

Actualiteiten, mededelingen, reacties van lezers

TBR 2013/69

Handhaven van brandveiligheid en de Regionale Uitvoeringsdiensten: een uitkomst of nog meer chaos?

Mr. I.L. Haverkate¹

1. Inleiding

Bouwregelgeving en het overheidstoezicht daarop wordt door betrokkenen als complex en ondoorzichtig ervaren. Voor specifieke regelgeving met betrekking tot brandveiligheid geldt dat zeker ook. De hoofdlijnen zijn in beginsel overzichtelijk en begrijpelijk. Zodra een initiatiefnemer evenwel wil afwijken van de standaardregels en een beroep doet op gelijkwaardige oplossingen, wordt het erg onoverzichtelijk en ingewikkeld. In het onderstaande worden, zonder uitputtend te willen zijn, de hoofdregels uiteengezet en wordt stilgestaan bij voorbeelden waarin het allemaal een stuk minder duidelijk is.

Ook wordt stilgestaan bij de problemen waar ondernemers in de praktijk mee worden geconfronteerd. Deze problemen zijn voor een belangrijk deel toe te rekenen aan het gebrek aan expertise bij het bevoegd gezag dat vergunningaanvragen moet beoordelen, toezicht moet houden en moet beslissen of er moet worden overgegaan tot handhaving of niet.

2. De relevante regelgeving in het kort

De eisen die in het kader van brandveiligheid worden gesteld zijn in grote lijnen in wet- en regelgeving neergelegd als volgt:

- Op grond van het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a. van de Wabo, is voor het bouwen van een bouwwerk een omgevingsvergunning vereist.
- Op grond van het bepaalde in artikel 2.10, eerste lid aanhef en onder a. van de Wabo, moet bij de aanvraag aannemelijk worden gemaakt dat

het bouwen voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012.

- Op grond artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo is voor de in artikel 2.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) voor het gebruik van een aantal specifiek genoemde bouwwerken met het oog op brandveiligheid een omgevingsvergunning vereist.
- Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo is voor het oprichten of het veranderen van een milieu-inrichting een omgevingsvergunning vereist. Hoewel gelet op artikel 2.14 van de Wabo vooral milieu-aspecten bij de verlening van deze vergunning een rol spelen, staan in de voorschriften van dergelijke vergunningen in de praktijk vaak ook zaken die zien op brandveiligheid. Het gaat dan om eisen die worden gesteld aan brandveiligheidsvoorzieningen, zoals blusinstallaties, maar bijvoorbeeld ook eisen die worden gesteld aan maximale hoeveelheden gevaarlijke stoffen die mogen worden opgeslagen en brandwerendheid van (scheidings)wanden.
- Voor de in artikel 1.18. van het Bouwbesluit 2012 genoemde bouwwerken geldt een gebruiksmeldingsplicht.
- Bevoegd tot het verlenen van de omgevingsvergunning zijn op grond van artikel 2.4 lid 1 van de Wabo in beginsel Burgemeester en Wethouders. Op deze hoofdregel bestaat een aantal uitzonderingen die in het tweede tot en met het vijfde lid van artikel 2.4 zijn genoemd. Onder omstandigheden kunnen Gedeputeerde Staten of de Minister bevoegd zijn.

Op het ontbreken van de hierboven genoemde omgevingsvergunningen, of het handelen in strijd met

¹ Iskander Haverkate is advocaat bij Gijs Heutink advocaten te Amsterdam.

de voorschriften van een dergelijke vergunning kan op grond van de Wabo worden gehandhaafd. Handhaving van de voorschriften gesteld in het Bouwbesluit 2012 kan op grond van de betreffende bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 zelf en op grond van het bepaalde in artikel 1b van de Woningwet (Ww).

De hierboven beschreven hoofdregels zijn te begrijpen. Zoals gezegd wordt het moeilijker als er bijvoorbeeld een beroep wordt gedaan op gelijkwaardigheid, zoals onderstaande voorbeelden zullen verduidelijken.

