van AVD ligt (gemiddeld) op 3,25 uur per controle (inclusief eventuele herhalingscontrole/werkzaamheden). Hierbij is sprake van een 'normale' procesinrichting en dienstbaarheid/service aan de burger. Bij een gebrekkige procesinrichting en een uitgebreide dienstbaarheid ligt dit aantal aanzienlijk hoger. Bij een optimale procesinrichting en 'zakelijke' dienstbaarheid is het aantal benodigde uren aanzienlijk lager.

Vereist deskundigheidsniveau

AVD hanteert andere percentages voor het benodigde deskundigheidsniveau dan in de Handleiding Prevap wordt aangegeven. Verlening van de gebruiksvergunning/controle dient voor circa 90% op MBO-niveau en 10% op HBO-niveau uitgevoerd te worden.

Onderstaand is de correctie weergegeven:

Verstrekking gebruiksvergunningen	Kengetal	Loonkosten per jaar in mln €	Loonkosten per jaar in mln €
Aantal gebruiksvergunningen te verstrekken in inhaalslag	127.600		
Aantal uren per gebruiksvergunning ⁸⁰	35		
Totaal aantal uren inhaalslag	4.466.000		
Netto productieve uren medewerker ⁸¹	1.200		
Kosten		MBO⁸²	HBO⁸³
Aantal benodigde fte's bij inhaalslag in 1 jaar	3.722	223,1	31,2
Aantal benodigde fte's bij inhaalslag in 3,5 jaar	1.063	63,7	8,9
Aantal benodigde fte's bij inhaalslag in 5 jaar	744	44,6	6,2
Aantal benodigde fte's bij inhaalslag in 13 jaar	286	17,1	2,4

De formatieve omvang welke noodzakelijk is voor de structurele controle gebruiksvergunningen is als volgt in te schatten⁸⁴:

Controle gebruiksvergunningen	Kengetal	Loonkosten per jaar in mln €	Loonkosten per jaar in mln €
Aantal controles na verstrekking alle vergunningen	179.300		
Aantal uren per controle ⁸⁵	3,25		
Totaal aantal uren controles	582.725		
Netto productieve uren medewerker	1.200		
Kosten		≤ MBO	HBO
Aantal benodigde fte's na inhaalslag	486	29,1	4,1

De formatieve omvang welke noodzakelijk is voor de handhaving is als volgt in te schatten⁸⁶:

Handhaving	Kengetal	Loonkosten per jaar in mln €	Loonkosten per jaar in mln €
Aantal objecten na verstrekking alle gebruiksvergunningen	1.793 ⁸⁷		
Aantal uren juridische bijstand per handhavingstraject ⁸⁸	20		
Totaal aantal uren handhavingstraject	35.860		
Netto productieve uren medewerker ⁸⁹	1.200		
Kosten		HBO⁹⁰	WO⁹¹
Aantal benodigde fte's na inhaalslag	30	2,5	3,1

⁸⁰ Gemiddeld aantal uren per gebruiksvergunningverstrekking gehanteerd door AVD.

⁸¹ Aantal netto productieve uren gehanteerd door AVD.

⁸² 90% van de vergunningverleningwerkzaamheden wordt uitgevoerd op MBO-niveau, gerekend is met maximaal salarisschaal 8, Handleiding Overheidstarieven 2003.

⁸³ 10% van de vergunningverleningwerkzaamheden wordt uitgevoerd op HBO-niveau, gerekend is met maximaal salarisschaal 11, Handleiding Overheidstarieven 2003.

⁸⁴ Exclusief nieuwe gebruiksvergunningen, controlefrequentie conform Handleiding Prevap.

⁸⁵ Gemiddeld aantal uren ten behoeve van een controle zoals gehanteerd door AVD.

⁸⁶ Exclusief nieuwe gebruiksvergunningen.

⁸⁷ 1% van het aantal gebruiksvergunningplichtige objecten komt in aanmerking voor juridische/beleidsmatige handhaving (bron: AVD).

⁸⁸ Schatting AVD op basis van een eenvoudig handhavingdossier.

⁸⁹ Handleiding Overheidstarieven 2003, Ministerie van Financiën, 7 oktober 2002, pagina 11.

⁹⁰ Uitvoering op HBO-niveau, gerekend is met maximaal salarisschaal 11, Handleiding Overheidstarieven 2003.

⁹¹ Uitvoering op WO-niveau, gerekend is met maximaal salarisschaal 13, Handleiding Overheidstarieven 2003.

2.5 ANALYSE: THEORIE EN PRAKTIJK

Verantwoordelijkheden

In de regelgeving is vastgelegd dat een gebruiksvergunning dient te worden aangevraagd indien het bouwwerk aan de daarvoor geldende criteria voldoet. Hiermee is de verantwoordelijkheid van de gebruiker van het bouwwerk voor de aanvraag van de gebruiksvergunning en het brandveilig gebruik vastgelegd. De overheid heeft tot taak de naleving van de vergunningvoorwaarden te controleren en zonodig handhavend op te treden. Ofschoon de toedeling van verantwoordelijkheden in de regelgeving helder is, lijkt de huidige uitvoeringswijze van het systeem deze verdeling van verantwoordelijkheden niet in voldoende mate 'neer te zetten'. De overheid steekt veel tijd in het oplossen van problemen (bij vergunningverlening, controle én handhaving), de overheid lijkt zich 'probleemeigenaar' te maken. Ook in voorlichtende zin wordt weinig tot geen aandacht geschonken aan de verantwoordelijkheidsvraag. Het beeld wordt hiermee gecreëerd dat de overheid de verantwoordelijkheid draagt voor het brandveilig gebruik. Dit wordt nog eens versterkt door de media die tijdens en na calamiteiten aan vertegenwoordigers van een overheidsorgaan al snel de vraag stellen waarom de brandveiligheid (in een afgebrand pand) onvoldoende is gewaarborgd.

Veiligheidsbewustzijn

Het veiligheidsbewustzijn dient te worden beschouwd bij een aantal relevante partijen: de exploitant/gebruiker van een object, de overheid die toeziet op naleving van regels en de bezoeker van een gebouw die in die hoedanigheid slachtoffer kan worden van onveiligheid.

Gesteld kan worden dat de overheid zich, zeker de laatste jaren, steeds bewuster is van risico's en onveiligheid en haar rol om een zeker niveau van veiligheid te kunnen bewerkstelligen.

In theorie dient het veiligheidsbewustzijn van exploitanten/gebruikers van gebouwen het grootst te zijn. Zij kiezen immers voor een bepaald gebruik in een bepaald gebouw. En aan die keus kan verbonden zijn dat mensen zich in een onveilige(r) situatie begeven. De eigenaar/gebruiker is verantwoordelijk voor het creëren van een brandveilige omgeving. In de praktijk blijkt dat veel eigenaren/gebruikers van gebouwen zich niet erg bewust zijn van die verantwoordelijkheid.

De derde partij is de bezoeker van een gebouw die zich bewust zou moeten zijn van een eventuele brandonveilige omgeving en de maatregelen die genomen zijn om de onveiligheid te beperken. Geconstateerd kan worden dat het veiligheidsbewustzijn van met name die groep het minst is ontwikkeld. Dit is zeker vreemd, omdat voor die groep ook niet kenbaar is dat een gebouw voldoet aan de brandveiligheidseisen. Men neemt schijnbaar snel aan dat het met de brandveiligheid wel goed zit.

Het middel bij uitstek om het veiligheidsbewustzijn bij categorieën gebruikers te ontwikkelen en te vergroten is communicatie en voorlichting. Door middel van voorlichting kan gewezen worden op ieders verantwoordelijkheden in het kader van het brandveilig gebruik. Daarnaast kan het bijdragen aan de bewustwording met betrekking tot (brand)veiligheid. Aan gerichte voorlichting in deze zin wordt nog weinig uitvoering gegeven. Voorlichting is een sluitpost en lijkt zich te beperken tot ad hoc activiteiten.

Handhaving

Overtreding van gebruiksvoorschriften kan gevolgd worden door handhaving. Handhaving wordt gezien als het sluitstuk van de uitvoering. De overheid heeft hierbij de mogelijkheid gebruik te maken van strafrechtelijke (Wetboek van Strafrecht) en bestuursrechtelijke (Algemene wet bestuursrecht) handhaving. Strafrechtelijke handhavingstrajecten worden

nauwelijks gestart. Integrale handhaving blijft achter bij de afgifte van vergunningen en controles. De cultuur van de ambtelijke organisatie lijkt er toe bij te dragen dat daadwerkelijke handhaving beperkt blijft. Enerzijds lijken de handhavings-beslissingen niet het besluitvormend niveau te bereiken. Anderzijds wordt door overleg getracht het probleem op te lossen. Het opstellen van handhavingsplannen vindt nog maar beperkt plaats.

Middelen en personele capaciteit

Voor de uitvoering van het toezicht dienen voldoende middelen en formatieve capaciteit beschikbaar te zijn. Activiteiten op het taakveld van brandveiligheid laten zich in beginsel goed calculeren in benodigde aantallen uren. De benodigde middelen en personele capaciteiten lijken tot op heden onvoldoende beschikbaar te komen. De afwezigheid van voldoende deskundig personeel wordt genoemd als oorzaak. Daarentegen blijkt dat de overheid, daar waar het de gebruiksvergunningverstrekking, controle en handhaving betreft, zich laat verleiden om de rol van 'adviseur' op zich te nemen. Door deze minder 'strakke' uitvoering van de overheidstaken vergunningverlening, controle en handhaving gaat veel capaciteit 'verloren'. Naast deze 'servicegerichtheid' lijkt ook een onvoldoende optimale inrichting van de administratieve organisatie hieraan bij te dragen. Anderzijds lijkt de brandweer bij de verdeling van de beschikbare middelen niet altijd haar belangen voldoende duidelijk te kunnen maken met als gevolg dat minder gelden beschikbaar komen. De toename in afgifte van gebruiksvergunningen heeft tot gevolg dat ook het aantal controles (en daarmee handhavingsacties) zal toenemen.

Het beslag op de gemeentelijke middelen in het kader van de brandpreventie neemt toe. Het benodigde deskundigheidsniveau voor de gebruiksvergunningverstrekking blijkt in de praktijk hoger te liggen dan wordt aangenomen. De theorie (kengetallen) en de praktijk van de werkzaamheden in het kader van de gebruiksvergunning sluiten niet voldoende op elkaar aan. De theoretische berekeningen met betrekking tot benodigde formatie en middelen op grond van de kengetallen vallen aanzienlijk gunstiger uit dan de uitwerking in de praktijk. Zo wordt op grond van de theoretische gegevens berekend dat de inhaalslag gebruiksvergunningen in 3,5 jaar uitgevoerd kan worden indien hiervoor 520 fte (structurele loonkosten circa 35 miljoen euro per jaar) beschikbaar is. Uit de berekeningen met praktijkgegevens blijkt dit een formatie van ruim 1.060 fte (structurele loonkosten, bij ongewijzigde werkwijze, circa 73 miljoen euro per jaar).

Verankering van het brandveilig gebruik

Het realiseren van het brandveilig gebruik van bouwwerken heeft een juridische basis in de bouwregelgeving. Op grond van de Woningwet dient iedere gemeente een verordening vast te stellen waarin het brandveilig gebruik van bouwwerken is geregeld. Door de VNG is voor de gemeenten een model-Bouwverordening opgesteld. De model-Bouwverordening bevat vergunningcriteria. De gebruiksvergunning is verplicht indien voldaan wordt aan één of meer van de vergunningcriteria. Daarnaast bevat de model Bouwverordening ook een aantal gebruiksvoorschriften (algemeen en specifiek) voor de houder van de gebruiksvergunning. In deze systematiek is de verantwoordelijkheid van de houder van de gebruiksvergunning voor het brandveilig gebruik van het bouwwerk neergelegd. In de juridische uitvoering wordt de verankering van het brandveilig gebruik in de bouwregelgeving niet als knelpunt gezien.

De veelheid aan regelingen betrekking hebbende op het brandveilig gebruik en de toenemende complexiteit van bouwwerken maken dat de uitvoering van het toezicht wel als ingewikkeld wordt ervaren.

Lokale beleidsvrijheid en beleidsmatige uitwerking

Gemeenten kunnen er bij het vaststellen van de verordening voor kiezen om zelf invulling te geven aan de vergunningcriteria en gebruiksvoorschriften. Hoewel er beleidsvrijheid voor de lokale overheid bestaat wordt de model Bouwverordening vrijwel altijd ongewijzigd overgenomen, waardoor het toespitsen van de verordening op de lokale situatie niet plaatsvindt. Bij de uitvoering van de gebruiksvergunningverstrekking zal aan een aantal randvoorwaarden voldaan moeten worden. Zo dient er voldoende formatie, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, voor de uitvoering beschikbaar te zijn. Ook de procesgang van de uitvoering binnen de gemeentelijke organisatie dient beschreven te zijn. Duidelijk dient te zijn waar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden liggen en op welke wijze wordt omgegaan met voorlichting, controle en handhaving. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van een aantal beleids- en plandocumenten. Deze kunnen opgenomen worden in de beleidscyclus. In de praktijk blijkt aan de invulling van deze documenten, zowel kwantitatief als kwalitatief, weinig inhoud gegeven te worden.

Consequente toepassing van wet- en regelgeving en beleid

Uitvoering van adequaat toezicht in de meest brede zin is op basis van vigerende regelgeving zeker uitvoerbaar. In de praktijk blijkt echter dat aan toezicht beperkt uitvoering gegeven wordt. Uitvoering van vergunningverlening, controles en handhaving blijft sterk achter.

Afstemming en coördinatie

De samenwerking met andere diensten, zowel binnen als buiten de organisatie, dient in het kader van het brandveilig gebruik te zijn geborgd. Weinig en/of ongestructureerd integraal overleg vindt plaats. In de praktijk blijkt dat misverstanden over verantwoordelijkheden en bevoegdheden (vaak) voorkomen. Het belang van het integraal denken over brandveilig gebruik is nog niet binnen alle diensten doorgedrongen. Duidelijk dient ook te zijn op welk niveau de verantwoordelijkheid voor deze afstemming is neergelegd.

2.6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Onderstaand is er voor gekozen om eerst een integrale conclusie en aanbeveling weer te geven. Vervolgens zijn conform de opbouw in paragraaf 2.5 (deel)conclusies uit de vergelijking van theorie en praktijk weergegeven en aanbevelingen geformuleerd.

2.6.1 INTEGRALE CONCLUSIE EN AANBEVELING

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat met de beschikbare juridische mogelijkheden het brandveilig gebruik van bouwwerken op een adequate wijze te waarborgen is. De wettelijke titels zijn eenduidig, de verantwoordelijkheidstoedeling naar exploitant/gebruiker en overheid eveneens. Geconcludeerd moet echter worden dat de praktijk op verschillende punten afwijkt van hetgeen wettelijk is vastgelegd. De gangbare toepassing van het instrument gebruiksvergunning levert beperkingen op, waardoor de overheid (veel) meer personele capaciteit en middelen moet aanwenden dan noodzakelijk.

Het is niet te verwachten dat de praktijk op kortere termijn zal wijzigen. Het is ook niet realistisch te veronderstellen dat op kortere termijn vele honderden medewerkers zullen worden aangetrokken voor taken op het gebied van vergunningverlening, controle en handhaving.

Dit zal er toe leiden dat de inhaalslag die gemaakt moet worden nog vele jaren zal duren.

Aanbeveling voor de Rijksoverheid: reik concrete bouwstenen aan waarmee een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van brandveilig gebruik van bouwwerken in voldoende mate en in een voldoende hoog tempo kan worden bereikt.

