

Managementsamenvatting

Datum : 18 juli 2003
Aan : Ministerie van VROM, DG-wonen, Dir. Beleidsontwikkeling
T.a.v. : de heer drs. N.J. Benschop
Van : ir.R.A.P. van Herpen
Pagina's : 10
Referentie : Nzoo0008aaA1.rhe
Betreft : **Uniformering voorschriften brandveilig gebruik inrichtingen, bouwwerken en gebouwen**

Opdrachtomschrijving en doelstelling

In opdracht van VROM, DG-wonen, is geïnteriseerd of de voorschriften inzake een brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen, die momenteel zijn opgenomen in met name de gemeentelijke bouwverordeningen, landelijk uniform geregeld kunnen worden.

Met het onderzoek worden drie doelen nagestreefd. In de eerste plaats wordt nagegaan in hoeverre de gebruikstechnische voorschriften inzake brandveiligheid geschikt zijn voor een landelijk uniforme regeling. Ten tweede wordt aangegeven of een rechtstreekse overheveling van voorschriften mogelijk is, of dat aanpassingen (concretisering in grenswaarden, vaststelling bepalingsmethoden, vermijden overlap of conflict met andere regelgeving, etc.) noodzakelijk zijn. Tenslotte wordt aangegeven welke specifieke voorschriften dermate van de situatie afhankelijk zijn dat deze individueel maatwerk vereisen en niet geschikt zijn voor een landelijk uniforme regeling.

De resultaten van het onderzoek zijn weergegeven in rapport Wuoo0073aaA0.jgr "Uniformering voorschriften brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen" d.d. 18 juli 2003 van Adviesburo Nieman. Voorliggende notitie geeft een managementsamenvatting van het onderzoek.

Achtergrond

Vanuit de doelstelling van landelijk uniforme regels, vastgelegd op rijksniveau, heeft het kabinet aangegeven het voornemen, de gebruikseisen, zoals die in de gemeentelijke verordeningen staan, op te nemen in een landelijk werkende regeling. Dit onderzoek is een eerste inventariserende stap. De verwachting is dat het in de praktijk niet noodzakelijk is om de voorschriften inzake het brandveilig gebruik van een inrichting, bouwwerk en gebouw op gemeentelijk niveau te regelen. De beleidsvrijheid die gemeenten daarbij hebben wordt slechts in beperkte mate benut, omdat veel gemeenten de VNG-Model-bouwverordening integraal overnemen. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is wordt aan de hand van een steekproef nagegaan.

De handhaving van de gebruiksvoorschriften geschiedt vrijwel altijd op basis van advies van de brandweer. Deze handhavingwijze is echter zeer divers. Door genoemde voorschriften te uniformeren is eveneens een meer uniforme controle en handhaving mogelijk.

Uitgangspunt van het onderzoek is de inhoud van de reeds bestaande voorschriften in o.a. de Model-bouwverordening. Wanneer deze landelijk uniform geregeld worden zal de hoogte van de eis in de voorschriften in principe hetzelfde blijven, tenzij deze met andere publiekrechtelijke regelgeving zodanig strijdig of overlappend is, dat onderlinge afstemming noodzakelijk is. Dit geldt zowel voor de functionele eis, als de grenswaarde en de bijbehorende bepalingmethode.

Afbakening

Het onderzoek is inventariserend van aard. Hoe het voorschrift in een landelijke uniforme regeling exact moet worden geformuleerd, blijft buiten beschouwing.

Het onderzoek beperkt zich tot de gebruikstechnische voorschriften inzake brandveiligheid in de volgende regelgeving:

1. Gemeentelijke Bouwverordening;
2. Gemeentelijke Brandbeveiligingsverordening;
3. Enkele veel voorkomende AMvB's Wet Milieubeheer;
4. Arbobesluit.

