

Vergaderjaar 2003–2004

28 325

Bouwregelgeving 2002–2006

Nr. 10

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2004

Met deze brief informeer ik uw Kamer, mede namens de minister van VROM, over enige actuele ontwikkelingen op het gebied van het brandveilige gebruik van bouwwerken.

Naar aanleiding van de Nieuwjaarsbrand in Volendam is het doen van een voorstel voor het uitwerken van een zichtbaar merkteken op gebouwen (VWR13) als actiepunt vastgelegd. In aansluiting op dit actiepunt heeft uw Kamer verzocht (debat Volendam, d.d. 3 oktober 2001, Handelingen II, vergaderjaar 2001–2002, nr. 8, blz. 289) na te gaan wat de mogelijkheden zijn van een periodieke gebruiksvergunning brandveiligheid. Tegelijkertijd heeft het ministerie van VROM conform de kabinetsvoornemens mogelijkheden verkend voor vereenvoudiging en verbetering van bouwregelgeving. Bij de uitwerking is gebleken dat deze onderwerpen in samenhang met elkaar behandeld moeten worden.

In deze brief zal ik u eerst over de landelijke uniformering van gebruiksvoorschriften informeren, waarna achtereenvolgens de periodieke gebruiksvergunning en APK, het merkteken en overige samenhangende initiatieven aan bod komen.

Uniformering voorschriften brandveilig gebruik

Gebruiksvergunningen vinden hun grondslag in de voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken. Op grond van de Woningwet moet de gemeenteraad in de bouwverordening voorschriften opnemen over onder andere het brandveilig gebruik van bouwwerken. De VNG heeft hieraan in de Modelbouwverordening (Mbv) uitwerking gegeven door een combinatie van procedurele en technische voorschriften in de vorm van rechtstreeks werkende voorschriften en – voor de meest risicovolle gevallen – voorschriften die werking krijgen door middel van het gebruiksvergunningvereiste. Gemeenten blijken die modelvoorschriften in de praktijk geheel of nagenoeg geheel over te nemen in hun bouwverordening.

De complexiteit van de bouwregelgeving is groot. Om de complexiteit te

verminderen en de eenduidigheid te vergroten heeft het kabinet Paars II, conform een voorstel van de VNG, besloten om de betreffende voorschriften uit de bouwverordening landelijk te uniformeren door overheveling naar de Woningwet en een op die wet gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Bij brief van de Staatssecretaris van VROM van 9 april 2002 «Agenda Bouwregelgeving 2002–2006» bent u hierover geïnformeerd (TK 2001–2002, 28 325, nr. 1). In navolging van deze kabinetsvoornemens is het rapport «Uniformering voorschriften brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen» opgesteld¹. Dit rapport laat duidelijk zien dat de procedurele Mbv-voorschriften inzake brandveilig gebruik volledig en de technische Mbv-voorschriften grotendeels landelijk kunnen worden geuniformeerd. Op een enkel onderdeel zal bij de verdere uitwerking nader bezien moeten worden in hoeverre het noodzakelijk en wenselijk is om gemeenten op die punten beleidsruimte te bieden voor het gewenste lokale maatwerk.

Uniformering door het opnemen van voorschriften inzake brandveilig gebruik in één AMvB zorgt door haar (zoveel mogelijk) rechtstreekse werking voor rechtszekerheid en komt de rechtsgelijkheid ten goede. Daarnaast worden administratieve lasten en uitvoeringslasten beperkt. Door een uniforme regeling zijn naar verwachting minder gebruiksvergunningen noodzakelijk, omdat in het algemeen sprake zal zijn van rechtstreeks werkende voorschriften. Alleen in bijzondere gevallen («maatwerkoplossingen» voor het betreffende geval) of bij grote risico's zal een gebruiksvergunning noodzakelijk blijven. Bij het wegvallen van een gedeelte van de vergunningenopgave komt capaciteit vrij voor de controle en zorg voor naleving van gebruiksvoorschriften. Ten slotte zorgt uniformering ervoor dat bestuurlijke lasten vervallen, doordat de toekomstige actualisering van voorschriften op één centrale plek zal plaatsvinden en niet langer hoeft te worden doorgevoerd in alle afzonderlijke lokale bouwverordeningen. Het kabinet streeft ernaar dat de AMvB «Gebruiksbesluit» uiterlijk 1 januari 2007 in werking treedt. Het voorstel voor de daartoe benodigde wijziging van de Woningwet zal volgend jaar aan de Kamer worden aangeboden.