2.6.2 DEELCONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Verantwoordelijkheden

Waar de primaire verantwoordelijkheid voor het zorgen voor brandveiligheid in theorie ligt bij de houder van de gebruiksvergunning, is het in de praktijk de lokale overheid die daarop wordt aangesproken. De overheid slaagt er onvoldoende in het beeld op dit punt scherper te krijgen. Zolang de overheid binnen de kaders van het huidige toezicht onvoldoende middelen blijft inzetten, zal dit beeld blijven bestaan.

Aanbevelingen voor Rijks- en lokale overheid: geef richting aan de verscherping van de verantwoordelijkheden inzake het brandveilig gebruik van bouwwerken. Overweeg hierbij een systeem waarbij de verantwoordelijkheidstoedeling kenbaar anders wordt neergezet. Voorzie in dit kader tevens in een toename van (gerichte) voorlichtingsactiviteiten.

Veiligheidsbewustzijn

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het veiligheidsbewustzijn van de burger waar het de brandveiligheid betreft beperkt is. De burger staat onvoldoende stil bij de brandveiligheid en gaat er van uit dat het brandveilig gebruik 'wel geregeld' is. De gebruiksvergunning draagt slechts beperkt bij aan het vergroten van het veiligheidsbewustzijn van de houder van de gebruiksvergunning en de bezoekers van de inrichting. De gebruiksvergunning wordt door de houder en de overheid vooral gezien als een administratief document waarvan bij afgifte het brandveilig gebruik is 'geregeld'. Daardoor wordt met de gebruiksvergunning slechts een beperkte zorg voor of bevordering van brandveilig gebruik verkregen. Voorlichting kan een belangrijke rol spelen bij het vergroten van het veiligheidsbewustzijn.

Aanbeveling voor Rijks- en lokale overheid: overweeg uitvoering te geven aan de verhoging van het veiligheidsbewustzijn van 'de burger'. Geef hier bijvoorbeeld door gerichte voorlichting invulling aan. Ontwikkel tegelijk een systeem waarmee het voor de bezoeker van een gebouw kenbaar wordt dat hij/zij een brandveilig gebouw betreedt, of, bij afwezigheid van een dergelijk kenmerk, dat het mogelijk niet (voldoende) brandveilig is.

Handhaving

Het toezicht op de naleving van gebruiksvoorschriften en vergunningvoorwaarden na gebruiksvergunningverlening schiet tekort. Handhaving vindt beperkt plaats.

Aanbeveling voor de lokale overheid: intensiveer het proces van handhaving. Organiseer de randvoorwaarden in (programmatisch) handhavingsbeleid.

Middelen en personele capaciteit

Voor het uitoefenen van toezicht dient de overheid een relatief grote inspanning te leveren voor wat betreft middelen en personele capaciteit. Het uitvoeren van de gebruiksvergunningverlening, controle en handhaving is arbeidsintensief. Dit wordt mede bepaald door de onvoldoende uitwerking van organisatorische randvoorwaarden en de

cultuur van de organisatie. De benodigde menskracht wordt kwantitatief onvoldoende afgestemd op de structurele werklast. Bij de berekening voor benodigde formatie dient rekening gehouden te worden met het feit dat de theoretische waarden uit de Handleiding PREVAP in de praktijk (aanzienlijk) hoger kunnen uitvallen. Ook kwalitatief dient rekening gehouden te worden met extra inspanningen. Daarbij is er sprake van een extra werklast omdat momenteel additionele inzet wordt gevraagd voor het wegwerken van achterstanden bij de gebruiksvergunningverlening. Het verlenen van die extra gebruiksvergunningen vergroot vervolgens weer de behoefte aan controle en handhaving.

De lasten van het toezicht komen in hoge mate voor rekening van de overheid.

Aanbeveling voor Rijks- en lokale overheid: bezie op welke wijze de 'lastendruk' aan de zijde van de overheid kan worden verminderd. Binnen de kaders van het bestaande toezichtstelsel kan dit worden bewerkstelligd door:

- *Minder te kiezen voor de rol van adviseur, om te voorkomen dat men in een onderhandelingspositie terecht komt;*
- *Adequate werkprocessen te ontwikkelen, met een onderscheid in administratief-ondersteunend en preventie-inhoudelijk;*
- *Voldoende personeel aan te stellen dat op het juiste niveau is opgeleid;*
- *Adequate automatisering te gebruiken.*

Overweeg voorts om onderdelen van het toezicht, bijvoorbeeld vergunningverlening en controle, op een andere wijze uit te laten voeren. Stel de voor de uitvoering van het toezicht beschikbare middelen af op de werklast, op grond van realistische uitgangspunten. Actualiseer de cijfers uit de Handleiding Prevap. Draag zorg voor voldoende, en ook praktijkgerichte, scholing.

Juridische verankering van het brandveilig gebruik

De juridische titels waarop het uitoefenen van het toezicht op het brandveilig gebruik van inrichtingen is gebaseerd zijn vanuit juridische optiek adequaat verankerd in wet- en regelgeving, maar complex in uitvoering en toepassing.

Aanbeveling voor de Rijksoverheid: bezie op welke wijze de regelgeving op het gebied van brandveilig gebruik van bouwwerken kan worden gestroomlijnd en vereenvoudigd. Overweeg de mogelijkheid om deze regelgeving centraal vast te stellen.

Lokale beleidsvrijheid en beleidsmatige uitwerking

Gemeenten hebben in grote mate beleidsvrijheid voor inrichting en uitvoering van het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken. De beleidsruimte die de centrale regelgever aan gemeenten biedt voor het leggen lokale accenten met betrekking tot de brandveiligheid wordt slechts beperkt benut. In de praktijk wordt de model Bouwverordening van de VNG nagenoeg ongewijzigd overgenomen en wordt inhoudelijk beleid inzake brandveiligheid in het algemeen weinig ontwikkeld. Het vastleggen van de voorgenomen inspanning en het afleggen van verantwoording over de gepleegde inspanning en effecten hiervan geschiedt veelal op ad hoc basis en onvoldoende.

Hierbij wordt de gebruiksvergunning gezien als een losstaand instrument voor toezicht, en wordt de brede context (praktisch en beleidsmatig) verwaarloosd of over het hoofd gezien.

Aanbeveling voor Rijks- en lokale overheid: bezie op welke wijze de invulling van de lokale beleidsvrijheid en beleidsmatige uitwerking met betrekking tot het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken kan worden geïntensiveerd. Overweeg de mogelijkheid om kaders hieromtrent in regelgeving centraal vast te stellen.

Consequente toepassing van wet- en regelgeving en beleid

Van de in 2001 uitgesproken wens om wet- en regelgeving en vastgesteld beleid op het gebied van brandveiligheid consequenter, eenduidiger en strikter toe te passen, is in de praktijk nog weinig merkbaar. Er is nog steeds veel ruimte tussen de regels die worden bepaald, de toepassing ervan in de praktijk en het sanctioneren bij geconstateerde tekortkomingen.

Aanbeveling voor Rijks- en lokale overheid: pas vigerende wet- en regelgeving en beleid consequenter toe. Overweeg hierbij het gebruik van regelmatige rapportages.

Afstemming en coördinatie

Duidelijk is dat voor een adequate uitvoering van het toezicht de samenwerking van verschillende gemeentelijke onderdelen noodzakelijk is (onder meer brandweer, bouwen en wonen en juridische zaken). Toch vindt afstemming en coördinatie in de praktijk weinig en/of te weinig gestructureerd plaats. De verschillende diensten denken en handelen veelal verkokerd, wat de kwaliteit van het toezicht negatief beïnvloedt.

Aanbeveling voor de lokale overheid: borg de verbinding van het systeem van toezicht met andere beleidsterreinen in de beleids- en plandocumenten.

3 DEEL II: BOUWSTENEN VOOR ONTWIKKELING

3.1 INLEIDING

In het eerste deel van dit rapport is uitgebreid stilgestaan bij de theoretische en praktische uitwerking van regelgeving met betrekking tot het brandveilig gebruik van bouwwerken. In het tweede deel van het rapport wordt de focus gelegd op bouwstenen die kunnen bijdragen aan een versterkt toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken.

De centrale onderzoeksvraag voor het tweede deel van de rapportage is als volgt.

Welke bouwstenen zijn inzetbaar voor een versterkte inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik van bouwwerken?

De tweede centrale onderzoeksvraag is uitgesplitst in twee deelvragen.

1. *Welke bouwstenen zijn bij inventarisatie aangetroffen?*
2. *Wat zijn de sterke en zwakke punten, kansen en bedreigingen van deze bouwstenen?*

In onderstaande paragrafen zijn deze deelvragen nader uitgewerkt. De bouwstenen worden kort beschreven en met behulp van indicatoren onderworpen aan een sterkte-/zwakte-analyse. De indicatoren zijn grotendeels gerelateerd aan de aanbevelingen uit deel I van dit onderzoek. Separaat is aangegeven op welke termijn de betreffende bouwsteen naar verwachting beschikbaar kan zijn. Als onderdeel van de sterkte-/zwakteanalyse is per bouwsteen een aantal kansen en bedreigingen weergegeven.

Opgemerkt wordt dat de bouwstenen ieder voor zich effect hebben op aspecten van het toezicht. Zo richt bijvoorbeeld het effect van de gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur (paragraaf 3.4.3) zich op de (specifieke) vergunningvoorschriften. Het effect van de algemene periodieke keuring gebouwen (paragraaf 3.4.6) richt zich op controle/handhaving.

3.2 BOUWSTENEN

Onderstaand zijn concrete bouwstenen benoemd welke kunnen bijdragen aan een versterkt toezicht van het brandveilig gebruik van bouwwerken. Het overzicht is beperkt tot een grove inventarisatie van bestaande ontwikkelingen/initiatieven uit het land enerzijds en handreikingen uit de literatuur anderzijds.

Dit overzicht is dus niet volledig, andere initiatieven zijn denkbaar. Aan de orde komen de navolgende bouwstenen:

Bouwstenen brandveilig gebruik	Paragraaf
Standaard gebruiksvergunning	3.4.1
Gebruiksvergunning met beperkt gebruik	3.4.2
Gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur	3.4.3
Gebruiksvergunning bouwwerkeigenaar	3.4.4
Eigen keuring brandveilig gebruik	3.4.5
Algemene periodieke keuring gebouwen	3.4.6
Certificering	3.4.7
Melding	3.4.8
Landelijke uniformering gebruiksvoorschriften	3.5

3.3 INDICATOREN

3.3.1 INLEIDING

Om de bouwstenen onderling vergelijkbaar te kunnen maken worden in de sterkte-/zwakteanalyse de bouwstenen getoetst aan een aantal indicatoren. Dit is ook gedaan met de huidige systematiek van de gebruiksvergunningverstrekking (paragraaf 3.3.1). Aan de hand van de toetsing is het, voor zover er geen sprake is van verantwoordelijkheden/ initiatieven op het niveau van de Rijksoverheid, voor de lokale overheid mogelijk om op grond van (lokale) beleidsuitgangspunten te kiezen voor één, of een combinatie van, bouwstenen. De navolgende indicatoren zijn geformuleerd:

1. Verantwoordelijkheid

In het eerste deel van dit rapport is geconcludeerd dat in het huidige systeem de verantwoordelijkheid van de houder van de gebruiksvergunning niet 'gevoeld' wordt. Hoewel de privaatrechtelijke verantwoordelijkheid voor het gebruik van bouwwerken bij de houder van de gebruiksvergunning ligt, laat de praktijk toch nog steeds zien dat geprobeerd wordt de verantwoordelijkheid voor dit gebruik bij de overheid te leggen. Deze indicator geeft aan op welke wijze de bouwsteen, in vergelijking met de huidige systematiek van de gebruiksvergunningverstrekking, invloed heeft op de privaatrechtelijke verantwoordelijkheid van de gebruiker.

2. Doeltreffendheid (effectiviteit)

Het uiteindelijke doel van versterking van het toezicht is dat het brandveilig gebruik van bouwwerken op het noodzakelijke niveau wordt gerealiseerd. Deze indicator geeft de kans aan dat de bouwsteen, in vergelijking met de huidige systematiek van de gebruiksvergunningverstrekking, dit effect daadwerkelijk zal hebben.

3. Doelmatigheid (efficiency)

Het huidige systeem van gebruiksvergunningverstrekking, controle en handhaving legt structureel een groot beslag op menskracht en middelen van de overheid (uitvoerings- en bestuurslasten). De verstrekking van gebruiksvergunningen kan kostendekkend plaatsvinden. De financiële lastendruk ligt daarmee bij de aanvrager van de vergunning. Controle en handhaving daarentegen zijn onderdelen van het toezicht die niet doorberekend kunnen worden. De overheid wordt hiermee zwaar belast. Een evenwichtiger (her)verdeling van lasten tussen overheid en houder van de gebruiksvergunning lijkt, gelet op de eerdergenoemde privaatrechtelijke verantwoordelijkheid, aan de orde. Deze indicator geeft aan op welke wijze de bouwsteen, in vergelijking met de huidige systematiek van de gebruiksvergunningverstrekking, tegemoet komt aan deze 'evenwichtiger' belasting.

4. Beleidsvrijheid

De huidige gebruiksvergunningsystematiek kent aan gemeenten een hoge mate van beleidsvrijheid toe waar het betreft de invulling van het toezicht. Enerzijds kunnen lokale overheden zelf bepalen op welke wijze zij aan de uitvoering van gebruiksvergunningverlening, controle en handhaving invulling geven. Anderzijds hebben zij een grote mate van vrijheid in het stellen van materiële eisen in het kader van de gebruiksvergunningen. Gemeenten zijn vrij om de model-Bouwverordening van de VNG met daarin de gebruiksvergunningcriteria en -voorschriften te volgen. De beleidsvrijheid die gemeenten

hebben kan er toe leiden dat aan gelijke situaties op verschillende wijzen uitvoering wordt gegeven, dan wel dat materiële eisen verschillen. Deze indicator geeft aan wat de invloed is van de bouwsteen, in vergelijking met de huidige systematiek van de gebruiksvergunningverstrekking, op de lokale beleidsvrijheid.

5. Administratieve lasten

Eén van de doelstellingen uit het 'Hoofdlijnenakkoord' van de huidige regering betreft het terugdringen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven⁹². Deze indicator geeft aan op welke wijze de bouwsteen, in vergelijking met de huidige systematiek van de gebruiksvergunningverstrekking, hier aan tegemoet komt.

6. Veiligheidsbewustzijn

Geconcludeerd is dat het veiligheidsbewustzijn, bij zowel de houder van de gebruiksvergunning als zijn klanten, beperkt is. Een gebruiksvergunning wordt door de houder voornamelijk ervaren als lastig, de klanten staan niet eens stil bij de vraag of een bouwwerk brandveilig is. Aangenomen wordt dat het wel geregeld is. Deze indicator geeft aan op welke wijze de bouwsteen, in vergelijking met de huidige systematiek van de gebruiksvergunningverstrekking, van invloed is op het veiligheidsbewustzijn van de houder van de gebruiksvergunning en/of zijn/haar klanten.

7. Acceptatie

Belangrijk is de acceptatie van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het toezicht op het brandveilig gebruik. Er dient draagvlak voor te zijn. Indien dit draagvlak er niet is, loopt de overheid de kans dat het uiteindelijke doel, een brandveilig gebruik van bouwwerken, niet wordt bereikt. Deze indicator geeft aan in hoeverre de bouwsteen, in vergelijking met de huidige systematiek van de gebruiksvergunningverstrekking, kan rekenen op deze acceptatie.