Het Bouwbesluit 2012 geeft in artikel 1.3 de mogelijkheid om af te wijken van de voorschriften uit de hoofdstukken 2 tot en met 7 op basis van een gelijkwaardige oplossing. Het installeren van een sprinklerinstallatie wordt regelmatig als gelijkwaardige oplossing voorgesteld voor een aantal brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Deze sprinkler moet op grond van artikel 6.32 van het Bouwbesluit 2012 zijn voorzien van een geldig inspectiecertificaat op grond van de CCV inspectieregelingen. Die regeling is ondoorzichtig en voor leken zo goed als niet te begrijpen. Aan welke technische eisen een dergelijke installatie moet voldoen is zeer onduidelijk. In de praktijk stellen de bij de CCV-regeling aangesloten inspectie-instellingen allerlei onrealistische en zwaar over gedimensioneerde eisen aan de brandveiligheidsinstallaties, waardoor initiatiefnemers onnodig op kosten worden gejaagd.

Een ander voorbeeld is het volgende. Op grond van de betreffende bepalingen uit de Wabo en de Regeling omgevingsrecht (Mor) moeten in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het oprichten of het veranderen van een milieu-inrichting de best beschikbare technieken worden toegepast. Via artikel 9.2 van de Mor wordt voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen verwezen naar de richtlijn Publicatiereeks gevaarlijke stoffen (PGS) 15. Als bijlage bij PGS 15 is een tabel opgenomen met daarin opgenomen een overzicht van toepasselijke ontwerpnormen voor bijvoorbeeld sprinklerinstallaties. In die normen is opgenomen aan welke eisen een sprinkler moet voldoen. Die ontwerpnormen zijn zeer technisch en uitgebreid, daar is zeer specialistische kennis voor nodig. Verder spreken de verschillende normen elkaar op essentiële punten tegen. In de praktijk leidt dit tot ingewikkelde discussies over de vraag aan welke eisen een blusinstallatie moet voldoen, waarover later meer.

3. Toezicht en handhaving in kort bestek

Toezicht en handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften is in hoofdzaak een lokale aangelegenheid. Als uitgangspunt geldt, dat het college van B&W bevoegd is tot het verlenen van de benodigde vergunningen, behoudens uitzonderingen en ook bevoegd is toezicht te houden en zo nodig tot handhaving over te gaan. De bestuurlijke handhaving is in hoofdzaak geregeld in hoofdstuk 5 van de Awb en in hoofdstuk 5 van de Wabo. Behalve aan de gemeente, worden ook aan gedeputeerde staten en de Minister diverse taken toebedeeld. Op grond van artikel 5.20 van de Wabo kunnen andere bestuursorganen een verzoek tot handhaving richten aan het bevoegd gezag. Ook de speciale vorderingsbevoegdheid van de Minister op grond van artikel 5.24 van de Wabo verdient vermelding.

4. Problemen uit de praktijk

4.1 Het gebrek aan kennis bij het bevoegd gezag

Een belangrijke oorzaak van problemen in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving is de complexiteit van de materie en het ontbreken van voldoende kennis bij het bevoegd gezag. Zoals eerder opgemerkt, kunnen problemen met betrekking tot brandveiligheid erg ingewikkeld worden, zodra er wordt afgeweken van de standaardnormen en er een beroep wordt gedaan op gelijkwaardigheid. In de praktijk erkent het bevoegd gezag regelmatig dat de benodigde kennis ontbreekt om brandveiligheidsmaatregelen goed te kunnen beoordelen. Het zelfde geldt voor de brandweer. Met name als er wat complexere brandblussystemen worden geïnstalleerd, beschikt de brandweer vaak over onvoldoende kennis om daar een oordeel over te geven.

In de praktijk valt men dan vaak terug op een certificaat of een inspectierapport, waaruit zou moeten blijken dat de installatie doet waarvoor hij is aangelegd. De gehanteerde inspectieschema's geven echter geen ruimte voor maatwerk. Er wordt met standaardlijsten met afkeurcriteria gewerkt en er wordt maar al te snel geconcludeerd dat een installatie niet aan alle eisen voldoet, waarna deze wordt afgekeurd. Dat leidt ertoe, dat er vaak buitensporige eisen worden gesteld aan brandveiligheidsinstallaties en deze installaties vaak zwaar over gedimensioneerd zijn. Ondernemers worden zo onnodig op kosten gejaagd.

Een ander veel voorkomend probleem is dat er bij het ontwerp van een installatie op punten is afgeweken van de voor die installatie geldende ontwerpnormen. Daar kunnen allerlei goede redenen voor

zijn. Het gebeurt in de praktijk echter maar al te vaak, dat inspectie-instellingen vervolgens weigeren om een goedkeurend certificaat af te geven, alleen omdat er van de ontwerpnormen is afgeweken. Er wordt echter niet stilgestaan bij de vraag, of er nog steeds sprake is van een brandveilige situatie.

Zo kan het voorkomen dat een inrichting niet mag worden geopend of zelfs moet worden gesloten als niet alle brandveiligheidsinstallaties (kunnen) worden gecertificeerd. Vaak wordt er op aandringen van het bevoegd gezag en inspectie-instellingen een dusdanige overdaad aan installaties voorgeschreven, dat het onmogelijk is om al die installaties gecertificeerd te krijgen. Daarbij kan een rol spelen dat de verschillende ontwerpnormen voor dit soort installaties met elkaar in strijd zijn. Regelmatig ontstaat er een impasse waar ondernemer en bevoegd gezag niet meer uitkomen met alle - soms enorme - financiële gevolgen van dien. Overigens is er sinds enige tijd door de rijksoverheid een voorziening in het leven geroepen waarin een aantal onafhankelijke deskundigen gratis advies kunnen uitbrengen over een geschil tussen burgers/ondernemers en het bevoegd gezag over de praktijktoepassing van brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit 2012: de Adviescommissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften.²

5. Beleidsinitiatieven van de zijde van de overheid

5.1 De 'package deal'

Op basis van onder andere het advies van de commissie Herziening Handavingsstelsel VROM-regelgeving uit 2008³ hebben de rijksoverheid, IPO en VNG in 2009 een 'package deal' gesloten om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) te moderniseren. Kern van deze package deal is het bundelen van toezicht, vergunningverlening en handhaving in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Om deze deal uit te voeren was een gezamenlijk uitvoeringsprogramma opgezet, (PUMa= programma uitvoeren met ambitie), dat per 1 januari 2013 is beëindigd.⁴ Per 1 januari 2013 zijn er 28 RUD's (ook wel: Omgevingsdiensten) gekomen.⁵

Het doel van PUMa was herinrichting van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Knelpunten als een serieus handhavingstekort moeten worden opgelost, er moet een bijdrage worden geleverd aan de realisatie van beleidsdoel-

einden in de fysieke leefomgeving en de regeldruk moet worden vermindert.

Verder is beoogd een heldere rolverdeling tussen overheden, decentralisatie van bevoegdheden, versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht en een eenvoudiger en effectievere afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en het openbaar ministerie en de politie. Er wordt gestreefd naar goede informatie-uitwisseling, voldoende gekwalificeerd personeel en effectiviteit bij de inzet van de beschikbare mensen.

Dit nieuwe stelsel functioneert nog niet volledig per 1 januari 2013. Er is sprake van een implementatieperiode die twee jaar, 2013 en 2014, omvat. In die periode zullen alle RUD's worden gevormd.

5.2 De voorgestelde wijziging van de Wabo en de noodzaak daartoe

De noodzaak om een verdere verbetering van toezicht en handhaving door te voeren is onder meer ingegeven door een incident als de brand bij Chemie Pack in Moerdijk in januari 2011, waarbij veel schade aan het milieu is veroorzaakt. Er wordt erkend dat er sprake is van een kwaliteitstekort bij de uitvoering van de VTH-taken. Er is sprake van fragmentatie in combinatie met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is te versnipperd.

De kwaliteitsverbetering moet worden gerealiseerd door een aanpassing van de Wabo. Toegevoegd wordt hoofdstuk 5A: 'Kwaliteitsbevordering en coördinatie in de uitoefening van bevoegdheden', bestaande uit de nieuwe artikelen 5.27 tot en met 5.32. Het wetsvoorstel is door de ministerraad goedgekeurd en ligt voor advies bij de Raad van State. Zonder hier al te diep op de voorgestelde wetswijziging in te gaan, moet worden vastgesteld dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm toch vooral procesmatige voorschriften behelst, met uitzondering wellicht van het bepaalde in artikel 5.27, eerste lid, waarin is opgenomen dat er eisen kunnen worden gesteld aan de bekwaamheid van de ambtenaren die bij handhaving betrokken zijn. Verder zien de voorgestelde wetsartikelen vooral op (regulering van) de samenwerking tussen de verschillende overheden.

2 Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/bouwvoorschriften/voldoen-aan-bouwbesluit-2012/brandveilig-gebruik-gebouwen>.

3 Commissie Herziening Handavingsstelsel VROM-regelgeving, *De Tijd is Rijp*, juli 2008.

4 Zie voor meer informatie: www.uitvoeringmetambitie.nl.

5 Zie: www.omgevingsdienst.nl.

5.3 Enkele gevolgen van het wetsvoorstel

Zoals gezegd zijn de voorgestelde wijzigingen vooral procesmatig van aard. Wat een en ander gaat betekenen voor de inhoudelijke kant van het toezicht en de handhaving is niet duidelijk. Het is de bedoeling dat de RUD's de status krijgen van een openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar noodzakelijk is dat niet. Ook andere vormen van samenwerking zijn mogelijk. Het wetsvoorstel beoogt niet een wijziging te brengen in wie op grond van het bepaalde in artikel 2.4 van de Wabo als bevoegd gezag moet worden aangemerkt.

6. Hoe kunnen de gesignaleerde praktijkproblemen worden opgelost?

In het novembernummer 2012 van het *Chemie magazine* is een interview gepubliceerd met veiligheidsdeskundige Chris Pietersen.⁶ Hij trekt een aantal conclusie en doet een aantal aanbevelingen die van harte kunnen worden onderschreven. Hij wijst op doelgerichte regelgeving. Dat is regelgeving die een doel formuleert, naar mag worden aangenomen het behalen van een bepaald niveau van brandveiligheid. De regelgeving moet de ondernemer vervolgens de ruimte bieden om daaraan zelf invulling te geven. De ondernemer moet aantonen dat de brandveiligheid op orde is. Het gaat immers, zoals terecht wordt opgemerkt, om de veiligheid van de installaties en niet om de vraag of een bedrijf tot in kleinste details voldoet aan exact voorgeschreven eisen van de wetgever. Bedrijven moeten kunnen uitleggen waarom ze bepaalde keuzes hebben gemaakt en inspecteurs kunnen niet meer volstaan met het afvinken van controlelijsten.

Een dergelijke werkwijze vereist evenwel voldoende kennis bij het bevoegd gezag en die kennis is er op dit moment niet. Een ander probleem is, dat er weinig onafhankelijke instanties zijn die voorgestelde brandveiligheidsoplossingen kunnen beoordelen.

Bij de beoordeling van brandveiligheidsmaatregelen moet dus meer maatwerk komen: een beoordeling van de installaties en de overige maatregelen die zijn getroffen in het specifieke bedrijf zelf en niet het langsploen van vooraf opgestelde standaardlijsten. Dit vergt mogelijk een aanpassing van diverse regels op het gebied van brandveiligheid.