Periodieke gebruiksvergunning en APK

Gemeenten zien toe op het brandveilige gebruik van bouwwerken. De gebruiksvergunning speelt bij het preventieve toezicht een belangrijke rol. Sinds Volendam is door gemeenten een inhaalslag in gang gezet voor het verstrekken van de vereiste gebruiksvergunningen. Dit legt groot beslag op de beschikbare 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 (Inspectie OOV, 2002). Mede op grond daarvan is door uw Kamer verzocht de mogelijkheden van instrumenten zoals de periodieke gebruiksvergunning en veiligheidskeuringen (APK-model) te onderzoeken. In het rapport «Versterking inrichting van het toezicht brandveilig gebruik bouwwerken¹» zijn deze en andere relevante instrumenten beschouwd en zijn wenselijke scenario's voor de korte en middellange termijn geschetst. Uit het rapport blijkt dat het introduceren van periodiciteit in de gebruiksvergunning geen wettelijke belemmeringen kent.

Tevens blijkt uit het rapport dat juist de landelijke uniformering van gebruiksvoorschriften de ontwikkeling en toepassing van een algemene periodieke keuring gericht op brandveiligheid mogelijk maakt. Landelijk uniforme gebruiksvoorschriften zorgen er immers voor dat overal in Nederland dezelfde uitgangspunten voor het toezicht worden gehanteerd. Daarmee is een basis gelegd voor een nationale keuringsstandaard waarmee de inrichting van het toezicht op brandveilig gebruik verder kan worden versterkt. Een dergelijke keuring kan eventueel worden uitgevoerd

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

door een gecertificeerd persoon/bedrijf. De eigenaar/gebruiker is zelf verantwoordelijk voor het aanvragen van een controle en draagt de kosten hiervan. Daarmee kan het gemeentelijke apparaat worden ontlast (organisatorisch en financieel) en wordt de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager geaccentueerd. Op termijn kan een dergelijke keuring zich eventueel verder ontwikkelen tot norm of certificaat.

Om de gebruiksmogelijkheden en effectiviteit van een algemene periodieke keuring goed in te kunnen schatten zal deze in de praktijk nader getest en geëvalueerd moeten worden. De gemeente Den Haag heeft het initiatief genomen, vooruitlopend op de landelijke ontwikkeling, een lokale periodieke keuring in te voeren. Deze keuring zal de lokale (Haagse) gebruiksvoorschriften als uitgangspunt nemen. De gemeente Den Haag is bereid daarmee als testcase/pilot te dienen voor een landelijke periodieke keuring. Afhankelijk van de ervaringen in de gemeente Den Haag en in overleg met betrokken partijen zal bekeken worden of het nodig is in meerdere gemeenten een pilot te laten uitvoeren.

Een algemene periodieke keuring van gebouwen gericht op brandveiligheid kan op nationaal niveau niet eerder dan in 2007 ingevoerd worden, omdat het tijdpad van de landelijke uniformering van gebruiksvoorschriften daarvoor bepalend is.

Belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van een algemene periodieke keuring van gebouwen gericht op brandveiligheid is de toedeling van de kosten. Dit is van belang omdat de gewenste intensivering van het toezicht op brandveiligheid onvermijdelijk zal leiden tot extra kosten. Voor deze kosten moet dekking worden gevonden. Een algemene periodieke keuring van gebouwen gericht op brandveiligheid maakt het mogelijk de kosten zoveel mogelijk daar in rekening te brengen waar ze veroorzaakt worden. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hebben naar aanleiding daarvan opgemerkt dat de kosten voor de uitvoering van wettelijke taken op het gebied van controle en handhaving niet mogen worden afgewenteld op ondernemers. Het kabinet heeft toegezegd de administratieve lasten van ondernemers zo veel mogelijk te beperken. De introductie van nieuwe kostenposten en procedures vraagt in dat licht om de grootst mogelijke terughoudendheid en een zware motivering. In dit specifieke geval is het belang groot (veiligheid) en kan wellicht elders financiële compensatie worden gevonden. Zo kan efficiencyvoordeel optreden bij integrale (en/of afgestemde) vergunningverlening en controle op het gebied van bouwen, gebruik, milieu, etc. Een breed georiënteerde periodieke keuring kan zich ontwikkelen tot een acceptabele kostenpost, zeker als daar concrete veiligheidswinst tegenover staat. Deze veiligheidswinst is vanuit het oogpunt van brandveiligheid met name te verwachten in de meest risicovolle vormen van gebruik van bouwwerken, d.w.z. bouwwerken waarin grote aantallen personen verblijven (zoals discotheken, voetbalstadions), bouwwerken waarin mensen verblijven die minder zelfredzaam zijn (zoals bejaardenoorden, verpleeghuizen) en bouwwerken waarin brandgevaarlijke stoffen worden opgeslagen. De verdere uitwerking van de APK-gedachte moet met name op dergelijke risicovolle vormen van (gebruiksvergunningplichtig) gebruik zijn gericht.