3.3.2 TOEPASSING INDICATOREN OP DE HUIDIGE SYSTEMATIEK

Reguliere gebruiksvergunning	Resultaat
Verantwoordelijkheid	Laag
Doeltreffendheid	Laag
Doelmatigheid	Laag
Beleidsvrijheid	Hoog
Administratieve lasten	Hoog
Veiligheidsbewustzijn	Laag
Acceptatie	Laag

Beschikbaarheid

Reguliere gebruiksvergunning	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar	Niet van toepassing	Niet van toepassing

⁹² Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord van het kabinet CDA, VVD, D66, 16 mei 2003, pagina 4.

3.4 UITWERKING

Onderstaand zijn de benoemde bouwstenen kort omschreven en aan de indicatoren getoetst. De mate waarin de gekozen bouwsteen de indicator naar verwachting positief, negatief dan wel niet beïnvloedt wordt aangegeven. Opgemerkt wordt dat in de navolgende tabellen relatieve scores zijn opgenomen. Hierbij is de score van de huidige systematiek van de gebruiksvergunningverstrekking (zie paragraaf 3.3.1) als referentiekader gebruikt. De vier meest aansprekende bouwstenen waarmee op dit moment wordt gewerkt, dan wel wordt overwogen om mee te gaan werken, zijn aan de hand van een interview van een praktische dimensie voorzien. Dit zijn:

- De gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur;
- De algemene periodieke keuring gebouwen;
- De melding;
- De gebruiksvergunning bouwwerkeigenaar.

Uitwerkingen van de (geanonimiseerde) interviews zijn opgenomen in bijlage 1.

3.4.1 STANDAARD GEBRUIKSVERGUNNING

Omschrijving

De Commissie Alders wijst erop dat in de meeste gebruiksvergunningen de eisen voor brandveilig gebruik worden afgeleid van standaard eisen, van de aanwezige bouwkundige voorzieningen, vooral de vluchtdeuren, de aanwezige installaties en de vrije binnenruimte. Deze combinatie bepaalt onder andere het toelaatbare aantal aanwezigen. Door de brandveiligheidseisen korter en eenvoudiger te redigeren kan men de vergunningverlening in veel gevallen bijna administratief regelen.

Voor deze standaard gevallen kan gedacht worden aan een checklist die de vergunning-aanvrager kan invullen en retourneren⁹³. Denkbaar is zelfs om deze checklist in te vullen op de gemeentelijke website of op een door de gemeente verspreide 'gebruiksvergunning-diskette'. Op basis van de aangereikte gegevens kan vervolgens beoordeeld worden in hoeverre nadere inspectie nodig is. Periodieke controle zal noodzakelijk blijven.

Sterkte-/zwakteanalyse

Standaard gebruiksvergunning	Negatief	Gelijk	Positief	Toelichting
Verantwoordelijkheid		X		
Doeltreffendheid		X		
Doelmatigheid			X	Minder bestuurs- en uitvoeringslasten vergunningverlening.
Beleidsvrijheid		X		
Administratieve lasten		X		
Veiligheidsbewustzijn		X		
Acceptatie			X	Eenvoudiger procedure, sneller zekerheid mbt gebruiksmogelijkheid

Beschikbaarheid

Standaard gebruiksvergunning	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar	X	

⁹³ Cafébrand Nieuwjaarsnacht, Eindrapport, pagina 143.

Kansen en bedreigingen

Standaard gebruiksvergunning	
Kansen	Bedreigingen
Als de checklist wordt toegepast kan op basis van de door de aanvragers aangeleverde informatie een snelle scan van het gemeentebrede brandveiligheidsbeeld (door de ogen van de aanvragers) worden gemaakt.	De te boeken winst is in hoge mate afhankelijk van de eerlijkheid en de kennis van de aanvrager (intensieve controle en correctie is noodzakelijk).
In combinatie met de checklist wordt een nadrukkelijk beroep op de verantwoordelijkheid van de aanvrager gedaan. Dit kan een positief effect hebben op het verantwoordelijkheidsgevoel en op het veiligheidsbewustzijn van de aanvrager.	Zonder adequaat (kwantitatief en kwalitatief) toezicht is er weinig grip van de overheid op de kwaliteit. De kwaliteit wordt dan immers bepaald door controle achteraf en door de kwaliteit van de informatie die de overheid krijgt aangereikt van de aanvrager.
In combinatie met de checklist kan de uitvoering worden 'gestroomlijnd'. Als op grond daarvan efficiencywinst geboekt kan worden leidt dit tot vermindering van administratieve lasten voor burgers/bedrijven.	

3.4.2 GEBRUIKSVERGUNNING MET BEPERKT GEBRUIK

Omschrijving

Een gebruiksvergunning wordt aangevraagd. Als de voorzieningen ontoereikend zijn voor het gewenste gebruik zal de aanvrager maatregelen moeten treffen. Formeel mag hij de inrichting niet in gebruik nemen. Er kan voor gekozen worden om direct een gebruiksvergunning met beperkt gebruik te verlenen. Tot de maatregelen zijn uitgevoerd blijft de beperking uit de gebruiksvergunning van kracht.

Sterkte-/zwakteanalyse

Gebruiksvergunning beperkt gebruik	Negatief	Gelijk	Positief	Toelichting
Verantwoordelijkheid			X	Aanvrager/houder wordt 'met zijn neus op de feiten gedrukt' en realiseert zich het direct belang van het nemen van zijn verantwoordelijkheid.
Doeltreffendheid			X	Mogelijkheden tot brandveilig gebruik worden direct afgestemd op de actuele bouwkundige staat.
Doelmatigheid	X			Door 'extra' vergunningen verzwaring van de gemeentelijke werklast.
Beleidsvrijheid		X		
Administratieve lasten	X			Tenzij onmiddellijk na aanvraag een gebruiksvergunning zonder beperkingen kan worden afgegeven, dan is er sprake van gelijke lasten
Veiligheidsbewustzijn			X	De gebruiker mag maar beperkt gebruiken en zal zich 'sneller' bewust zijn van de noodzaak tot brandveilig gebruik.
Acceptatie	X			Beperking in de gewenste bedrijfsvoering.

Beschikbaarheid

Gebruiksvergunning beperkt gebruik	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar	X	

Kansen en bedreigingen

Gebruiksvergunning beperkt gebruik	
Kansen	Bedreigingen
Met een vergunning met beperkt gebruik kan een eind gemaakt worden aan de 'onderhandelcultuur' voorafgaand aan de vergunningverlening. Vermindering van advisering/overleg geeft meer ruimte voor controle/handhaving en 'eindvergunning'.	Zonder adequaat (kwantitatief en kwalitatief) toezicht zal de organisatorische 'winst' zich niet vertalen naar meer veiligheid. Borgen van de kwaliteit/veiligheid vraagt om voldoende inzet op controle en handhaving.
Betere stroomlijning bedrijfsvoeringsprocessen.	Indien de inhaalslag nog niet is gerealiseerd zijn er extra uitvoeringslasten voor de vergunningverstrekking.

3.4.3 GEBRUIKSVERGUNNING MET BEPERKTE GELDIGHEIDSDUUR

Omschrijving

Bij de gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur wordt in de voorschriften een beperking in de geldigheidsduur opgenomen. De vergunning wordt na een bepaalde periode opnieuw verleend nadat is gecontroleerd of pand en gebruik voldoen aan de voorschriften. De geldigheidsduur van de vergunning kan afhankelijk worden gemaakt van het risico en worden gekoppeld aan de risicoprioriteiten-indeling van de Handleiding Pre vap (1997).

De Commissie Alders merkt op dat ook te denken valt aan de mogelijkheid een vergunning een- of tweemaal te verlengen (na controle). Verlenging, welke zonder al te veel wijzigingen in de gebruiksvergunningen zou kunnen plaatsvinden, kan dan tegen een gematigd tarief plaatsvinden⁹⁴. Na afgifte en de controles kan een merkteken verstrekt worden waarmee de houder van de vergunning kan aangeven dat het bouwwerk een goedkeuring inzake het brandveilig gebruik heeft gekregen.

⁹⁴ Cafébrand Nieuwjaarsnacht 2001, eindrapport, pagina 419.

Sterkte-/zwakteanalyse

Gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur	Negatief	Gelijk	Positief	Toelichting
Verantwoordelijkheid			X	Aanvrager/houder wordt door de periodiciteit telkenmale geconfronteerd met het belang van het nemen van zijn verantwoordelijkheid.
Doeltreffendheid			X	Door periodiciteit en hieraan gekoppelde controle.
Doelmatigheid			X	Inkomsten voor uitvoeren controles.
Beleidsvrijheid		X		
Administratieve lasten	X			Periodiek (extra) lasten voor de ondernemer.
Veiligheidsbewustzijn			X	Herhaling van noodzaak gebruiksvergunning betreft gebruiker nadrukkelijk, merktken attendeert veiligheidsbewustzijn 'klanten'.
Acceptatie	X			Verschuiving van de (controle)kosten naar de ondernemer.

Beschikbaarheid

Gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar	X	

Kansen en bedreigingen

Gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur	
Kansen	Bedreigingen
Met een periodieke vergunning kan snel ingespeeld worden op gewijzigde (gebruiks)omstandigheden in het bouwwerk.	Zonder adequaat (kwantitatief en kwalitatief) toezicht zal de invoering van een periodieke vergunning zich niet vertalen naar meer veiligheid. Borgen van de kwaliteit/veiligheid vraagt om voldoende inzet op controle en handhaving.
De periodieke vernieuwing van de vergunning biedt een moment voor gerichte periodieke voorlichting met betrekking tot brandveilig gebruik aan houder van de gebruiksvergunning.	Bij al afgegeven gebruiksvergunningen (zonder geldigheidsduurbepaling dus) moet bij voorkeur een 'natuurlijk' moment voor vernieuwing van de vergunning worden afgewacht (bijvoorbeeld bij verandering gebruik) alvorens de periodieke variant kan worden afgegeven. Dit om claims te vermijden.

3.4.4 GEBRUIKSVERGUNNING BOUWERKEIGENAAR

In de bestaande systematiek wordt de gebruiksvergunning afgegeven aan de gebruiker. In het systeem van de 'gebruiksvergunning bouwerkeigenaar' wordt de gebruiksvergunning niet meer verleend aan de gebruiker, maar aan de eigenaar van het bouwwerk. De eigenaar dient immers al bij de bouw de aard van het gebruik aan te geven voor de bouwvergunning. Na oplevering staat het gebruik dus vast en is hij ook verantwoordelijk voor de veilige ingebruikname van het gebouw. De gebruiksvergunning wordt dan ook gezien als een verlengde van de bouwvergunning en niet als slechts een vergunning op basis van de Bouwverordening. Met de invoering van het Bouwbesluit 2003 is de overheid duidelijk de weg ingeslagen dat bouw en gebruik niet los van elkaar gezien kunnen worden. Geëiste

zaken in de bouw moeten worden onderhouden en blijven voldoen aan alle normen en wetten, ook bij wijziging tijdens de gebruiksduur.

De eigenaar wordt geadviseerd een gebouwbeheerder aan te stellen welke voor de brandweer aanspreekpunt is en die het brandveilig gebruik van het bouwwerk ook namens de huurders in het oog houdt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een winkelcentrum waarbij de gebouwbeheerder namens de verschillende winkeliers optreedt. Hiermee wordt een systeem beoogd waarbij de bestuursrechtelijke bevoegdheden bij handhaving na overtredingen, en de civielrechtelijke relaties tussen de eigenaar en de huurders voor het naleven van de regelgeving, niet worden doorkruist.

Bij de aanvraag voor een gebruiksvergunning wordt het gebouw geschouwd op locatie en wordt vervolgens een gebruiksvergunning opgesteld als ware het pand 100% gebruikstechnisch in orde. De bouwkundige staat van het gebouw bepaalt hierbij de kaders. In een brief bij de gebruiksvergunning wordt aangegeven welke gebruikstechnische overtredingen er zijn en binnen welke termijn die opgelost moeten worden. De bouwtechnische afwijkingen worden doorgegeven aan bouw- en woningtoezicht. Beide technische zaken kunnen leiden tot een beperking in gebruik. Toezicht en handhaving vinden vervolgens stringent en integraal plaats.

Sterkte-/zwakteanalyse

Gebruiksvergunning bouwwerkeigenaar	Negatief	Gelijk	Positief	Toelichting
Verantwoordelijkheid		X		Er is 'slechts' sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheid van huurder naar eigenaar.
Doeltreffendheid		X		
Doelmatigheid			X	Bij complexe gebruikssituaties (bijvoorbeeld 1 eigenaar/10 huurders) wordt de doelmatigheid vergroot. Bij 1:1 situaties kan geen toegenomen doelmatigheid worden verwacht.
Beleidsvrijheid		X		
Administratieve lasten		X		
Veiligheidsbewustzijn		X		
Acceptatie			X	Geeft gebruiker al bij afsluiting huurcontract zekerheid over gebruiksmogelijkheden/-voorwaarden.

Beschikbaarheid

Gebruiksvergunning bouwwerkeigenaar	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar	X	

Kansen en bedreigingen

Gebruiksvergunning bouwwerkeigenaar	
Kansen	Bedreigingen
Alle vergunningen in één hand (bij de eigenaar) betekent een inperking van het aantal partijen waar de toezichthouder mee om de tafel moet bij vergunningverlening, controle en handhaving. Daar valt efficiencywinst mee te boeken.	Gebruiker wordt niet meer direct geconfronteerd met vergunningvoorwaarden. Dit kan bij gebruiker leiden tot een beperkter verantwoordelijkheidsgevoel met betrekking tot zijn eigen rol bij het naleven van die voorwaarden.
	Van de eigenaar wordt verwacht dat hij er zorg voor draagt dat zijn huurder(s) de vergunningvoorwaarden nakomt. De relatie tussen eigenaar/gebruiker kan sterk onder druk komen te staan door handhaversrol eigenaar.
	Bij bestaande huurcontracten is de onderlinge relatie tussen eigenaar/gebruiker mogelijk niet zodanig vastgelegd dat de eigenaar zijn huurders op grond van dat contract kan aanspreken op, of dwingen tot, naleving van gebruiksvoorwaarden.
	Zonder adequaat (kwantitatief en kwalitatief) toezicht zal deze inzet zich niet vertalen naar meer veiligheid. Borgen van de kwaliteit/veiligheid vraagt om voldoende inzet op controle en handhaving.

3.4.5 EIGEN KEURING BRANDVEILIG GEBRUIK

Omschrijving

Bij de eigen keuring zal de aanvrager voor het verlenen van de gebruiksvergunning de benodigde keuring zelf uitvoeren. Hierbij hoeft er dus geen gebruik gemaakt te worden van de deskundigheid van een 'derde'. Na keuring kan de vergunning door de gemeentelijke overheid worden verleend. Tussentijdse keuringen worden door de houder van de gebruiksvergunning zelf uitgevoerd en eventuele aanpassingen laat hij uitvoeren. De gemeentelijke overheid wordt hiervan in kennis gesteld.

Sterkte-/zwakteanalyse

Eigen keuring brandveilig gebruik	Negatief	Gelijk	Positief	Toelichting
Verantwoordelijkheid			X	Verantwoordelijkheid verschuift nadrukkelijk van overheid naar gebruiker, overheid heeft 'slechts' toetsende rol.
Doeltreffendheid	X			'Soepele' toepassing regels door aanvrager.
Doelmatigheid	X			Grote inspanning is vereist ten aanzien van controle en handhaving.
Beleidsvrijheid		X		
Administratieve lasten		X		
Veiligheidsbewustzijn			X	Bij eigen keuring wordt nadrukkelijke betrokkenheid gebruiker gecreëerd.
Acceptatie			X	

Beschikbaarheid

Eigen keuring brandveilig gebruik	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar	X	

Kansen en bedreigingen

Eigen keuring voor gebruiksvergunning	
Kansen	Bedreigingen
De aanvrager moet zelf de veiligheidssituatie (laten) onderzoeken en vastleggen. Dit kan leiden tot vergroting deskundigheid aanvrager/houder.	De aanvrager zal niet altijd bereid/in staat zijn de eigen verantwoordelijkheid betreffende brandveilig gebruik waar te maken.
De aanvrager kan de zelf vergaarde informatie over de veiligheid gebruiken bij het opbouwen en uitdragen van een veiligheidsimago. Dit kan een positieve uitstraling naar klanten en onderscheiding op de markt opleveren.	De aanvrager zal niet altijd beschikken over de vereiste deskundigheid voor een betrouwbare opgave. Zonder betrouwbare opgave kan een onveilige situatie ontstaan.
	Zonder adequaat (kwantitatief en kwalitatief) toezicht is er weinig grip van de overheid op de kwaliteit. De kwaliteit wordt dan immers bepaald door controle achteraf en door de kwaliteit van de informatie die de overheid krijgt aangereikt van de aanvrager.