Verder moet het kennisniveau bij het bevoegd gezag en de brandweer flink worden verbeterd. In dat kader wordt nog gewezen op het volgende. In de

periode 2007 en 2008 is er een stevige discussie geweest naar aanleiding van vaak voorgeschreven certificaten voor blusinstallaties op grond van een bepaald certificeringsschema. Dergelijke certificaten konden maar door 4 bij het schema aangesloten Nederlandse inspectie-instellingen worden verleend en die verleenden zo'n certificaat alleen als de installatie was aangelegd door een van de ruim 20 aangesloten Nederlandse installateurs. Tegen deze werkwijze is een aantal klachten ingediend bij de Europese Commissie wegens strijd met het vrij verkeer van diensten en het vrij verkeer van goederen (de sprinklers). In de gesprekken die daarop zijn gevolgd is van de zijde van de brandweer geopperd om mensen in de eigen gelederen te gaan opleiden, zodat zij zelf in staat zouden zijn om brandveiligheidsoplossingen als sprinklerinstallaties te kunnen beoordelen. In de praktijk is er van dit prima voornemen helaas niets terecht gekomen, de kennis ontbreekt nog steeds.

Tot slot moeten er meer onafhankelijke instanties komen die oplossingen in het kader van brandveiligheid kunnen beoordelen. Dat zijn er nu veel te weinig. Die instanties moeten als het enigszins mogelijk is geen belang hebben in het proces met betrekking tot vergunningverlening, inspectie, toezicht en handhaving.

6.1 Lost de komst van de Regionale uitvoeringsdiensten de problemen op?

Gevreesd moet worden van niet. Zoals gezegd bevatten de voorgestelde wetsartikelen hoofdzakelijk regels met betrekking tot samenwerking en verantwoordelijkheid tussen de verschillende overheden. Het probleem wordt daarmee in de basis niet opgelost. Samenwerken is prima, maar als de elementaire kennis op het gebied van brandveiligheid ontbreekt, dan lost die samenwerking niets op. Voor het kunnen overdragen en delen van kennis is het bezitten van die kennis een eerste vereiste en daar schort het nu juist aan. In de voorgestelde regeling en alle onderliggende stukken is geen aandacht besteed aan het verhogen van het kennisniveau. Het ligt dan ook niet in de lijn der verwachting dat de komst van de RUD's de komende jaren enige verandering teweeg zal brengen, al was het maar omdat ze de jaren 2013 en 2014 nodig hebben om in bedrijf te komen. Hoezeer het ook is toe te juichen dat er initiatieven worden ontplooid, er moet flink worden geïnvesteerd in het opleiden van voldoende personen binnen gemeenten en brandweer.

⁶ Zie *Chemie magazine* november 2012, p. 23-25.

7. Conclusies en aanbevelingen

De conclusie is, dat het slecht gesteld is met de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving als het gaat om brandveiligheid. Het op zeer korte termijn op peil brengen van de kennis van degenen die zich met deze taken bezighouden is absoluut noodzakelijk en veel effectiever dan het optuigen van allerlei samenwerkingsverbanden tussen overheden. Ook het oprichten van meer echt onafhankelijke deskundigenbureau's is van groot belang. Deze deskundigen moeten in staat zijn een

onafhankelijke beoordeling te maken van brandveiligheidsoplossingen, als overheid en ondernemer er toch niet uitkomen.

Een totaal andere invalshoek, die de moeite van het overwegen zeker waard is, hebben Ira Helsloot en Arjen Schmidt onderzocht.⁷ Zij pleiten - kort gezegd - voor de invoering van een verplichte aansprakelijkheidsverzekering voor bouwen, in plaats van ingewikkelde vormen van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Op z'n minst een idee om eens goed over na te denken.

⁷ Ira Helsloot en Arjen Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw?*, Den Haag: Boom Lemma 2012.