Merkteken

De Commissie Alders heeft geadviseerd de rol van de burger als verantwoordelijk bezoeker (van horecagelegenheden) te stimuleren. De Commissie heeft daarvoor onder andere het voorbeeld aangereikt van de gemeenten Amsterdam en Zaanstad die overwogen om horeca-inrichtingen bij de voordeur te voorzien van een bordje waarop staat hoeveel mensen er op grond van de brandveiligheidseisen maximaal aanwezig mogen zijn. Om bewust handelen mogelijk te maken is transpa-

rantie nodig. Transparantie over voorwaarden voor veilig gebruik, zoals onder andere zijn te ontleen aan de gebruiksvergunning. Bezoekers en andere belanghebbenden moeten de relevante informatie eenvoudig kunnen achterhalen. Dit zou in de vorm van een bordje/papier kunnen maar ook digitaal via internet behoort tot de mogelijkheden. Dit biedt tevens aan ondernemers de mogelijkheid om te laten zien dat zij hun verantwoordelijkheid ten aanzien van brandveiligheid genomen hebben (zich in positieve zin onderscheiden op de markt).

Uit de ervaringen die met een zichtbaar merkteken zijn opgedaan is duidelijk geworden dat er geen juridische belemmeringen zijn voor het opnemen van een merkteken in de lokale bouwverordening als algemeen geldend gebruiksvoorschrift. Voor een effectief merkteken geldt dan wel een drietal essentiële voorwaarden:

1. (een kiem van) veiligheidsbewustzijn moet bij bezoekers en ondernemers aanwezig zijn (men moet zich de betekenis ervan realiseren);
2. een merkteken moet zijn gekoppeld aan een periodiek controle systeem;
3. Het moet andere informatie bevatten dan uitsluitend het maximaal toegestane aantal bezoekers.

Het ligt daarom voor de hand de verdere ontwikkeling van een zichtbaar merkteken in samenhang te brengen met het programma Versterken Veiligheidsbewustzijn (uit het actieprogramma Rampenbeheersing en Brandweer 2002–2006) en met de ontwikkeling en invoering van een algemene periodieke keuring van gebouwen gericht op brandveiligheid. Dit betekent dat ook de invoering van een landelijk merkteken niet eerder dan 2007 plaats kan vinden.

Het invoeren van een zichtbaar merkteken is intussen al opgenomen in het programma «Versterken Veiligheidsbewustzijn». In dat kader wordt een samenhangend pakket maatregelen ontwikkeld om de eigen verantwoordelijkheid van zowel ondernemers als bezoekers te versterken. Om de effecten van dit programma te kunnen meten wordt een nulmeting uitgevoerd. Ook de verwachte effectiviteit in relatie tot de vorm en inhoud van het merkteken zal hier in meegenomen worden. Verder zal bezien worden of een merkteken in het Haagse initiatief voor de algemene periodieke keuring kan worden ingepast.

Ook bij een merkteken vormt het toedelen van de kosten een aandachtspunt. Het aanhaken bij bestaande posten/procedures verdient daarbij de voorkeur. Een combinatie met de gebruiksvergunning en/of de algemene periodieke keuring ligt voor de hand.

Overige samenhangende initiatieven

Uniformering, de algemene periodieke keuring van gebouwen gericht op brandveiligheid en het merkteken hebben een gemeenschappelijke doelstelling. Het gaat om de borging van een maatschappelijk aanvaardbaar niveau van brandveilig gebruik van bouwwerken en de borging van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Deze ambitie is niet nieuw. Met dezelfde doelstelling als uitgangspunt is dan ook al een aantal stappen gezet om de het bestaande instrumentarium te verbeteren.