3.4.6 ALGEMENE PERIODIEKE KEURING GEBOUWEN

Omschrijving

De "algemene periodieke keuring gebouwen" is als systeem vergelijkbaar met de afgifte- en keuringssystematiek van voertuigen. Voor nieuwe voertuigen geeft de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) kentekenpapieren af. Vanaf een bepaald jaar wordt elk voertuig vervolgens periodiek gekeurd (de APK). De eigenaar is er zelf verantwoordelijk voor dat zijn voertuig jaarlijks wordt gekeurd. Keuringen worden uitgevoerd door private bedrijven. De overheid "controleert" het systeem door de uitgevoerde keuringen steekproefsgewijs te toetsen aan de centraal vastgelegde keuringseisen.

De zorgen voor het brandveilig gebruik van gebouwen kan op eenzelfde wijze worden georganiseerd. De overheid kan, bij ingebruikname van een gebouw, de daarvoor benodigde vergunningen/papieren afgeven. De eigenaar/gebruiker is er vervolgens verantwoordelijk voor dat het gebouw brandveilig wordt gebruikt. Aan de primaire certificaat-/vergunningverstrekking wordt een periodiek toezicht verbonden, dat uitgevoerd wordt door gespecialiseerde controle instanties. De controlefrequentie kan afhankelijk worden gesteld van het risicoprofiel van het gebouw. De eigenaar/gebruiker is zelf verantwoordelijk voor het aanmelden van een controle en draagt de kosten hiervan. Bij het niet voldoen aan de brandveiligheidseisen of de jaarlijkse controleplicht volgen handhavingsmaatregelen.

Zoals dat ook wordt gedaan bij de periodieke voertuigkeuring, kan een vergelijkbaar systeem voor gebouwen deels in stand worden gehouden door een financiële afdracht van elke keuring. Hiervan kunnen de kosten worden gedragen van de steekproefsgewijze controles die de overheid dient uit te voeren.

Eerder is al aangegeven dat controle en handhaving in het proces van optimaliseren brandveilig gebruik als knelpunten worden ervaren. Bij enkele gemeenten in Nederland wordt er nagedacht over de invoering van het systeem van algemene periodieke keuring gebouwen (APKG).

Sterkte-/zwakteanalyse

Algemene periodieke keuring gebouwen	Negatief	Gelijk	Positief	Toelichting
Verantwoordelijkheid			X	De gebruiker dient er zelf zorg voor te dragen dat de keuringen plaatsvinden, de gebruiker wordt periodiek geconfronteerd met eventuele tekortkomingen.
Doeltreffendheid			X	Controle wordt structureel ingevuld.
Doelmatigheid			X	Bestuurs- en uitvoeringslasten worden voor een groot gedeelte uit handen genomen, kosten worden gedragen door houder gebruiksvergunning.
Beleidsvrijheid		X		
Administratieve lasten	X			Houder gebruiksvergunning dient zelf zorg te dragen voor aanvraag en financiering periodieke controle. Verwacht kan worden dat dit leidt tot structureel hogere lasten.
Veiligheidsbewustzijn			X	Uitkomsten per controle zorgen dat aanvragers periodiek de stand van zaken kennen. Daarmee wordt het veiligheidsbewustzijn vergroot.
Acceptatie	X			Toename kosten.

Beschikbaarheid

Algemene periodieke keuring gebouwen	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar		X

Kansen en bedreigingen

Algemene periodieke keuring gebouwen	
Kansen	Bedreigingen
Een APKG biedt extra mogelijkheden voor flexibel/direct inspelen op gewijzigd gebruik.	De aanvrager betaalt de certificerende partij, maar mag de uitkomst van een controle niet beïnvloeden. Bijzondere aandacht is daarom noodzakelijk voor het waarborgen van een onafhankelijk en deskundig oordeel.
Een APKG kan in combinatie met andere controles efficiencyvoordeel (pakketkortingen) opleveren.	Kwaliteitsborging vraagt om duidelijke meetpunten voor periodieke audits. Deze dienen vastgelegd te worden in een beoordelingsrichtlijn (BRL). Een BRL zonder eisen ten aanzien van de outputkwaliteit (acceptabele bandbreedte uitkomsten audit et cetera), overige meetpunten en de auditfrequentie biedt geen enkele zekerheid.
Een APKG biedt kansen om aan te sluiten bij bestaande keuringssystemen (analoge gedragslijn als bij voertuigen, liften, brandblusapparatuur et cetera).	
Een APKG kan zo worden ingericht dat de informatie een breder doel dient dan alleen het veiligstellen van het overheidsbelang bij veiligheid. Een oplossingsgericht en eenduidig advies van een certificerende controle-instantie kan zeer van pas komen.	De kwaliteitsborging van het systeem berust voor een belangrijk deel bij de certificerende partijen. Dit ontslaat de overheid echter niet volledig van zijn toezichthoudende rol. Ook hier zal de overheid zorg moeten dragen voor adequate (kwantitatief en kwalitatief) controle en handhaving.
Gebruik maken van ervaringen met betrekking tot voorbereiding en uitvoering van dit systeem in pilotgemeente (Den Haag).	

3.4.7 CERTIFICERING

Omschrijving

Certificatie is het geheel van activiteiten op grond waarvan een onafhankelijke, deskundige en betrouwbare instelling schriftelijk kenbaar maakt dat er een gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat een product, proces, systeem of persoon voldoet aan vooraf gestelde normen en/of wettelijke eisen. Bij het instrument certificering kan al dan niet gekozen worden voor certificatie onder accreditatie. De onafhankelijkheid van de instelling geeft het belangrijkste verschil aan tussen een certificeringsregeling onder accreditatie en een certificeringsregeling waarbij geen sprake is van accreditatie of een erkenningsregeling⁹⁵.

In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu is een verkennend onderzoek verricht naar de mogelijkheden om certificatie te gebruiken als instrument op het gebied van de bouwregelgeving⁹⁶.

In het onderzoek wordt geconcludeerd dat er mogelijkheden zijn om de gebruiksvergunning, als ook inspecties op de naleving, te certificeren. Inspectie op naleving van de gebruiksvergunning en het gecertificeerde alternatief kunnen zo worden ingericht dat er periodieke inspecties uitgevoerd dienen te worden (voorwaarde in gebruiksvergunning of gecertificeerd alternatief).

Sterkte-/zwakteanalyse

Certificering	Negatief	Gelijk	Positief	Toelichting
Verantwoordelijkheid		X		Beoordeling is overgeheveld van overheid naar certificeerder.
Doeltreffendheid		X		
Doelmatigheid			X	Minder bestuurs- en uitvoeringslasten voor vergunningverlening, controle.
Beleidsvrijheid	X			Uniformering van voorschriften is vereist, lokale overheid niet langer 'leading' in het proces brandveilig gebruik.
Administratieve lasten		X		
Veiligheidsbewustzijn		X		
Acceptatie	X			Indien er onvoldoende mogelijkheden tot maatwerk zijn.

Beschikbaarheid

Certificering	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar		X

⁹⁵ KPMG BEA en OTB, certificering op het gebied van bouwregelgeving, november 2002, pagina 27.

⁹⁶ KPMG BEA en OTB, certificering op het gebied van bouwregelgeving, november 2002.

Kansen en bedreigingen

Certificering	
Kansen	Bedreigingen
Een certificaat kan in combinatie met andere (deel)certificaten/vergunningen efficiencyvoordeel (pakketkortingen) opleveren.	De aanvrager betaalt de certificerende partij, maar mag de uitkomst van een controle niet beïnvloeden. Bijzondere aandacht is daarom noodzakelijk voor het waarborgen van een onafhankelijk en deskundig oordeel.
Een certificaat biedt kansen om aan te sluiten bij bestaande certificeringssystemen (analoge gedragslijn als bij voertuigen, liften, brandblus-apparatuur et cetera) en/of het systeem verder uit te breiden met andere 'veiligheidsaspecten' in relatie tot het bouwwerk.	Kwaliteitsborging vraagt om duidelijke meetpunten voor periodieke audits. Deze dienen vastgelegd te worden in een beoordelingsrichtlijn (BRL). Een BRL zonder eisen ten aanzien van de outputkwaliteit (acceptabele spreiding uitkomsten et cetera), overige meetpunten en de auditfrequentie biedt geen enkele zekerheid.
Een certificaat kan zo worden ingericht dat de informatie een breder doel dient dan alleen het veiligstellen van het overheidsbelang bij veiligheid. Een oplossingsgericht en eenduidig advies van een certificerende controle-instantie kan zeer van pas komen.	Certificering staat min of meer gelijk aan standaardisering. Een certificaat kan daarom leiden tot 'verstarring'. Het is moeilijk om op basis van een certificaat voldoende recht te doen aan afwijkend/gecompliceerde individuele gevallen.
	De kwaliteitsborging van het systeem berust voor een belangrijk deel bij de certificerende partijen. Dit ontslaat de overheid echter niet volledig van zijn toezichhoudende rol. Ook hier zal de overheid zorg moeten dragen voor adequate (kwantitatief en kwalitatief) controle en handhaving.

3.4.8 MELDING

Omschrijving

Bij dit instrument is uitgangspunt dat gelijk het systeem van de milieumeldingen (artikelen 8:40 en 8:41 Wet Milieubeheer) voor te benoemen categorieën bouwwerken een melding aan het bevoegd bestuur voldoende is om het bouwwerk brandveilig te mogen gebruiken. Voor deze categorieën bouwwerken, bijvoorbeeld kantoorgelegenheden (al dan niet met een beperking tot een maximaal aantal personen) en scholen, worden algemeen geldende gebruikseisen vastgesteld. Aan de hand van een checklist kan dan worden nagegaan of volstaan kan worden met de melding of dat de gebruiksvergunningplicht blijft bestaan. Steekproefsgewijs worden de meldingen naar waarheid getoetst.

Sterkte-/zwakteanalyse

Melding	Negatief	Gelijk	Positief	Toelichting
Verantwoordelijkheid			X	Verantwoordelijkheid verschuift van overheid naar gebruiker, overheid heeft toetsende rol.
Doeltreffendheid	X			'Soepele' toepassing regels door melder.
Doelmatigheid			X	Minder bestuurs- en uitvoeringslasten vergunningverlening.
Beleidsvrijheid		X		
Administratieve lasten			X	Meldingen aan de hand van checklist, geen pakkettekeningen et cetera
Veiligheidsbewustzijn			X	Door nadruk op eigen handelen.
Acceptatie			X	Minder lasten/kosten.

Beschikbaarheid

Melding	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar	X	

Kansen en bedreigingen

Melding	
Kansen	Bedreigingen
Verantwoordelijkheid meldingsplichtige wordt niet 'vertroebeld' door overheidsbemoediging.	De aanvrager zal niet altijd bereid/in staat zijn de eigen verantwoordelijkheid betreffende brandveilig gebruik waar te maken.
	De aanvrager zal niet altijd beschikken over de vereiste deskundigheid voor een betrouwbare opgave. De burger blijkt bovendien de betekenis van het begrip 'melding' niet altijd te begrijpen (volstaat een telefoontje dan niet?). Zonder betrouwbare opgave kan een onveilige situatie ontstaan.
	Zonder adequate (kwantitatief en kwalitatief) controle en handhaving is er weinig grip van de overheid op de kwaliteit. De kwaliteit wordt dan immers bepaald door controle achteraf en door de kwaliteit van de informatie die de overheid krijgt aangereikt van de aanvrager.
	De politiek/het bestuur worstelt met de vraag of de eigen (systeem) verantwoordelijkheid te rijmen valt met het meldingsstelsel.

3.5 LANDELIJKE UNIFORMERING GEBRUIKSVOORSCHRIFTEN

De landelijke uniformering van gebruiksvoorschriften neemt in de rij van bouwstenen voor versterking van het brandveilig gebruik van bouwwerken een andere plaats in dan de hiervoor benoemde bouwstenen. De hiervoor genoemde bouwstenen kunnen lokaal vormgegeven en uitgevoerd worden. Bij de uniformering van de gebruiksvoorschriften ligt de verantwoordelijkheid nadrukkelijk bij de Rijksoverheid.

Omschrijving

Het vaststellen van voorschriften inzake het gebruik van bouwwerken is door de wetgever aan de gemeenteraad opgedragen. Gemeenten hebben bij het vaststellen van deze voorschriften de mogelijkheid gebruik te maken van de hen toekomende beleidsvrijheid. Van deze beleidsvrijheid wordt in de praktijk vrijwel geen gebruik gemaakt. Volstaan wordt met het onverkort overnemen van de modelvoorschriften die de VNG heeft ontworpen, daar gemeenten in het algemeen bij de procedurele voorschriften nauwelijks behoefte hebben aan een eigen uitwerking. Bij de technisch-inhoudelijke voorschriften is dit slechts op een enkel punt het geval. In de behoefte aan lokaal maatwerk zou kunnen worden voorzien wanneer de betreffende voorschriften bij wet en AMvB zouden worden gegeven en gemeenten daarbij beleidsruimte wordt geboden ten behoeve van het op die punten gewenste lokale maatwerk. Overeenkomstig VNG-voorstel zullen de daarvoor in aanmerking komende aspecten, die thans in de Bouwverordening zijn geregeld, dan ook landelijk worden geüniformeerd, waarbij inwerkingtreding is voorzien in 2006.

In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu is geïnventariseerd of de voorschriften voor een brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen die momenteel zijn opgenomen in met name de gemeentelijke Bouwverordeningen en Brandbeveiligingsverordeningen landelijk uniform geregeld kunnen worden. Ook de voorschriften voor een brandveilig gebruik (of brandveilige inrichting) die

reeds in geldende landelijke regelgeving zijn opgenomen, zijn in het onderzoek betrokken (Arbo-besluit, AMvB's Wet Milieubeheer).

In het terzake opgestelde rapport is het navolgende geconcludeerd⁹⁷:

'Alle voorschriften inzake het brandveilig gebruik van een inrichting, bouwwerk of gebouw zijn in principe geschikt om te worden opgenomen in een landelijk uniforme regeling.'

Gemeentelijk beleid ten aanzien van brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen blijft op een aantal punten mogelijk.

Het bijkomend voordeel van het opnemen van de voorschriften voor brandveilig gebruik in een uniforme regeling (AMvB) is, dat naar verwachting minder gebruiksvergunningen noodzakelijk zijn. Immers, in deze systematiek is het brandveilig gebruik 'rechtstreeks' van toepassing. Alleen bij 'bijzondere' gevallen ("maatwerk-oplossingen" voor het betreffende geval) of grote risico's zal een gebruiksvergunning noodzakelijk blijven.

Sterkte-/zwakteanalyse

Landelijke uniformering gebruiksvoorschriften	Negatief	Gelijk	Positief	Toelichting
Verantwoordelijkheid		X		
Doeltreffendheid	X			Heeft alleen betekenis wanneer het wordt toegepast in combinatie met andere maatregelen, zoals bijvoorbeeld strafbaarstelling in de Wet op de Economische Delicten.
Doelmatigheid			X	Minder bestuurs- en uitvoeringslasten vergunningverlening door 'vervallen' lokale voorschriften.
Beleidsvrijheid	X			Door vastleggen voorschriften op nationaal niveau minder beleidsvrijheid, meer gelijkheid in behandeling.
Administratieve lasten		X		
Veiligheidsbewustzijn		X		
Acceptatie			X	'Gevoel' van gelijke behandeling.

Beschikbaarheid

Landelijke uniformering gebruiksvoorschriften	< 1 jaar	> 1 jaar
Beschikbaar		X

⁹⁷ Onderzoek Uniformering voorschriften brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen, Adviesbureau Nieman B.V., 23 juni 2003, pagina 29 en verder.

Kansen en bedreigingen

Landelijke uniformering gebruiksvoorschriften	
Kansen	Bedreigingen
Het hanteren van overal dezelfde voorschriften biedt kansen voor concentratie en bredere inzetbaarheid van specialistische kennis en ervaring op het gebied van controle en handhaving (nu gelden soms aan de andere kant van de gemeentegrens andere regels).	Zonder adequate (kwantitatief en kwalitatief) controle en handhaving zal deze inzet zich niet vertalen naar meer veiligheid. Borgen van de kwaliteit/veiligheid vraagt om voldoende inzet op controle en handhaving.
Direct werkende voorschriften bieden kansen voor een herziene toepassing van de gebruiksvergunning: preventief toezicht (= vergunningverlening) kan worden teruggebracht tot gevallen waar maatwerk vereist is of waar sprake is van bijzondere risico's. Het aantal te verlenen gebruiksvergunningen (en daarmee de eventuele achterstand) wordt daardoor sterk gereduceerd.	Extra controles noodzakelijk doordat vergunningen zijn afgegeven op basis van de lokale voorschriften en daardoor veel 'reparatie' noodzakelijk is.
Uniforme voorschriften bieden een noodzakelijke basis voor een landelijke algemene periodieke keuring. Zonder uniformering van voorschriften zal de keuring moeten aansluiten op lokale voorschriften (bijna 500 verschillende APKG's).	Uniformering kan het karakter krijgen van standaardisering. In dat geval ligt 'verstarring' op de loer. Het is moeilijk om op basis van uniforme voorschriften voldoende recht te doen aan afwijkende/gecompliceerde/innovatieve individuele gevallen.
Vanwege standaardisering (overal dezelfde voorschriften) wordt voorlichting eenvoudiger en wordt het ontwikkelen van ICT-toepassing eerder rendabel.	

3.6 BRUIKBAARHEIDSMATRIX

3.6.1 INLEIDING

De resultaten van bovenstaande sterkte-/zwakteanalyses zijn in onderstaande matrix schematisch weergegeven. Hiermee wordt vergelijking eenvoudiger. Het + teken staat voor een positieve waardering, het - teken voor een negatieve waardering en een +/- teken voor een gelijke waardering in vergelijking met de huidige systematiek van gebruiksvergunningen.

Het overzicht is niet beperkend bedoeld in die zin dat er slechts gekozen kan worden voor één van de bouwstenen. Een combinatie van bouwstenen behoort tot de mogelijkheden. In hoofdstuk 4 wordt hier nader op ingegaan.

3.6.2 MATRIX

De waardering in onderstaande tabel kan niet los gezien worden van de toelichtingen welke in bovenstaande schema's bij de diverse bouwstenen zijn aangegeven. De matrix geeft een (relatieve) waardering per bouwsteen. De kwalificaties in de matrix kunnen niet worden opgevat als een waardeoordeel.

	Verantwoordelijkheid	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Beleidsvrijheid	Administratieve lasten	Veiligheidsbewustzijn	Acceptatie
Huidige systematiek	Laag	Laag	Laag	Hoog	Hoog	Laag	Laag
Standaard gebruiksvergunning	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+
Gebruiksvergunning met beperkt gebruik	+	+	-	+/-	-	+	-
Gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur	+	+	+	+/-	-	+	-
Gebruiksvergunning bouwwerkeigenaar	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-	+
Eigen keuring brandveilig gebruik	+	-	-	+/-	+/-	+	+
Algemene periodieke keuring gebouwen	+	+	+	+/-	-	+	-
Certificering	+/-	+/-	+	-	+/-	+/-	-
Melding	+	-	+	+/-	+	+	+
Landelijke uniformering gebruiksvoorschriften	+/-	-	+	-	+/-	+/-	+

3.7 CONCLUSIES EN AANBEVELING

Voor het bevorderen van het brandveilig gebruik van bouwwerken en de versterking van de inrichting van het toezicht daarop zijn diverse bouwstenen denkbaar. Een aantal bouwstenen is benoemd. Het opgenomen overzicht is beperkt tot een grove inventarisatie van bestaande ontwikkelingen/initiatieven uit het land enerzijds en handreikingen uit de literatuur anderzijds. Het overzicht is dus niet volledig, andere initiatieven zijn denkbaar.

Gebleken is dat alle genoemde bouwstenen toepasbaar zijn. De bouwstenen zien echter ieder voor zich toe op onderdelen van het toezicht; voorschriften en/of controle en handhaving. Onderstaand is dit samenvattend weergegeven, daarbij is tevens aangegeven op welke termijn de betreffende bouwsteen beschikbaar zal zijn.

	Aspect 'voorschriften'	Aspect 'controle/handhaving'	Beschikbaar < 1 jaar	Beschikbaar > 1 jaar
Standaard gebruiksvergunning	X		X	
Gebruiksvergunning met beperkt gebruik	X		X	
Gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur	X		X	
Gebruiksvergunning bouwwerkeigenaar	X		X	
Eigen keuring brandveilig gebruik	X	X	X	
Algemene periodieke keuring gebouwen		X		X
Certificering	X	X		X
Melding	X		X	
Landelijke uniformering gebruiksvoorschriften	X			X

De bouwstenen zijn beschreven als op zichzelf staande instrumenten, er is niet verder ingegaan op de toepassing van combinaties van bouwstenen. Het is niet wenselijk om één mix als beste aan te wijzen. De lokale omstandigheden (organisatiewijze, beschikbare middelen, politiek-bestuurlijke prioriteiten) bepalen van welke combinatie het meeste effect te verwachten is. Duidelijk is wel dat er voldoende mogelijkheden zijn om toe te werken naar accentuering van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker, vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van overheidshandelen, het beperken van de lokale bestuurlijke en uitvoeringslasten als ook het beperken van de administratieve lasten voor burgers/bedrijven. Randvoorwaarden hierbij zijn het zorgen voor een maatschappelijk aanvaard niveau van brandveilig gebruik en rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Aanbeveling voor de Rijks- en lokale overheid : Maak voor de versterking van de inrichting van het toezicht op het brandveilig gebruik, gebruik van de mogelijkheden die de genoemde bouwstenen bieden. Leg de focus voor het langere termijnscenario op een systeem dat:

- *Recht doet aan een correcte verantwoordelijkheidstoedeling;*
- *Leidt tot een evenredige verdeling van de lastendruk;*
- *Goedkeuring op brandveilig gebruik kenbaar maakt voor de bezoeker.*

In het volgende hoofdstuk wordt een toekomstscenario geschetst, gericht op de korte en middellange termijn.

4. DEEL III: TOEKOMSTSCENARIO'S

4.1 BEELD VOOR DE TOEKOMST

De overheid (Rijk en gemeenten) streeft naar een niveau van brandveilig gebruik van bouwwerken dat maatschappelijk aanvaardbaar is. De instrumentering van dat beleid is voor een belangrijk deel juridisch-bestuurlijk van aard (Woningwet, Bouwbesluit, Bouwverordening, bouwvergunning, gebruiksvergunning). Zoals geconcludeerd in paragraaf 2.6, wordt het nagestreefde doel momenteel in onvoldoende mate en in een onvoldoende hoog tempo bereikt.

Verbetering kan worden verwacht wanneer een (zeer) forse kwantitatieve en kwalitatieve intensivering van het lokale toezicht plaatsvindt. Dit zal echter gepaard gaan met hogere lokale kosten. Deze kostenconsequenties leveren een voortdurende bedreiging op voor de continuïteit en voor de acceptatie bij personen/organisaties die de rekening gepresenteerd krijgen. Het is hierdoor aannemelijk dat, bij continuering van de huidige systematiek van gebruiksvergunningverlening, het inlopen van achterstanden en het vrijmaken van toereikende controle- en handhavingscapaciteit niet op korte termijn (binnen 3 jaar) in heel Nederland gerealiseerd wordt.

De effectiviteit van de lokale uitvoeringspraktijk kan worden verbeterd door maatregelen, gericht op het beperken van de theoretische opgave (het aantal te verlenen/actualiseren gebruiksvergunningen) en op verbetering van de uitvoeringspraktijk. Een aanzienlijke verbeterslag kan gerealiseerd worden door:

- Het instrumentarium (en de toepassing ervan) te verrijken met elders ontwikkelde instrumenten en strategieën (gebruik maken/leren van 'good practices');
- Samenwerkingsverbanden aan te gaan (bundeling van krachten, zowel bovenlokaal/regionaal als tussen de diverse bij het veiligheidstoezicht betrokken gemeentelijke diensten onderling);
- De verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de direct belanghebbenden te laten en de kosten zoveel mogelijk daar in rekening te brengen waar ze veroorzaakt worden (conform het principe 'de vervuiler betaalt').

De huidige stand van zaken met betrekking tot het brandveilig gebruik, zoals in deel I van dit rapport werd geconcludeerd, vereist dat op korte termijn een versterking van het toezicht plaatsvindt. Versterking op korte termijn laat zich echter moeilijk los zien van de ontwikkelingen op middellange termijn. In paragraaf 4.1.1 wordt hierop kort ingegaan.

Voorts wordt, met behulp van genoemde bouwstenen, een toekomstscenario voor de middellange termijn (2006) geschetst (paragraaf 4.1.2). Belangrijke uitgangspunten hiervoor zijn afgeleid uit het Kabinetsstandpunt Vuurwerkramp Enschede en de Nieuwjaarsbrand in Volendam en het overleg dat hierover heeft plaatsgevonden met de Tweede Kamer. Centraal in het scenario voor de middellange termijn staan de accentuering van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van een bouwwerk voor het brandveilig gebruik, het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidshandelen, het beperken van de lokale bestuurlijke en uitvoeringsbelasting en de beperking van administratieve lasten voor burgers/bedrijven. Randvoorwaarden zijn het zorgen voor een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van brandveilig gebruik van bouwwerken, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Opgemerkt wordt dat de Rijksoverheid inmiddels een aantal ontwikkelingen heeft ingezet, welke de lijn in dit scenario bepaalt. Praktische uitwerking van het bovengenoemde scenario vraagt nog enige tijd.

Aanvullend wordt opgemerkt dat wellicht een 'papieren' winst kan worden geboekt door nog eens kritisch te bezien hoe de theoretische opgave van het aantal te verlenen gebruiksvergunningen is afgeleid van de uitgangspunten van de model Bouwverordening. Zo is in een aantal gemeenten gebleken dat niet alle bronnen waaraan getallen zijn ontleend

(bijvoorbeeld Kamer van Koophandel voor de aantallen medewerkers in een bedrijf) een beeld opleveren dat overeenstemt met de werkelijkheid. Zo kan een bedrijf meer dan 50 personeelsleden in dienst hebben, maar als een deel van dat personeel structureel bij klanten zit, geeft dat een onjuiste indicatie over de vergunningplicht van het bedrijfspan. Het in overeenstemming brengen van deze getallen met de werkelijke aantallen heeft daar geleid tot een drastische reductie van het aantal vergunningen dat op grond van de verordening vereist is.

Tenslotte wordt opgemerkt dat, naast het gebruik van bouwstenen, ook voldoende aandacht gegeven dient te worden aan de overige aspecten van het toezicht, zoals deze geformuleerd zijn in het theoretisch kader van deze rapportage. Alleen door een evenwichtige toepassing van al deze aspecten kan een aanvaardbaar niveau van brandveilig gebruik worden bereikt.

4.1.1 TOEKOMSTSCENARIO VOOR DE KORTE TERMIJN

In deel I van dit rapport is geconstateerd dat de inhaalslag voor verstrekking van gebruiksvergunningen, en in het verlengde hiervan de handhaving, stagneert. De beschikbare mogelijkheden om het brandveilig gebruik van bouwwerken op een adequate wijze te regelen, worden onvoldoende benut. Aan de verschillende aspecten van toezicht wordt, in zijn algemeenheid, onvoldoende invulling gegeven.

Wil een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van brandveilig gebruik van bouwwerken op de korte termijn bereikt worden, dan betekent dit allereerst dat het huidige niveau van de inrichting van het toezicht verhoogd dient te worden. Er dient kwantitatief en kwalitatief geïnvesteerd te worden om de inhaalslag te versnellen. Naast deze versterking van de inrichting van het toezicht, kan gebruik gemaakt worden van de toepassing van één of meerdere van de genoemde bouwstenen om het proces van brandveilig gebruik te versnellen.

Het is van belang om in het oog te houden dat de ontwikkelingen die door de Rijksoverheid voor de middellange termijn zijn ingezet, consequenties kunnen hebben voor de wijze waarop de inrichting van het toezicht op de korte termijn vorm wordt gegeven. Introductie van landelijke uniformering gebruiksvoorschriften en de algemene periodieke keuring gebouwen zal tot gevolg hebben dat de lokale benodigde formatieve capaciteit aanzienlijk zal verminderen. Immers, het aantal te verstrekken gebruiksvergunningen zal afnemen en de controles worden uitgevoerd door anderen dan de gemeentelijk (brandweer)-medewerkers. Formatieve capaciteit zal dan nog steeds benodigd zijn voor incidentele gebruiksvergunningverlening, steekproeven op de door derden uitgevoerde controles en handhaving. Het is aan te bevelen met de inrichting van het toezicht op de korte termijn zoveel mogelijk te anticiperen op de ingezette ontwikkelingen voor de middellange termijn. Concreet betekent dit het zoeken van aansluiting op het systeem van de algemene periodieke keuring.

4.1.2 TOEKOMSTSCENARIO MIDDELLANGE TERMIJN

De accenten die in paragraaf 4.1 zijn gelegd voor de ontwikkeling van een toekomstscenario voor de middellange termijn, laten zich vertalen in een vijftal ontwikkelingslijnen:

1. Introductie zorgplicht gebruiker;
2. Introductie landelijke uniformering gebruiksvoorschriften;
3. Grootschalig gebruik voorlichting en toepassing ICT-mogelijkheden;
4. Introductie algemene periodieke keuring gebouwen;
5. Intensiveren handhaving overheidsvoorschriften.

Ad 1. Introductie zorgplicht gebruiker

Het opnemen van een zorgplicht in de wet- en regelgeving voor de gebruiker, waardoor zijn primaire verantwoordelijkheid voor het brandveilig gebruik van het bouwwerk sterker tot uitdrukking komt ('de gebruiker van het bouwwerk zorgt ervoor dat het gebruik voldoende brandveilig is'). Een wettelijk verankerde zorgplicht neemt onduidelijkheden weg over de vraag wie primair verantwoordelijk is voor het brandveilig gebruik (gebruiker dan wel eigenaar dan wel overheid).

Ad 2. Introductie landelijke uniformering gebruiksvoorschriften

Met materiële overheidsvoorschriften, ter concretisering van de zorgplicht, kan aan gebruiker (en toezichthouder) meer houvast geboden worden bij beantwoording van de vraag of in het individuele geval daadwerkelijk sprake is van voldoende brandveilig gebruik⁹⁸. Door materiële overheidsvoorschriften, opgenomen in de model Bouwverordening, over te hevelen naar een AMvB kunnen bestuurlijke en praktische nadelen vervallen (model Bouwverordening onvoldoende actueel en afgestemd op 'hogere' regelgeving, noodzaak tot herhaalde bestuurlijke vaststelling Bouwverordening) en kan landelijke uniformiteit worden bereikt zonder dat dit ten koste hoeft te gaan van lokale beleidsvrijheid⁹⁹. Bovendien zijn er betere mogelijkheden voor integratie van voorschriften voor het brandveilig gebruik (bijvoorbeeld uit de milieuregelgeving en voor niet-bouwwerken uit de Brandbeveiligingsverordening) in één AMvB, zodat in de toekomst sprake kan zijn van één set overheidsvoorschriften voor brandveilig gebruik.

Het toekennen van zoveel mogelijk rechtstreekse werking aan voorschriften voor het brandveilig gebruik komt ook de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid ten goede. Daarnaast worden de administratieve lasten voor de gebruiker en de lokale bestuurlijke en uitvoeringslasten beperkt. Doordat capaciteit beschikbaar komt, die anders ingezet moet worden voor het verstrekken van gebruiksvergunningen, kunnen controle en handhaving worden versterkt.

In de voorgestelde systematiek past dat preventief overheidstoezicht via gebruiksvergunningen beperkt wordt tot de individuele gevallen waarin sprake is van écht risicovolle bouwwerken en bouwwerken die individueel maatwerk vereisen. Ook hiervoor geldt dat het stelsel zodanig kan worden ingericht dat dit niet ten koste hoeft te gaan van lokale beleidsvrijheid op de punten die er in dit verband echt toe doen. Gedacht kan worden aan de concrete uitwerking van de hierboven bedoelde bouwwerken op basis van een gemeentelijke risicoanalyse.

Ook voor de procedurele voorschriften voor brandveilig gebruik, zoals thans opgenomen in de model Bouwverordening, geldt dat die al rechtstreeks werkend zijn en dat ze waarschijnlijk volledig kunnen worden geüniformeerd bij wet/AMvB¹⁰⁰. Hierdoor vervallen de bestuurlijke lasten voor wijzigingen die in de lokale Bouwverordeningen moeten worden doorgevoerd.

⁹⁸ Hiermee wordt wettelijke verankering van de zorgplicht niet overbodig: de zorgplicht dient dan als juridisch vangnet/sluitstuk ten behoeve van bestuurlijk en/of strafrechtelijk handhavend optreden in gevallen van onvoldoende brandveilig gebruik, die niet in de materiële overheidsvoorschriften zijn geconcretiseerd.

⁹⁹ Onderzoek uniformering voorschriften brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen, Adviesbureau Nieman B.V., 23 juni 2003.

¹⁰⁰ Onderzoek uniformering voorschriften brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen, Adviesbureau Nieman B.V., 23 juni 2003..

Ad 3. Grootschalig gebruik voorlichting en toepassing informatie- en communicatietechnologie

Voorlichting over procedurele en materiële voorschriften is van groot belang om te bereiken dat burgers/bedrijven die voorschriften naleven. Een landelijk uniforme regeling biedt in deze schaalgroottevoordelen. Die voordelen zijn nog groter naarmate meer materiële voorschriften rechtstreekse werking hebben, daar burgers/bedrijven dan vooraf direct weten aan welke eisen het gebruik van het bouwwerk moet voldoen. Door ontwikkeling van vraaggestuurde stroomschema's kan bovendien worden voorzien in de informatiebehoefte van de individuele gebruiker (en zijn klanten/buren), wat de 'zoeklast' van de informatiebehoevende beperkt.

Ten aanzien van het benutten van ICT-toepassingen geldt in feite hetzelfde. Door schaalgroottevoordelen is het mogelijk/makkelijker om bepaalde ICT-toepassingen te benutten. Daarbij kan worden gedacht aan toepassingen die de administratieve lasten van burgers/bedrijven bij de naleving van de voorschriften beperken, zoals het vraaggestuurd geven van voorlichting over de regelgeving en procedures en het digitaal kunnen invullen en indienen van het aanvraagformulier voor een gebruiksvergunning.

Ad 4. Introductie algemene periodieke keuring gebouwen

Overheidsvoorschriften hebben weinig praktische betekenis als er onvoldoende controle op de naleving van voorschriften plaatsvindt, als er onvoldoende sancties op niet-naleving staan of als gestelde sancties niet worden geëffectueerd. Controles, waarbij beoordeeld wordt of het bouwwerk nog overeenkomstig de overheidsvoorschriften wordt gebruikt, zijn technisch van aard. Ongeacht of die voorschriften rechtstreeks werken, dan wel als voorwaarde aan een gebruiksvergunning zijn verbonden, kunnen dergelijke controles in beginsel ook door onafhankelijke, deskundige niet-ambtenaren uitgevoerd worden. In dit verband zou gedacht kunnen worden aan het wettelijk verankeren van een systeem waarin de gebruiker verplicht wordt om periodiek een controle te laten verrichten door een gecertificeerd persoon/bedrijf. Dit accentueert de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker voor het brandveilig gebruik van het bouwwerk en vermindert de gemeentelijke controleopgave.

Die opgave zou dan beperkt kunnen blijven tot:

- De controle of de gebruiker de verplichte periodieke controle heeft laten verrichten (en of die controle dan door een gecertificeerd persoon/bedrijf is verricht);
- Het steekproefsgewijs controleren van verrichte controles;
- Het handhavend optreden tegen geconstateerde overtredingen.

Voorwaarde is uiteraard dat bij wet voldoende waarborgen voor een goede werking van zo'n stelsel moeten zijn geschapen.

Ad 5. Intensiveren handhaving overheidsvoorschriften

Bij overtreding van overheidsvoorschriften moeten passende sancties opgelegd kunnen worden. Daarmee wordt voorkomen dat bewuste overtreding of nalatigheid 'loont' en worden goedwillenden, die hun zaken keurig op orde hebben, beschermd tegen kwaadwillenden. Op een aantal punten is/wordt gewerkt aan verbetering van de dekking van het handhavingsinstrumentarium. Zo zal bij de eerstvolgende wijziging van de Woningwet, voorzien in 2005, een pakket maatregelen worden opgenomen dat samenhangt met verbetering van het toezicht op de naleving en de handhaving:

- Vereenvoudiging toepassen bestuursdwang (onder meer sluiting) door wijziging aanschrijvingsinstrumentarium;
- Wettelijke verplichting opstellen gemeentelijk handhavingsbeleidsplan;
- Strafbaarstelling overtreding voorschriften op grond van de Wet op de Economische Delicten.

Bij de hierop volgende wijziging van de Woningwet, voorzien in 2006, zal de bestuurlijke boete in de bouwregelgeving zijn intrede doen.

4.2 WIE KUNNEN ONDERSTEUNING BIEDEN?

Voor brandveiligheid en handhaving zijn in de afgelopen jaren meerdere landelijke initiatieven gestart. Genoemd worden 'Slagen voor Veiligheid', 'Handhaven op Niveau' en het 'Steunpunt Handhavingsbeleid'. Daarnaast kan ook gedacht worden aan vroegtijdig betrekken van andere belanghebbenden, zoals bijvoorbeeld het Verbond van Verzekeraars.

Onderstaand wordt kort ingegaan op enige overheidsinstellingen waar onder meer ondersteuning bij de inrichting en uitvoering van het handhavingsbeleid kan worden gezocht.

Slagen voor Veiligheid

Naar aanleiding van de onderzoeken naar de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam zijn ruim 150 aanbevelingen aan de overheid gedaan. De overheid heeft deze aanbevelingen omgezet in ruim 150 actiepunten. Tezamen vormen deze het Kabinetsstandpunt. De actiepunten hebben, naast aspecten als bijvoorbeeld externe veiligheid en rampenbestrijding, ook betrekking op de brandveiligheid.

Om ervoor te zorgen dat al deze actiepunten goed worden uitgevoerd is begin 2001 de Taskforce 'Slagen voor Veiligheid' ingesteld. De Taskforce zorgt voor een gezamenlijke aanpak van de actiepunten zodra er meerdere overheden bij betrokken zijn. Verder heeft de Taskforce een regisserende, stimulerende en coördinerende rol op de uitvoering en het verloop van de actiepunten. Ook zorgt zij voor communicatie naar de verschillende doelgroepen toe. Tot slot richt de Taskforce zich op de regelgeving op het gebied van veiligheid. De Taskforce rapporteert haar bevindingen aan het bestuurlijk overleg. In dit overlegorgaan wordt op bestuurlijk niveau met medeoverheden de uitvoering van de kabinetsstandpunten afgestemd.

'Slagen voor Veiligheid' is bereikbaar via de website: www.slagenvoorveiligheid.nl.

Handhaven op Niveau

Het actieprogramma 'Handhaven op Niveau' stimuleert en faciliteert overheden en handhavende instanties bij het werken aan handhaving. Het bevordert daartoe verdere professionalisering van handhaving en samenwerking tussen alle betrokkenen. De Minister van Justitie heeft een Stuurgroep Handhaven op Niveau ingesteld voor de uitvoering van het actieprogramma. Een klankbordgroep adviseert de stuurgroep hierin. Het actieprogramma 'Handhaven op Niveau' kent twee programmalijnen: best practice-ontwikkeling en Programmatisch Handhaven.

Een projectbureau vormt het secretariaat van de stuurgroep en draagt zorg voor daadwerkelijke uitvoering van het actieprogramma. Het projectbureau werkt hierbij samen met het Expertisecentrum Rechtshandhaving.

Het expertisecentrum heeft een centrale rol bij het ontwikkelen en het uitdragen van best practices en de ontwikkeling van de programmalijn Programmatisch Handhaven. Het projectbureau formuleert lessen die uit bepaalde (handhavings)projecten volgen en zorgt ervoor dat deze lessen of best practices op zo'n manier geformuleerd worden dat ze ook op andere locaties en terreinen toepasbaar zijn.

De uitvoerende organisatie 'Handhaven op Niveau' is bereikbaar via e-mail: handhavenopniveau@minjus.nl.

Steunpunt Handhavingsbeleid

Bij de VNG is in november 2001 voor de duur van drie jaar een 'Steunpunt Handhavingsbeleid' ingericht. Het steunpunt heeft een sterke front-officefunctie voor onder meer het project Handhaven op Niveau. Het verzamelt, selecteert en verspreidt kennis en bestaande best-practices, signaleert knelpunten in de handhaving en ondersteunt overheden bij de implementatie van het concept Programmatisch Handhaven. De medewerkers van het 'Steunpunt Handhavingsbeleid' werken mee aan de projecten 'Slagen voor Veiligheid', 'Handhaven op Niveau' en 'Servicegericht werken van VROM', en de daarbij behorende deelprojecten, onderzoeken op het gebied van handhaving en veiligheid en publicaties ter ondersteuning van decentrale overheden bij de uitvoering van de handhaving.

Het 'Steunpunt Handhavingsbeleid' is telefonisch bereikbaar op werkdagen tussen 9.00 en 12.30 uur en 13.30 en 17.00 uur via het frontoffice van de VNG op nummer 070-373 80 20.

Het Steunpunt Handhavingsbeleid is bereikbaar via e-mail: handhavingsbeleid@vng.nl.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: INTERVIEWS BOUWSTENEN

De vier meest aansprekende bouwstenen waarmee op dit moment wordt gewerkt, dan wel wordt overwogen om mee te gaan werken, zijn aan de hand van een interview van een praktische dimensie voorzien: de gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur, de algemene periodieke keuring gebouwen, de melding en de gebruiksvergunning bouwwerk. Vervolgens zijn uit deze interviews een aantal ambities geformuleerd op basis waarvan, in combinatie met de benoemde indicatoren, een beeld voor de (nabije) toekomst kan worden gevormd.

Interview 1: de gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur

Algemeen: korte omschrijving van de casusgemeente

Middelgrote gemeente met circa 26.000 inwoners. De gemeente heeft een agrarisch en recreatief karakter, weinig industrie. Er zijn circa 210 gebruiksvergunningplichtige bouwwerken, waarvan circa 70 gebruiksvergunningen zijn afgegeven. Voor de gebruiksvergunningverstrekking, controle en handhaving is 1,5 fte beschikbaar. Sinds 2002 wordt met de systematiek van de gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur gewerkt.

Vragen omtrent knelpunten en uitgevoerde analyse

Vraag	Wat is de aanleiding voor de wijziging in uitvoering van de gebruiksvergunningverstrekking geweest?
Antwoord	Ervaren werd dat een grotere bewustwording bij de gebruiker in het kader van de brandveiligheid noodzakelijk was. Daarnaast was een gegeven dat eventueel extra in te zetten capaciteit, ook structureel, kostendekkend kon geschieden.

Vraag	Wat was de kern van de probleemanalyse?
Antwoord	Te weinig capaciteit en geld om de brandveiligheid te handhaven.

Vraag	Welke mogelijkheden zijn er in de verkennende fase gezien/uitgewerkt?
Antwoord	In de verkennende fase zijn de gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur en de standaard vergunningen nader gezien. Uiteindelijk is gekozen voor de gebruiksvergunning met beperkte geldigheidsduur omdat opnieuw aanvragen beide partijen (gemeente en gebruiker) verplicht periodiek naar de brandveiligheid te kijken.

Vraag	Welke beleidsdoelstellingen en ambities zijn bij het gekozen instrument geformuleerd?
Antwoord	De beleidsdoelstellingen waren tweeledig. Enerzijds dient het verantwoordelijkheidsbewustzijn van de gebruiker voor het brandveilig gebruik te worden vergroot, anderzijds diende er structurele inkomsten te zijn om zoveel als mogelijk is kostendekkend te kunnen werken.

Vragen omtrent uitwerking van de gekozen nieuwe systematiek

Vraag	Hoe heeft de inhoudelijke uitwerking plaatsgevonden en welke onderwerpen verdienen de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	Inhoudelijke uitwerking heeft binnen de brandweerorganisatie plaatsgevonden. Door de korte lijnen binnen de gemeente was het niet nodig om hier een projectorganisatie op te zetten.

Vraag	Hoe heeft de procedurele uitwerking van de gekozen nieuwe systematiek plaatsgevonden en welke onderwerpen verdienen de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	De Bouwverordening is aangepast omdat de beperkte geldigheidsduur als voorwaarde diende te worden opgenomen. Ook de legesverordening is aangepast. Indien na de periodieke controle een nieuwe vergunning kan worden afgegeven zonder dat er een ingrijpende wijziging in de vergunning noodzakelijk is, geschiedt de afgifte tegen een gereduceerd tarief.

Vraag	Heeft een juridische toets van het systeem plaatsgevonden en, zo ja, wat is het resultaat hiervan?
Antwoord	De toets heeft plaatsgevonden en het systeem is geaccordeerd.

Vraag	Hoe heeft de organisatorische uitwerking plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen hierbij de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	Na besluitvorming is de uitvoering ter hand genomen. Er zijn geen specifieke beleids-, uitvoerings- en voorlichtingsplannen gemaakt. Een controle- en handhavingsplan is naderhand opgezet. Er zijn in de organisatorische uitwerking ten opzichte van het bestaande systeem van de gebruiksvergunning geen nadrukkelijke wijzigingen aangebracht. Het afgeven van gebruiksvergunningen wordt door de preventiemedewerkers uitgevoerd met externe ondersteuning voor de inhaalslag. Wel dient er rekening mee gehouden te worden dat een systeem van automatisch melden van het aflopen van een vergunning moet worden ingevoerd.

Vragen over de werkwijze van analyse en besluitvormingsproces

Vraag	Op welke wijze heeft er ideeënvorming plaatsgevonden?
Antwoord	Ideeën werden gevormd in het bestuur in samenwerking met het managementteam van de brandweer.

Vraag	Op welke wijze is de ambtelijke besluitvorming totstandgekomen?
Antwoord	Uitwerking van het systeem is voornamelijk door de commandant brandweer gerealiseerd. Binnen het managementteam van de brandweer heeft besluitvorming met betrekking tot de te volgen systematiek plaatsgevonden.

Vraag	Op welke wijze heeft de bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden?
Antwoord	In het College van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad heeft de vereiste besluitvorming plaatsgevonden. De Bouwverordening is aangepast.

Vragen over feitelijk functioneren van de nieuwe systematiek

Vraag	Waar staat de organisatie nu in het proces van verandering?
Antwoord	De inhaalslag is voor circa 30% voltooid.

Vraag	Wat zijn de effecten/resultaten tot nu toe, dan wel welke effecten/resultaten worden verwacht?
Antwoord	Er wordt een groter veiligheidsbewustzijn bij zowel gebruiker als bestuur verwacht.

Vraag	Welke kansen/bedreigingen worden gezien?
Antwoord	De periodieke gebruiksvergunning biedt ons de mogelijkheid snel in te spelen op gewijzigde gebruiksomstandigheden. Reeds verleende gebruiksvergunningen voor onbeperkte duur kunnen voorlopig echter niet worden omgezet in vergunningen met beperkte duur. Stringente controle blijft hier noodzakelijk. De beoogde beleidsdoelen zullen hier dus voorlopig in mindere mate gerealiseerd worden. Het gaat hier echter maar om een vijftal inrichtingen. Het was dus beter geweest om voor het begin van de inhaalslag het vergunningensysteem met beperkte geldigheidsduur ingevoerd te hebben.

Vraag	Tegen welke punten bent u in de praktijk aangelopen die in de voorbereiding niet waren voorzien?
Antwoord	Geen.

Interview 2: de algemene periodieke keuring gebouwen

Algemeen: korte omschrijving van de casusgemeente

Grote gemeente, circa 430.000 inwoners. Bedrijvigheid richt zich met name op de tertiaire sector, overheid en de dienstverlening. Er is circa 11 fte structureel belast met de uitvoering van de gebruiksvergunningverstrekking. Geschat wordt dat er nog circa 3.500 gebruiksvergunningen afgegeven dienen te worden.

Vragen omtrent knelpunten en uitgevoerde analyse

Vraag	Wat is de aanleiding voor de wijziging in uitvoering van de controle gebruiksvergunningen geweest?
Antwoord	De controles van de vergunningen vergen een enorme structurele personele inzet. Daarnaast wordt gevoeld dat de verantwoordelijkheid voor het brandveilig gebruik van bouwwerken nog een zaak van de overheid is, terwijl dit een zaak van de gebruiker van het bouwwerk is.

Vraag	Wat was de kern van de probleemanalyse?
Antwoord	Kern van de probleemanalyse betrof enerzijds de enorme achterstand in gebruiksvergunningverlening, anderzijds de aandacht die de uitvoering hiervan kreeg in de voorheen nog sterk repressief gerichte brandweerorganisatie. Daarnaast was ook het administratieve systeem sterk verouderd.

Vraag	Welke mogelijkheden zijn er in de verkennende fase gezien/uitgewerkt?
Antwoord	In de verkennende fase is alleen het instrument algemene periodieke keuring gezien.

Vraag	Welke beleidsdoelstellingen en ambities zijn bij het gekozen instrument geformuleerd?
Antwoord	De beleidsdoelstellingen zijn nog niet vastgelegd. Wat in ieder geval bereikt moet worden in kwantitatieve zin is een controlefrequentie conform de Handleiding Prevap. Daarnaast moet in ieder geval duidelijk worden dat de verantwoordelijkheid voor het brandveilig gebruik geen zaak van de overheid maar van de gebruiker is.

Vragen omtrent uitwerking van de gekozen nieuwe systematiek

Vraag	Hoe heeft de inhoudelijke uitwerking plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	De inhoudelijke uitwerking dient nog plaats te vinden. Aandachtspunten hierbij zijn het ontwikkelen van een beoordelingsrichtlijn aan de hand waarvan de keuringen plaatsvinden, certificering van de toezichthouders, het toezicht op de certificaatverstrekende bureaus, afspraken met de private partners over informatiestromen, verdeling verantwoordelijkheden et cetera. Er dient een handhavingprocedure te worden ontwikkeld.

Vraag	Hoe heeft de procedurele uitwerking van de gekozen nieuwe systematiek plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	De Bouwverordening dient te worden aangepast. De periodieke keuring dient als vergunningvoorschrift te worden opgenomen.

Vraag	Heeft een juridische toets van het systeem plaatsgevonden en, zo ja, wat is het resultaat hiervan?
Antwoord	Een juridische toets heeft plaatsgevonden. De systematiek zoals deze voor ogen staat kan worden uitgevoerd.

Vraag	Hoe heeft de organisatorische uitwerking plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen hierbij de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	De organisatorische uitwerking in beleids- en plandocumenten dient nog plaats te vinden.

Vragen over de werkwijze van analyse en besluitvormingsproces

Vraag	Op welke wijze heeft er ideeënvorming plaatsgevonden?
Antwoord	In samenspraak met een aantal andere gemeenten, de brandweer en de VNG is het idee van de algemene periodieke keuring ontwikkeld.

Vraag	Op welke wijze is de ambtelijke besluitvorming totstandgekomen?
Antwoord	De commandant brandweer.

Vraag	Op welke wijze heeft de bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden of zal deze moeten plaatsvinden?
Antwoord	De reguliere weg van College van Burgemeester en Wethouders, raadscommissie en raad zal worden gevolgd. Als de systematiek in de toekomst een regionaal vervolg krijgt dan wordt dit ook voor bestuurlijke besluitvorming voorgelegd aan het bestuur van de regio.

Vragen over feitelijk functioneren van de nieuwe systematiek

Vraag	Waar staat de organisatie nu in het proces van verandering?
Antwoord	Momenteel is een raadsvoorstel in voorbereiding waarbij de gevolgen voor organisatie, kosten en dergelijke worden opgenomen. Het is de eerste stap naar definitieve invoering van het systeem.

Vraag	Wat zijn de effecten/resultaten tot nu toe, dan wel welke effecten/resultaten worden verwacht?
Antwoord	Doordat de controles door externe bureaus worden uitgevoerd zullen er minder lasten (formatief en financieel) voor de gemeentelijke organisatie zijn. Daarnaast verwachten we een toename van het verantwoordelijkheids- en veiligheidsbewustzijn bij de gebruikers.

Vraag	Welke kansen/bedreigingen worden gezien?
Antwoord	De gemeente kan een positieve externe uitstraling tegemoet zien waar het betreft het 'leven in een veilige omgeving'. Daartegenover staat dat vanuit het bedrijfsleven verwacht kan worden dat zij moeite hebben met de invoering van het systeem van de algemene periodieke keuring vanwege de toename van de lasten. Ook een politiek-bestuurlijk draagvlak is essentieel voor de invoering van het systeem.

Vraag	Tegen welke punten bent u in de praktijk aangelopen die in de voorbereiding niet waren voorzien?
Antwoord	(Nog) niet van toepassing.

Interview 3: de melding

Algemeen: korte omschrijving van de regio

De regio is nagenoeg gelijk aan de provinciegrenzen en telt circa 30 gemeenten waarvan vijf groter dan 50.000 inwoners, twee van deze gemeenten hebben een uitgesproken stedelijk karakter en acht gemeenten zijn kleiner dan 10.000 inwoners. De regio heeft voor een groot deel een landelijk karakter. De inhaalslag gebruiksvergunningen is in 2002 berekend op circa 250 mensjaren.

Vragen omtrent knelpunten en uitgevoerde analyse

Vraag	Wat is de aanleiding geweest om te bezien op welke wijze het brandveilig gebruik van bouwwerken kan worden bevorderd?
Antwoord	Aan de uitvoering van hoofdstuk 6 van de gemeentelijke Bouwverordening wordt door de gemeenten in de regio al geruime tijd uitvoering gegeven. De mate waarin de vergunningen voor brandveilig gebruik zijn verstrekt verschilt. Geconstateerd wordt echter ook dat door de gebruikers de vergunningverlening wordt ervaren als een 'papierne kwestie' en dat hij/zij hier slechts aan meewerkt om te voldoen aan eisen die door de overheid worden gesteld. Er is nauwelijks sprake van de ontwikkeling van een eigen 'gevoel van verantwoordelijkheid' bij de gebruiker. Hij ziet de vergunningverlening als een administratieve last. Het naleven van de vergunning is slechts bijzaak. Door de preventiewerkers wordt veel energie gestoken in de vergunningverlening terwijl de doeltreffendheid (het effect) ervan als zeer laag wordt ervaren. Er ontstaat dan ook zeer sterk het gevoel dat er sprake is van een bodemloze put. Versterking van de uitvoering dient plaats te vinden. Van belang hierbij is om ook de controle en handhaving een plaats te geven.

Vraag	Wat was de kern van de probleemanalyse?
Antwoord	De huidige systematiek van de gebruiksvergunning draagt niet bij aan de ontwikkeling van een verantwoordelijkheidsgevoel voor het brandveilig gebruik bij de gebruiker van het bouwwerk. Controle en handhaving zijn essentiële onderdelen van het toezicht.

Vraag	Welke mogelijkheden zijn/worden er in de verkennende fase bezien/uitgewerkt?
Antwoord	Bezien wordt een aantal mogelijkheden. Zo wordt er gekeken naar het instandhouden van de huidige wijze van vergunningverstrekking zonder én met personele uitbreiding. Daarnaast wordt er gekeken naar een gecombineerd systeem 'meldingen' en gebruiksvergunningen zonder én met personele uitbreiding.

Vraag	Welke beleidsdoelstellingen en ambities zijn bij het gekozen instrument geformuleerd?
Antwoord	Er is nog geen keuze gemaakt uit de genoemde mogelijkheden. Het systeem dient echter wel invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager/houder van de gebruiksvergunning voor het brandveilig gebruik van het bouwwerk. Kwalitatief gezien wordt er naar gestreefd de doeltreffendheid naar een hoger niveau te brengen. Daar waar nu het gevoel bestaat dat de doeltreffendheid 10% is, willen we een percentage realiseren van 70%. Op welke wijze dit gemeten zal/kan worden moet nog worden bezien. Daarnaast moet de overheid haar verantwoordelijkheid voor controle en handhaving waar kunnen maken. Dit zal bijdragen aan de verhoging van de effectiviteit.

Vragen omtrent uitwerking van de gekozen nieuwe systematiek

Vraag	Hoe heeft de inhoudelijke uitwerking plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	De inhoudelijke uitwerking van de systematiek 'melding' is ter hand genomen door een projectteam van materiedeskundigen. Aandachtspunten waren naast de uitwerking van de systematiek zelf, de juridische vormgeving en consequenties, de financiële dekking, organisatorische randvoorwaarden en de externe maar zeker ook de interne communicatie. Presentatie van de eerste resultaten heeft plaatsgevonden binnen de interne organisatie. Verdere, meer gerichte uitwerking in beleids- en plandocumenten dient nog plaats te vinden. In ieder geval zullen stapsgewijs eisenpakketten voor categorieën bouwwerken worden samengesteld. Middels gerichte voorlichtingsacties worden de gebruikers gewezen op de 'meldplicht'. Aan de hand van een checklist kunnen zij beoordelen of zij onder de meldplicht voor die categorie vallen of dat een vergunning dient te worden aangevraagd. Indien de 'melding' als systematiek wordt geïntroduceerd zal dit in eerste instantie als pilot geschieden in de centrumgemeente. Daarna zal bezien worden of dit tot de gehele regio kan worden uitgebreid.

Vraag	Hoe heeft de procedurele uitwerking van de gekozen nieuwe systematiek plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	Indien gekozen wordt voor de systematiek 'melding' dient de gemeentelijke Bouwverordening van de pilotgemeente te worden aangepast. Benoemd dienen te worden de categorieën bouwwerken welke meldingsplichtig worden en welke gebruiksvoorwaarden op deze bouwwerken van toepassing zijn. Zogenaamde eisenpakketten dienen te worden opgesteld. Aandacht moet tevens worden besteed aan het opleiden van de betrokken medewerkers en de in- en externe voorlichting. Er zal zoveel als mogelijk is projectmatig gewerkt worden, gebaseerd op de gebruiksfuncties van bouwwerken.

Vraag	Heeft een juridische toets van het systeem plaatsgevonden en, zo ja, wat is het resultaat hiervan?
Antwoord	Een juridische toets van de systematiek 'melding' heeft plaatsgevonden. Naar het zich laat aanzien zijn er geen juridische belemmeringen.

Vraag	Hoe heeft de organisatorische uitwerking plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen hierbij de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	De organisatorische uitwerking in beleids- en plandocumenten moet nog plaatsvinden en is mede afhankelijk van de uiteindelijke keuze tussen enerzijds de systematiek van de melding voor bepaalde categorieën bouwwerken, aangevuld met de vergunningplicht voor categorieën bouwwerken die hier buiten vallen, en anderzijds de voortzetting van het huidige systeem van gebruiksvergunningverstrekking voor alle categorieën bouwwerken. Deze uitwerking zal vastgelegd worden in een separaat beleids- en uitvoeringsplan. Indien gekozen wordt voor het gecombineerde systeem van melding en vergunning zal de organisatie in ieder geval ingericht moeten worden met een front- en backofficestructuur. Uitvoering zal naar verwachting geschieden binnen de bestaande afdeling Preventie. Het bestaande registratiesysteem dient aangepast te worden, alsmede het ontwerpen van de workflowschema's, het opstellen van standaardbrieven et cetera. Het belang van een goede en te herhalen voorlichtingscampagne is onderkend. Hiertoe zal een voorlichtingsplan geschreven worden. Controle (waaronder steekproeven van de meldingen) en handhaving worden eveneens in een separaat plan uitgewerkt.

Vragen over de werkwijze van analyse en besluitvormingsproces

Vraag	Op welke wijze heeft er ideeënvorming plaatsgevonden of zal deze plaatsvinden?
Antwoord	De systematiek 'melding' is als idee vanuit de werkvloer naar boven gekomen en verder uitgewerkt in het eerder genoemde projectteam.

Vraag	Op welke wijze is de ambtelijke besluitvorming totstandgekomen of zal deze tot stand moeten komen?
Antwoord	Ambtelijke besluitvorming moet nog plaatsvinden. Binnen de brandweerorganisatie van de pilotgemeente is dit aan de commandant die het in zijn managementteam zal bespreken. Een eerste presentatie aan hem heeft plaatsgevonden. De commandant zal bij keuze voor een andere systematiek dit met de portefeuillehouder moeten bespreken. Ook in het regionaal managementteam zal de pilot aan de orde moeten komen, zeker gelet op een eventuele regiobrede uitvoering in de toekomst.

Vraag	Op welke wijze heeft de bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden of zal deze moeten plaatsvinden?
Antwoord	Bestuurlijke besluitvorming in de pilotgemeente zal moeten plaatsvinden. De reguliere gang college-gemeenteraad zal gevolgd worden. De gemeentelijke Bouwverordening moet immers aangepast worden indien voor de systematiek 'melding' gekozen wordt. Bij deze aanpassing zal in college en raad ook de systematiek aan de orde komen. Bij een eventuele toekomstige regiobrede introductie van de 'melding' zal voorafgaand aan gemeentelijke besluitvorming ook het regionaal bestuur worden geraadpleegd.

Vragen over feitelijk functioneren van de nieuwe systematiek

Vraag	Waar staat de organisatie nu in het proces van verandering?
Antwoord	Het proces naar de systematiek van de melding bevindt zich nog in de ontwikkelingsfase. Vooralsnog wordt bezien of de huidige (reguliere) wijze van gebruiksvergunningverstrekking voortgezet dient te worden en op welke wijze hier een intensiveringslag (bijvoorbeeld door middel van gerichte voorlichting en handhaving) aan gegeven kan worden. Tegelijkertijd wordt de melding als alternatief verder 'verkend' en uitgewerkt.

Vraag	Wat zijn de effecten/resultaten tot nu toe, dan wel welke effecten/resultaten worden verwacht?
Antwoord	Extern: verwacht wordt dat door de verantwoordelijkheid, welke op de schouders van de meldingsplichtige wordt gelegd, ook het verantwoordelijkheidsbewustzijn voor het brandveilig gebruik zal toenemen. Kwantitatief wordt verwacht dat daar waar achterstanden in de gebruiksvergunningverlening zijn deze op korte termijn ingelopen kunnen worden. Intern: er komt een grote capaciteit vrij voor controle en handhaving. Een vergunningverlening kost momenteel zo'n 40 uur. Naar verwachting zal dit voor de afhandeling van de melding aanzienlijk minder zijn. De vrijkomende capaciteit kan dan ingezet worden voor controle/handhaving en andere preventieactiviteiten, zoals voorlichting.

Vraag	Welke kansen/bedreigingen worden gezien?
Antwoord	<p>De inkomsten aan leges zullen aanzienlijk minder worden, anderzijds is er ook minder capaciteit noodzakelijk voor verlening van de vergunningen/voor het afwerken van meldingen. Momenteel vinden controle en handhaving ad hoc plaats en zijn de kosten dus marginaal. Controle en handhaving maken, zoals voor ieder systeem dat gericht is op het bevorderen van het brandveilig gebruik, onlosmakelijk structureel deel uit van de systematiek van de melding. De kosten voor controle en handhaving kunnen niet in rekening worden gebracht bij de gebruikers. Budget om controle en handhaving uit te voeren is nog niet beschikbaar. Doordat het aantal controles en handhaving zullen toenemen, ontstaat het gevaar dat de brandveiligheid te veel als een 'kostenpost' wordt gezien en daardoor het uiteindelijk doel, het brandveilig gebruik van bouwwerken, uit het oog wordt verloren.</p> <p>Ook de kosten voor (blijvende) voorlichting zullen toenemen. Eenmalig wordt een behoorlijke kostenpost voorzien, structureel zullen de kosten echter ook aanzienlijk hoger zijn dan nu het geval is.</p> <p>Voor een effectieve aanpak van het systeem van meldingen is het van belang dat de registratie van meldingsplichtige (of gebruiksvergunningplichtige) bouwwerken op orde is. Als de registratie niet goed is, is de overheid te afhankelijk van de welwillendheid van de melder/aanvrager. Gerichte voorlichting wordt door een goede registratie mogelijk.</p>

Vraag	Tegen welke punten bent u in de praktijk aangelopen die in de voorbereiding niet waren voorzien?
Antwoord	Nog niet van toepassing.

Interview 4: gebruiksvergunning bouwwerkeigenaar

Algemeen: korte omschrijving van de casusgemeente

Grote stad, ruim 200.000 inwoners. Bedrijvigheid concentreert zich rond technologie en zakelijke dienstverlening. Zeven medewerkers houden zich fulltime bezig met de gebruiksvergunningverstrekking. De inhaalslag gebruiksvergunningen dient in 2010 te zijn voltooid. Rekening houdende met de gevolgen van het nieuwe Bouwbesluit, waarbij het gebruik reeds bij de bouwvergunning wordt vastgesteld middels gebruiksfuncties en bezettingsgraden, en de huidige Bouwverordening wordt er van uitgegaan dat er circa 4.500 gebruiksvergunningen verleend dienen te worden.

Vragen omtrent knelpunten en uitgevoerde analyse

Vraag	Wat is de aanleiding voor de wijziging in uitvoering van de gebruiksvergunningverstrekking geweest?
Antwoord	Ongeveer een jaar geleden is begonnen met intensivering van de handhaving. Gedogen was geen optie meer. Hierbij bleek dat vergunningaanvragen soms jaren liepen. Dit kwam met name doordat procedures door de aanvrager in tijd enorm opgerekt konden worden. Vele mogelijkheden tot bezwaar en beroep waren aanwezig. Als het dan uiteindelijk op handhaving uitdraaide, bleek nogal eens dat van gebruiker gewisseld was, zodat daadwerkelijke uitoefening niet meer mogelijk was. Verder had een gebruiker vaak last van de eigenaar omdat deze geen bouwkundige wijzigingen in het pand toestond.

Vraag	Wat was de kern van de probleemanalyse?
Antwoord	Kern van het probleem brandveilig gebruik bleek te zijn de handhaafbaarheid van de gebruiksvergunning en de tijdsduur gemoeid met vergunningverlening en handhaving.

Vraag	Welke mogelijkheden zijn er in de verkennende fase bezien/uitgewerkt?
Antwoord	Invzet van extra capaciteit en het opvoeren van de controle en handavingsintensiteit.

Vraag	Welke beleidsdoelstellingen en ambities zijn bij het gekozen instrument geformuleerd?
Antwoord	In 2010 dient de inhaalslag te zijn voltooid. Een gebouwendossier (bij de brandweer) dient te worden opgebouwd. De gebruiksvergunning moet als middel dienen voor eigenaar en gebruiker aan de hand waarvan een brandveilig gebruik kan worden gerealiseerd. Service en dienstverlening middels een duidelijke en eenduidige leesbare gebruiksvergunning aan de eigenaar/gebruiker hebben hierbij nadrukkelijk de aandacht. De overheid is kaderstellend voor wat betreft vergunningverlening, controle en handhaving.

Vragen omtrent uitwerking van de gekozen nieuwe systematiek

Vraag	Hoe heeft de inhoudelijke uitwerking plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	Praktische inhoudelijke uitwerking van het proces heeft plaatsgevonden. Er zijn flowcharts en brievenboeken ontworpen. Een beleidsniveau bestaande bouw is regionaal gemaakt en aangeboden aan bouw- en woningtoezicht.

Vraag	Hoe heeft de procedurele uitwerking van de gekozen nieuwe systematiek plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	Bezien dient nog te worden of de gemeentelijke Bouwverordening aanpassing behoeft. Met name het begrip 'aanvrager' heeft hierbij de aandacht. Als de eigenaar, in plaats van de gebruiker(s), van een bouwwerk ook gezien kan worden als de 'aanvrager' van de gebruiksvergunning hoeft de Bouwverordening niet aangepast te worden.

Vraag	Heeft een juridische toets van het systeem plaatsgevonden en, zo ja, wat is het resultaat hiervan?
Antwoord	De juridische toets heeft uitgewezen dat de gekozen systematiek valt binnen de kaders van de bouwregelgeving. Wij zien uit naar een proefproces dat mogelijk op korte termijn zal plaatsvinden. De privaatrechtelijke relatie tussen eigenaar en gebruiker (als dit niet dezelfde zijn) valt buiten de verantwoordelijkheid van de overheid.

Vraag	Hoe heeft de organisatorische uitwerking plaatsgevonden (of dient nog plaats te vinden) en welke onderwerpen verdienen hierbij de nadrukkelijke aandacht?
Antwoord	De uitwerking in de diverse beleids- en plandocumenten vindt nog plaats. De beleidsnotitie over de door ons gekozen systematiek van gebruiksvergunningverstrekking wordt mogelijk nog voor het eind van het jaar vastgesteld. Een rol in het toezicht en handhaving zal naar verwachting toebedeeld worden aan de repressieve organisatie (mits in bezit van de opleiding 'preventiecontrolefunctionaris'). Zij kunnen ter controle van een aantal voorwaarden in de gebruiksvergunning worden ingezet. Het is dan mogelijk in een kort tijdsbestek veel bouwwerken te controleren. Indien de repressieve organisatie wordt ingezet op het gehele gebied van de gebruiksvergunningen zullen aanvullende opleidingen verzorgd moeten worden.

Vragen over de werkwijze van analyse en besluitvormingsproces

Vraag	Op welke wijze heeft er ideeënvorming plaatsgevonden of zal deze plaatsvinden?
Antwoord	Er heeft een risicoanalyse plaatsgevonden op conceptbasis op de kans van slagen en handhaafbaarheid. Een en ander is uitgewerkt op afdelingsniveau in samenwerking met juridische zaken. In het proces van gedachtenvorming zijn ook andere grotere steden betrokken.

Vraag	Op welke wijze is de ambtelijke besluitvorming totstandgekomen of zal deze tot stand moeten komen?
Antwoord	De methodiek is aangekondigd in een jaarplan/jaarverslag. Ambtelijke besluitvorming over de beleidsnotitie gebruiksvergunningen vindt plaats binnen het managementteam brandweer en zal daarna bestuurlijk worden vastgesteld.

Vraag	Op welke wijze heeft de bestuurlijke besluitvorming plaatsgevonden of zal deze moeten plaatsvinden?
Antwoord	Na ambtelijke besluitvorming zal reguliere bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden via het College van Burgmeester en Wethouders, raadscommissie en gemeenteraad. Mogelijk zal de notitie in het regionaal beleidsplan worden ingebed. Dan zal ook in het bestuur van de regio besluitvorming hierover plaatsvinden.

Vragen over feitelijk functioneren van de nieuwe systematiek

Vraag	Waar staat de organisatie nu in het proces van verandering?
Antwoord	De organisatie werkt voor lopende zaken nog met de 'oude systematiek', voor nieuwe zaken wordt de 'nieuwe systematiek' gebruikt.

Vraag	Wat zijn de effecten/resultaten tot nu toe, dan wel welke effecten/resultaten worden verwacht?
Antwoord	De productie in de afgelopen maand ligt al 100% hoger dan in de eerste helft van dit jaar. Ook verwachten we aan de klant meer duidelijkheid te kunnen verschaffen. Hij/zij krijgt na aanvraag op korte termijn van ons te horen wat hij wel en niet mag. Dit lichten we zowel mondeling als in een 'leesbare' vergunning toe.

Vraag	Welke kansen/bedreigingen worden gezien?
Antwoord	We realiseren ons dat er een juridisch afbreukrisico ligt. Dit risico is volgens ons echter ook weer niet onaanvaardbaar. Indien het niet mogelijk blijkt de gebruiksvergunningen af te geven aan de eigenaar, dan zal dit weer aan de gebruiker geschieden.

Vraag	Tegen welke punten bent u in de praktijk aangelopen die in de voorbereiding niet waren voorzien?
Antwoord	Het vastleggen van beleid is een zaak van de lange adem. Ook de inrichting van het systeem geeft veel vertraging. Goede inrichting van het systeem is met name voor de handhaving van het grootste belang (vastleggen historie). Ook valt de cultuuromslag bij de mensen niet te verwaarlozen. De verantwoordelijkheid met betrekking tot veiligheid wordt nu neergelegd waar die behoort te liggen. De overheid zal haar taak in toetsing en handhaving moeten oppakken.

BIJLAGE 2: BEREKENING NETTO PRODUCTIEVE UREN¹⁰¹

Fte-berekening	Berekening	Uitkomst		
Uren per week	7,2 uur per dag	36		
Werkbare uren per jaar	52 x 36	1.872		
Verlofdagen per jaar	25 x 7,2	180		
Feestdagen per jaar	7 x 7,2	50,4		
Diversen (dagen) per jaar (studie en cursussen)	5 x 7,2	36		
Bruto beschikbare uren per jaar	1.872 - 266	1.606		
Ziekteverzuim en bijzonder verlof per jaar	7%	112,42		
Netto beschikbare uren per jaar	1.606 - 112	1.494		
Productiviteit*		100%	90%	80%
Productieve uren (afgerond) voor preventieve werkzaamheden		1.500	1.350	1.200

* Afhankelijk van de structuur en stroomlijning van de werkprocessen, 80% is daarin een gemiddelde.

De discussie over productieve uren gaat over het verschil tussen wat beschikbaar is voor een voltijdsambtenaar om te werken (1.500) en wat direct productief is. Dit verschil wordt met name veroorzaakt door uren die gemoeid zijn met bijvoorbeeld werkoverleg, computeruitval, recepties, sociale contacten, verjaardagen et cetera. Het verschil is een ambtelijk/bestuurlijke keuze die per gemeente kan verschillen.

Indien de preventiemedewerkers een repressieve deeltaak hebben dient er rekening mee gehouden te worden dat het aantal netto productieve uren met circa 15% zal verminderen. Dit in verband met de verplichtingen in het kader van opleiding en oefening, feitelijke inzet, repressief werkoverleg et cetera.

¹⁰¹ Bron: AVD, 2 juli 2003.

BIJLAGE 3: BEGELEIDINGSKOMMISSIE EN INZET AVD

Begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Mevrouw S. Pothuis	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw A.H. Kuiken	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De heer J. Brekelmans	Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding
De heer N.J. Benschop	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
De heer J. in 't Hout	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
De heer J.J. Vreugdenhil	VNG

Inzet AVD

Naam	Organisatie
De heer A.C.J.M. van Dijke	AVD
De heer M. van Galen	AVD
De heer K. Kappetijn	AVD
De heer J.D. Blokker	AVD
De heer H.M.I. van Waes	AVD
De heer H.M.J. van Mierlo	AVD

BIJLAGE 4: BRONNEN

Bronnen

Rapport	Auteur
Staat van handhaving, analyse verlening en handhaving vergunningen in 13 casusgemeenten, Utrecht, 21 november 2002	Andersson Elffers Felix
Cafébrand Nieuwjaarsnacht, eindrapport, Phoenix en Den Oudsten, Rotterdam, 20 juni 2001	Commissie onderzoek cafébrand
Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, eindrapportage van de quick scan, Arnhem, april 2001	Nibra
Nader onderzoek handhaving brandveiligheid, eindrapportage deelonderzoeken, Arnhem, mei 2001	Nibra
Handboek Gebruiksvergunningen, augustus 2002	Nibra
Handhaven op niveau, een introductie, Den Haag, mei 2001	Ando BV
Uniformering voorschriften brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen, juni 2003.	Adviesbureau Nieman
Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, onderzoek naar het gemeentelijk beleid inzake gebruiksvergunningen, november 2002	Inspectie OOV
Inspectie bouwregelgeving, landelijke rapportage 2001, 2 april 2002	Inspectie Volkshuisvesting, VROM-Inspectie
Model Bouwverordening, Den Haag, 2002	VNG Uitgeverij
Jaarrapportage 2002, daadkracht in handhaving, maart 2003	VROM-Inspectie
Positioning Paper Certificering Gebruiksvergunning	Horeca Nederland
Reactie op voorstel 'APK' controlesysteem gebruiksvergunningen	Raad Nederlandse Detailhandel
Certificering op het gebied van bouwregelgeving, eindrapport, Hoofddorp, november 2002	KPMG BEA en OTB
Brief 'gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid', kenmerk BJZ/2003000656, de dato 27 februari 2003	VNG
Brief 'reactie op IOOV-rapport actieprogramma's brandveiligheid', kenmerk u03-040, de dato 14 maart 2003	NVBR
Handleiding Prevap, kenmerk EB97/950, 1 september 1997	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Bouwregelgeving: brandveiligheid, gebruiksvergunning, 17 juli 2003	Ministerie VROM, MG 2003-19
Handelingen vergaderjaar 2001-2002, 28325, nummer 1	Tweede Kamer
Handleiding Overheidstarieven 2003, 7 oktober 2002	Ministerie van Financiën
Hoofdlijnenakkoord, 16 mei 2003	Kabinet CDA, VVD, D66
Managementrapportage binnen de overheid, Overheidsmanagement, 1995/11	drs. Aa. de Waal en drs. J.K. Poot RA
Model Preventiebeleidsplan	AVD