De voorschriften onder 3 en 4 zijn reeds landelijk geuniformeerd. Deze voorschriften zijn desondanks toch in het onderzoek betrokken, om een beeld te krijgen van mogelijke overlappende of conflicterende eisen in de verschillende regelgevingen. Om die reden zijn deze onderdelen niet volledig geïnventariseerd, maar beperkt het onderzoek op deze punten zich tot de belangrijkste besluiten.

Ad 1. Bouwverordening

De volgende onderdelen (brandtechnisch) uit de Model-bouwverordening zijn in het onderzoek betrokken:

- Hoofdstuk 2;
- Hoofdstuk 6;
- Brandtechnische aspecten in bijlage 3 t/m 6;
- Voorbeeld-voorschriften in bijlage 2 en 3 van de toelichting.

Om de onderlinge gemeentelijke verschillen te kunnen vaststellen zijn de bouwverordeningen van de volgende gemeenten gehanteerd:

- Amsterdam;
- Den Haag;
- Rotterdam;
- Breukelen;
- Groningen;
- Maastricht;
- Leiden;
- Nijmegen.

Ad 2. Brandbeveiligingsverordening

In de Model Brandbeveiligingsverordening is relevant:

- Hoofdstuk 2.

Ad 3. AMvB's Wet Milieubeheer

De volgende AmvB's ad artikel 8.40 Wet Milieubeheer zijn in het onderzoek betrokken:

- Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer;
- Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer;
- Besluit horeca-, sport en recreatie-inrichtingen milieubeheer.

Ad 4. Arbobesluit

Uit het Arbobesluit zijn uitsluitend de brandtechnische voorschriften behandeld.

Conclusie

In opdracht van het Ministerie van VROM, DG Wonen, is een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om de voorschriften inzake het brandveilig gebruik van een inrichting, bouwwerk of gebouw, die momenteel met name in de gemeentelijke bouwverordeningen en brandbeveiligingsverordeningen zijn opgenomen, over te hevelen naar een landelijk uniforme regeling. Ook de voorschriften die reeds in aanwezige landelijke regelgeving zijn opgenomen betreffende een brandveilig gebruik of brandveilige inrichting (Arbobesluit, Wet Milieubeheer) zijn in dit onderzoek betrokken om inzicht te verkrijgen in hoeverre de voorschriften uit de bouwverordening en brandbeveiligingsverordening afstemming behoeven aan het Arbobesluit en de Wet Milieubeheer. Daarnaast is beschouwd of de voorschriften uit de bovengenoemde regelgeving (bouwverordening, brandbeveiligingsverordening, Arbobesluit en Wet Milieubeheer) zijn afgestemd op het Bouwbesluit. De vergelijking met het Bouwbesluit is noodzakelijk, omdat gebruiksvoorschriften een relatie kunnen hebben met de bouwvoorschriften.

Het onderzoek is afgebakend tot de volgende regelgeving:

- Model Bouwverordening *MBV* (en acht gemeentelijke bouwverordeningen)
- Model Brandbeveiligingsverordening *MBBV* (en eveneens acht gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen)
- Arbobesluit
- Enkele veel voorkomende AMvB's ad artikel 8.40 Wet Milieubeheer (Besluit opslag- en transportbedrijven; Besluit woon- en verblijfsgebouwen; Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen)

De volgende onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord:

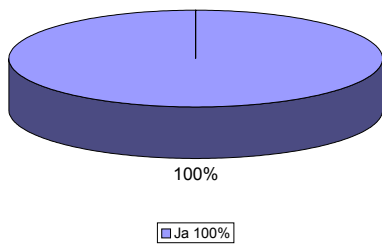
1. Kunnen de voorschriften inzake een brandveilig gebruik van een inrichting, bouwwerk of gebouw worden opgenomen in een landelijk uniforme regeling?

In de gemeentelijke bouwverordeningen: Ja.

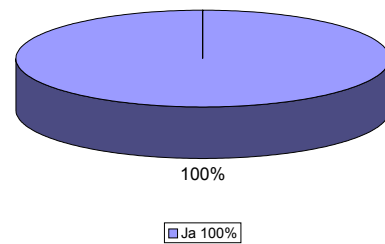
In de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen: Ja.

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. Feitelijk is deze vraag alleen relevant voor de voorschriften die zijn opgenomen in de bouwverordening en de brandbeveiligingsverordening. De overige voorschriften zijn reeds landelijk uniform werkend.

Model Bouwverordening
Brandveiligheidsvoorschriften geschikt voor uniformering?

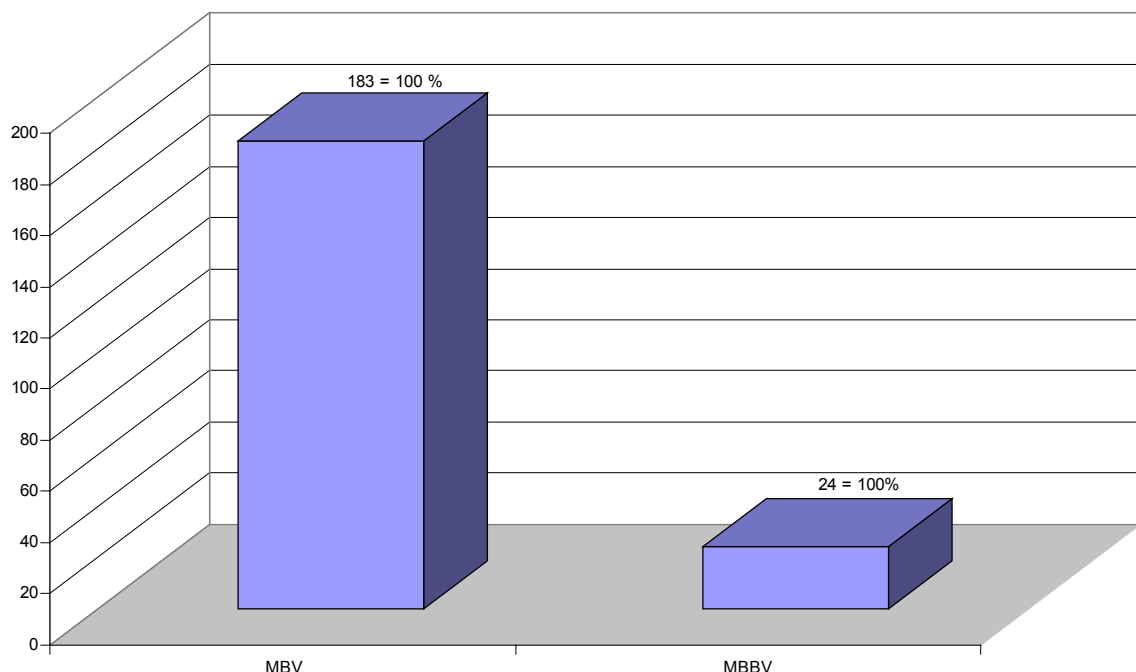


Model Brandbeveiligingsverordening
Brandveiligheidsvoorschriften geschikt voor uniformering?



Zowel de voorschriften uit de MBV (figuur links) als de voorschriften uit de MBBV (figuur rechts) kunnen 100% worden opgenomen in een landelijk uniforme regeling.

Aantal voorschriften brandveiligheid



De MBBV is ondergeschikt aan de MBV wanneer het gaat om het aantal voorschriften inzake een brandveilig gebruik.

2. Zijn er verschillen voor wat betreft de voorschriften inzake een brandveilig gebruik tussen de diverse gemeentelijke verordeningen?

In de gemeentelijke bouwverordeningen: Ja, zij het beperkt.

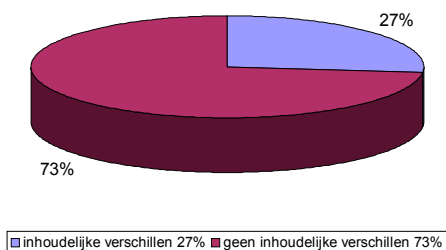
In de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen: Nee.

Met de bouwverordening en de brandbeveiligingsverordening hebben de gemeenten de vrijheid om een eigen beleid ten aanzien van het brandveilig gebruik van een gebouw, bouwwerk of inrichting te voeren. In de brandbeveiligingsverordening zijn in de acht onderzochte gemeenten geen verschillen geconstateerd. Het gemeentelijk beleid is wat dit betreft dus uniform. In de bouwverordening komt in 27 % van de voorschriften gemeentelijke verschillen voor. Deze verschillen betreffen voornamelijk het toepassen van verschillende

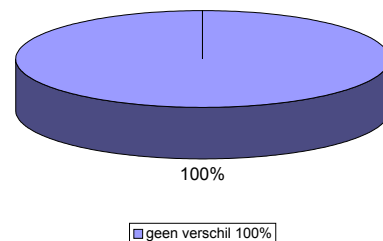
grenswaarden in de voorschriften. Het maakt hierbij niet uit of een afwijking van een bepaald voorschrift in de Model Bouwverordening in één gemeentelijke bouwverordening of in alle onderzochte gemeentelijke bouwverordeningen is geconstateerd. Dit weegt even zwaar. Het is dus niet zo dat de gemeenten in 27 % van de voorschriften van de Model Bouwverordening afwijken, maar dat in 27 % van de voorschriften van de Model Bouwverordening tenminste één van de onderzochte gemeenten afwijkt van de Model Bouwverordening. Ook toevoegingen (uitbreidingen ten opzichte van de Model Bouwverordening) zijn hierbij als verschillen aangemerkt.

De toevoegingen ten opzichte van de Model Bouwverordening waarmee sommige gemeenten de voorschriften hebben uitgebreid betreffen soms uitzonderingen of kleine aanvullingen, doch kunnen ook structureler van aard zijn. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij het toevoegen van gebruiksfuncties, zoals prostitutiebedrijven.

Model Bouwverordening
Gemeentelijke verschillen in brandveiligheidsvoorschriften?



Model Brandbeveiligingsverordening
Gemeentelijke verschillen in brandveiligheidsvoorschriften?



In de MBV (figuur links) is in 27% van de voorschriften een inhoudelijk verschil met 1 of meer gemeenten geconstateerd. In de MBBV (figuur rechts) werden geen gemeentelijke afwijkingen geconstateerd.

3. Zijn er voorschriften in andere wetten inzake het brandveilig gebruik van een inrichting, bouwwerk of gebouw waarop moet worden afgestemd?

In de gemeentelijke bouwverordeningen: Ja.

In de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen: Ja.

Afstemming met het Arbobesluit is gewenst. Hierbij wordt opgemerkt dat de gebruiksvoorschriften in het Arbobesluit dermate algemeen zijn geformuleerd dat de voorschriften in de bouwverordening als meer gedetailleerde invulling hiervan gezien kunnen worden. Er zijn overigens wel aanzienlijke discrepanties geconstateerd tussen het Arbobesluit en het Bouwbesluit. Afstemming van de voorschriften inzake brandveilig gebruik in het Arbobesluit op de voorschriften in het Bouwbesluit is noodzakelijk.

Afstemming met de AMvB's ad artikel 8.40 van de Wet Milieubeheer is gewenst. De voornaamste afstemming betreft de opslag van en omgang met gevaarlijke stoffen op de via de AMvB's aangestuurde CPR-richtlijnen. Overigens zijn ook in dit geval aanzienlijke discrepanties aanwezig tussen de AMvB's ad artikel 8.40 van de Wet Milieubeheer en het Bouwbesluit. Afstemming op de voorschriften in het Bouwbesluit is noodzakelijk.

Afstemming van de voorschriften inzake het brandveilig gebruik in de MBV en MBBV op het Bouwbesluit is tenslotte eveneens noodzakelijk. Ook in dit geval zijn aanzienlijke discrepanties aanwezig.

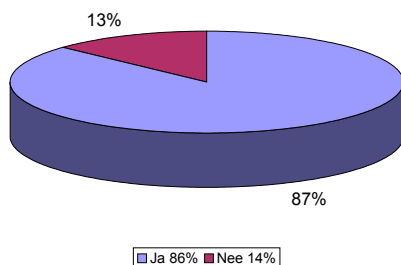
Uit het bovenstaande blijkt dus dat de voorschriften in de onderzochte regelgeving vooral afstemming op het Bouwbesluit behoeven. De voorschriften zijn in verschillende gevallen overlappend met het Bouwbesluit. Dit leidt soms tot strijdigheden, soms tot aanvullingen, doch veelal tot onduidelijkheid. Momenteel ontbreekt afstemming ten aanzien van:

- functionele eisen,
- bepalingmethoden (vaak niet aangewezen),
- grootheden (vaak afwijkend van de grootheden in het Bouwbesluit),
- definities (vaak andere termen en begrippen, meestal niet eenduidig gedefinieerd), *en/of*
- prestatie-eisen en grenswaarden (vaak inherent aan verschil in bepalingmethoden, grootheden en definities).

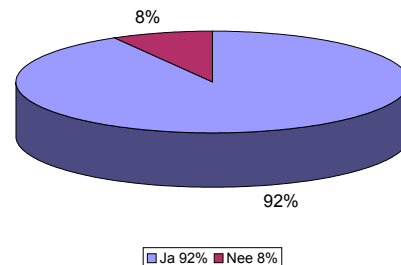
4. In hoeverre dienen de voorschriften inzake het brandveilig gebruik te worden geactualiseerd of geprecisieerd?

Zoals uit het voorgaande blijkt, is vooral afstemming op het Bouwbesluit noodzakelijk. De voorschriften in de onderzochte wetgeving zijn niet op hetzelfde abstractieniveau als het Bouwbesluit geformuleerd; de formulering in functionele eisen die met prestatie-eisen en grenswaarden (gekoppeld aan een bepalingmethode) nader worden ingevuld, ontbreekt veelal. De consequentie hiervan is dat een groot deel van de voorschriften nader onderzoek noodzakelijk is om een goede afstemming te verkrijgen. Dit nader onderzoek is niet altijd even diepgaand, soms volstaat het om bepalingmethoden te precisiëren, of de grootheden te veranderen.

Model Bouwverordening
Behoeven brandveiligheidsvoorschriften nader onderzoek?



Model Brandbeveiligingsverordening
Behoeven brandveiligheidsvoorschriften nader onderzoek?

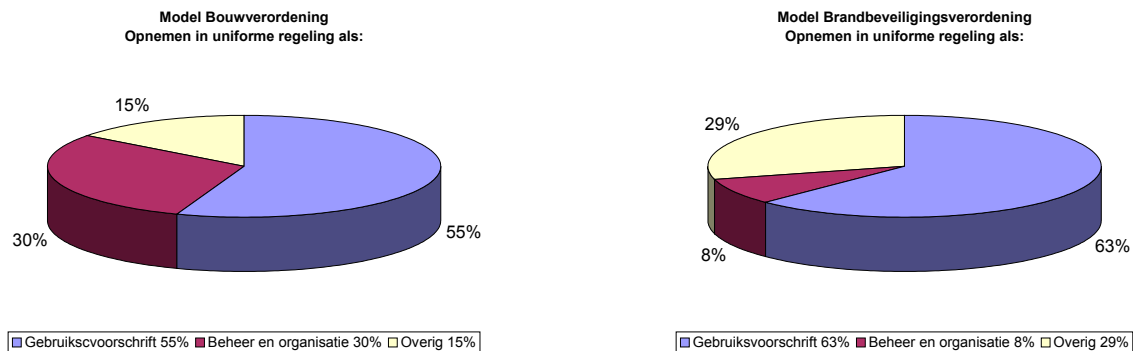


Van de voorschriften inzake brandveilig gebruik heeft in de MBV 87% nader onderzoek (figuur links), alvorens deze overgeheveld kunnen worden naar een landelijk uniforme regeling. Voor de MBBV bedraagt dit 92% (figuur rechts).

Aanbevelingen

1. Ad conclusie 1: Landelijk uniforme regeling

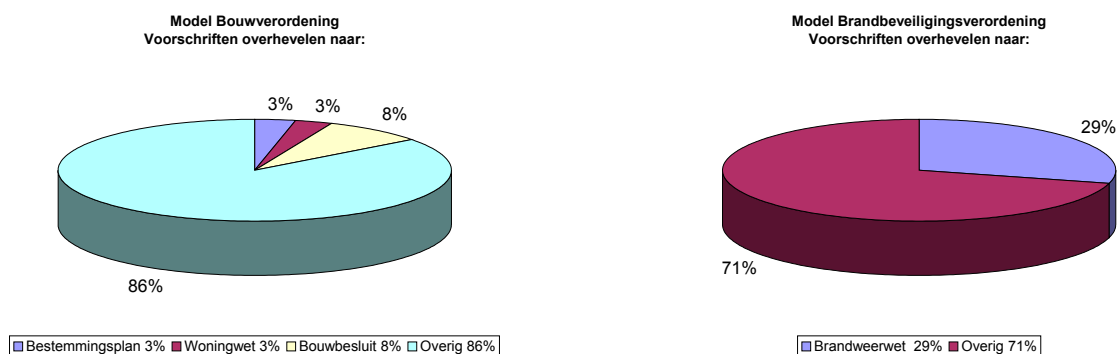
Opvallend is dat in de onderzochte wetgeving de voorschriften niet alleen met een brandveilig gebruik te maken hebben, maar ook met beheer en organisatie en zelfs met brandveilig bouwen. Deze laatste groep van voorschriften zou in het Bouwbesluit moeten thuishoren.



Van de onderzochte voorschriften in de MBV (figuur links) is 55% gebruiksvoorschrift, 30% beheer en organisatie en 15% overig.

In de MBBV (figuur rechts) is 63% gebruiksvoorschrift, 8% beheer en organisatie en 29% overig.

Uit de eerste conclusie blijkt voorts dat de vraag niet zozeer is **of** de voorschriften in de Model-bouwverordening en Model-brandbeveiligingsverordening geuniformeerd kunnen worden, maar **op welke wijze** (met welke aanpassingen) en **in welke regeling** (in een nieuwe AMvB 'gebruiksvoorschriften brandveiligheid', of als aanvulling in het Bouwbesluit) dit kan geschieden. Vanwege de relatie die in de voorschriften met het Bouwbesluit is geconstateerd lijkt opname als aanvulling in het Bouwbesluit voor de hand te liggen.



Een klein deel van de onderzochte voorschriften in de MBV kan rechtstreeks worden overgeheveld naar Woningwet, Bestemmingsplan of Bouwbesluit. Het overige deel (86%) dient in een aparte regeling of aanvullend hoofdstuk in het Bouwbesluit te worden opgenomen.

Van de onderzochte voorschriften in de MBBV kan 29% rechtstreeks naar de Brandweerwet worden overgeheveld. Het overige deel (71%) dient in een aparte regeling of aanvullend hoofdstuk in het Bouwbesluit te worden opgenomen.

2. Ad conclusie 2: Gemeentelijke verschillen

Gemeentelijke verschillen zijn aanwezig in de MBV. Het gaat soms om structurele verschillen, zoals uitbreidingen of differentiatie van gebruiksfuncties, toevoegingen aan MBV-artikelen, doch veelal om verschil in grenswaarden.

De structurele verschillen dienen nader onderzocht te worden. De variëteit in grenswaarden is in principe geen beletsel voor landelijke uniformering. In landelijk uniforme regelgeving kan dit worden ondervangen door alleen met een functionele eis te volstaan, of door bij de betreffende grenswaarden aan te geven dat deze nader door de gemeente kunnen worden ingevuld, desgewenst binnen een vastgelegde bandbreedte.

Op deze wijze blijft gemeentelijk beleid op een aantal punten ten aanzien van brandveilig gebruik van inrichtingen, bouwwerken en gebouwen mogelijk. Bij de verdere uitwerking zal moeten worden bezien of de gemeentelijke beleidsvrijheid op deze punten moet blijven bestaan of dat het belang van landelijke uniformiteit zwaarder moet wegen.

3. Ad conclusie 3: Afstemming met andere wetgeving

Overlappen, dubbelingen en strijdigheden tussen voorschriften dienen onderling en op andere wetgeving te worden afgestemd (zoals het Bouwbesluit). In elk geval dienen de bouwtechnische eisen vanuit de MBV, MBBV, Arbobesluit en AMvB's Wet Milieubeheer te worden overgeheveld naar het Bouwbesluit.

De overige overblijvende voorschriften kunnen worden opgenomen in een nieuwe landelijke regeling, of als aanvulling in het Bouwbesluit worden opgenomen.

4. Ad conclusie 4: Actualisering en precisieering van voorschriften

Voor de bovengenoemde overige voorschriften ligt het voor de hand deze waar nodig te formuleren op een wijze overeenkomstig het Bouwbesluit; dus in een functionele eis, aangevuld met prestatie-eisen en grenswaarden. De bepalingsmethoden voor de grenswaarden dienen zo mogelijk genormeerd te zijn (NEN / EN) en eenduidig aangewezen te worden.

Het bijkomend voordeel van het opnemen van de voorschriften inzake het brandveilig gebruik van een inrichting, bouwwerk of gebouw in een uniforme regeling of AMvB is, dat naar verwachting minder vaak een gebruiksvergunning noodzakelijk is. Immers, door rechtstreeks aan deze regeling te voldoen is een brandveilig gebruik gewaarborgd, borging door een gebruiksvergunning is dan niet meer nodig. Alleen in bijzondere gevallen ('maatwerk'-oplossingen voor het betreffende geval) of grote risico's zal een gebruiksvergunning noodzakelijk blijven.

Een dergelijke benadering is niet nieuw. De Wet Milieubeheer bewandelt feitelijk dezelfde weg. Hier zijn bij inrichtingen die rechtstreeks voldoen aan één van de AMvB's ad artikel 8.40 van de Wet Milieubeheer evenmin milieuvergunningen nodig.

Adviesburo Nieman B.V.

Ir. R.A.P. van Herpen

Bijlage 1: Samenstelling projectteam en begeleidingscommissie

Projectteam:

Ing. P.J. van der Graaf	(Adviesburo Nieman BV – Utrecht)
Mw. Ing. S. Eilander	(Adviesburo Nieman BV – Zwolle)
Ir. R.A.P. van Herpen	(Adviesburo Nieman BV – Zwolle)

Begeleidingscommissie:

Drs. N.J. Benschop	(Min. VROM)
Drs. J. in 't Hout	(Min. VROM)
R.J.C. van Os	(Min. VROM)
Mr. W.R. Smid	(Min. VROM)
Mw. Ir. S. Pothuis	(Min. BZK)
Ing. J.J. Vreugdenhil	(VNG)
Ing. M.A. Brouwer	(Reg. Brandweer Nijmegen)

Opdrachtgever:

Ministerie van VROM,
DG Wonen
Postbus 30941
2500 GX Den Haag

projectnummer VROM:	DBO 2002102866
projectnummer Nieman:	zoo0008aa