Introductie zorgplicht gebruiker: Het opnemen van een zorgplicht in de wet- en regelgeving voor de gebruiker zorgt er voor dat de primaire verantwoordelijkheid voor het brandveilige gebruik van het bouwwerk sterker tot uitdrukking komt. Een dergelijke zorgplicht is opgenomen in het voorstel tot wijziging van de Woningwet, dat onlangs aan de Kamer is aangeboden (TK 2003–2004, 29 232, nr. 2). Deze wetswijziging zal naar verwachting in 2005 in werking treden.

Gebruik voorlichting en toepassing ICT-mogelijkheden: Voorlichting over (procedurele en materiële) voorschriften is van groot belang om te bereiken dat burgers/bedrijven die voorschriften naleven.

ICT-toepassingen werken hierbij ondersteunend. Een landelijk uniforme regeling biedt dan in vergelijking met lokale regelingen schaalgroottevoordelen.

Intensiveren handhaving overheidsvoorschriften: Bij overtreding van overheidsvoorschriften moeten passende sancties kunnen worden opgelegd. Daarmee wordt voorkomen dat bewuste overtreding of nalatigheid «loont». Op een aantal punten 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 die samenhangen met de verbetering van het toezicht op de naleving en de handhaving. Hieronder vallen de vereenvoudiging van het toepassen van bestuursdwang door wijziging van het aanschrijvingsinstrumentarium (onder meer sluiting), de wettelijke verplichting tot het opstellen van een gemeentelijk handhavingsbeleidsplan en de strafbaarstelling van overtreding van voorschriften op grond van de Wet op de Economische Delicten. Bij de hierop volgende wijziging van de Woningwet, voorzien in 2006/2007, zal de bestuurlijke boete in de bouwregelgeving zijn intrede doen.

Gebouwdossier: In dit dossier moet de eigenaar van een gebouw alle relevante informatie over de bouwen gebruikstechnische staat en het uitrustingsniveau vastleggen. In september 2003 is gestart met een praktijkproef gericht op woningen. Deze praktijkproef, waarbij in een latere fase ook gebruiksvergunningplichtige gebouwen worden betrokken, moet inzichtelijk maken wat de voor- en nadelen zijn van de (verplichte) invoering van een dergelijk instrument, waarbij de kern wordt gevormd door een algehele (d.w.z. bouw-, gebruiks- en installatietechnische) keuring.

Conclusie

Gemeenten kunnen op grond van de verworven inzichten desgewenst direct aan de slag met periodieke gebruiksvergunningen en een lokaal merkteken. Dit sluit naadloos aan bij de investeringen die het Rijk doet om het veiligheidsbewustzijn, waaronder de verantwoordelijk voor brandveiligheid, van burgers, ondernemers en overheid te versterken.

Dit najaar vindt besluitvorming plaats over of en zo ja, hoe instrumenten zoals de gebruiksvergunning met een beperkte geldigheidsduur, een periodieke (brandveiligheids)keuring en het merkteken wettelijk verankerd moeten worden in de Woningwet en het daarop te baseren Gebruiksbesluit. Mede in verband met het streven naar beperking van regeldruk en administratieve lasten zal het vertrekpunt daarbij zijn dat de inzet van dergelijk instrumentarium daadwerkelijk moet bijdragen aan de verbetering van het brandveilig gebruik van bouwwerken, hetgeen met zich brengt dat die inzet beperkt moet blijven tot de meest risicovolle vormen van gebruik.

De pilot in Den Haag zorgt ervoor dat met de ontwikkeling van een periodieke keuring, en een daaraan gekoppeld merkteken, al direct wordt begonnen en niet tot 2007 wordt gewacht.

De hiervoor geschetste voorgenomen en lopende trajecten dragen bij aan het versterken van het gemeentelijk instrumentarium. Het geheel overziend ben ik ervan overtuigd dat met de genoemde initiatieven en ontwikkelingen een samenhangend pakket aan instrumenten ontstaat waarmee een efficiënte en effectieve uitvoering van het gemeentelijke veiligheidsbeleid gemakkelijker wordt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes