

Aan de Voorzitter
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

www.vrom.nl

Besluit brandveilig gebruik bouwwerken

Datum	Kenmerk	Afschrift aan
	DJZ2007090968	DGWWI/BO

Geachte Voorzitter,

Overeenkomstig de toezegging van de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in zijn brief van 20 december 2006 (Kamerstukken II 2006/2007, 28 325, nr. 48) zend ik u hierbij het ontwerp-Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. Tevens ga ik in op de vragen die de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij brief van 16 november 2006 (06-VROM-B-078) heeft gesteld.

Alvorens op de afzonderlijke vragen in te gaan, merk ik in meer algemene zin het volgende over het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken op.

Op grond van de Woningwet moeten gemeenten in hun bouwverordening voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken opnemen. Mede naar aanleiding van suggesties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden die gemeentelijke voorschriften landelijk geüniformeerd met het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. Het opstellen van het ontwerpbesluit heeft plaatsgevonden in overleg met een groot aantal organisaties, waaronder de VNG, het Landelijk Netwerk Brandpreventie van de Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN), VNO-NCW, MKB Nederland, Koninklijke Horeca Nederland en diverse branche-organisaties in de bouw. Het ontwerpbesluit bouwt voort op de model-Bouwverordening (Mbv) van de VNG. Uitgangspunt daarbij is dat het gaat om een inhoudelijk beleidsneutrale, landelijke uniformering van voorschriften op basis van het brandveiligheidsniveau van de Mbv-voorschriften. Het is dus niet de intentie geweest om dat brandveiligheidsniveau te verlagen of te verhogen.

In de Mbv is het verbod opgenomen om 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) aan meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft, of



- c) aan meer dan tien kinderen jonger dan twaalf jaar of aan meer dan tien lichamelijk en/of verstandelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft.

Mede op basis van de ervaringen die gemeenten hebben opgedaan bij de inhaalslag in de afgifte van gebruiksvergunningen die zij zijn begonnen na de cafébrand in Volendam, kon bij het opstellen van het ontwerpbesluit worden geconcludeerd dat met name voor de onder a bedoelde categorie een vergunningstelsel niet de meest praktische oplossing is. In het overgrote deel van dergelijke gevallen zijn namelijk gebruiksvergunningen afgegeven die louter standardeisen ten aanzien van het brandveilig gebruik bevatten. Dat betekent ook dat in die gevallen een voldoende brandveilig gebruik kan worden bereikt wanneer die standardeisen voortaan als algemene voorschriften in de regelgeving worden opgenomen. De achterstand bij de afgifte van gebruiksvergunningen voor die categorie zou daarmee in één keer verdwijnen. Bovendien is het voor de betreffende bedrijven voortaan in één keer duidelijk aan welke basiseisen moet worden voldaan en wordt het veel eenvoudiger voor hen. De gemeente kan de personele capaciteit die zij op deze wijze bespaart, aanwenden voor de zwakste schakel in de toezichtsketen, de controle ter plekke.

Bij de uitwerking van het ontwerpbesluit is in overleg met genoemde organisaties en de gemeente Amsterdam in eerste instantie bekeken of op basis van de gemeentelijke praktijkervaringen criteria ontwikkeld zouden kunnen worden waarmee onderscheid gemaakt kan worden tussen categorieën gevallen waarin op die manier wel en die waarin geen voldoende zekerheid kan bestaan dat het gebruik van het bouwwerk voldoende brandveilig is. Gedachte daarbij was dat in de gevallen waarin die zekerheid bestaat geen gebruiksvergunning meer zou hoeven te worden vereist en zou kunnen worden volstaan met een simpele gebruiksmelding, zodat de gemeente over het voorgenomen gebruik zou worden geïnformeerd.

VROM heeft dit spoor echter moeten verlaten toen bij de verdere uitwerking bleek dat dit een dermate uitgebreide set technisch-inhoudelijk complexe criteria zou opleveren, dat ondernemers in de praktijk met zeer hoge lasten zouden worden geconfronteerd omdat zij zonder inhuur van technische expertise niet in staat zouden zijn om zelf te beoordelen of in hun geval aan de criteria zou worden voldaan. In plaats daarvan is in het ontwerpbesluit gekozen voor een gebruiksmeldingsysteem voor de gehele categorie bouwwerken waarin meer dan 50 personen tegelijk zullen verblijven, waarbij het voorgenomen gebruik van het bouwwerk minstens vier weken voor aanvang van het daadwerkelijke gebruik dient te worden gemeld (zodat de gemeente op basis van de algemene regels van het besluit vooraf kan controleren of dat gebruik voldoende brandveilig is) in combinatie met de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in het concrete geval zo nodig nadere voorwaarden op te leggen indien die noodzakelijk zijn om een voldoende brandveilig gebruik te bereiken.

In antwoord op de specifieke vragen van de vaste commissie merk ik het volgende op.

1. Is het juist dat horecabedrijven over een jaar geen brandvergunning meer aan hoeven te vragen volgens het nieuwe Besluit brandveilig gebruik bouwwerken?

Het is ten dele juist dat horecabedrijven bij de inwerkingtreding van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken geen gebruiksvergunning meer hoeven te hebben. Evenals onder de huidige Mbv zullen alleen horecabedrijven die aan de hiervoor onder a t/m c genoemde criteria voldoen, aan preventief overheidstoezicht worden onderworpen. Voor kleinere horecabedrijven zal dus geen gebruiksvergunning zijn vereist. Voor hotels en andere bouwwerken die worden gebruikt om aan meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf te verschaffen, verandert ook niets: voor hen blijft een gebruiksvergunning vereist. Overige horecabedrijven (zoals café's en restaurants) zullen - voor zover daarin meer dan 50 personen tegelijk zullen verblijven - geen gebruiksvergunning meer nodig hebben; op hen zijn de algemene regels van het



besluit van toepassing in combinatie met een meldingplicht. Er is daarbij de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om zo nodig aanvullende eisen ten aanzien van het brandveilig gebruik van het betreffende bouwwerk te stellen. Zie hiervoor verder bij het antwoord op vraag 4. Voor zover dergelijke bedrijven bij de inwerkingtreding van het besluit reeds over een gebruiksvergunning beschikken, blijft die vergunning op grond van het overgangsrecht overigens van toepassing.

2. Heeft er over het nieuwe besluit overleg plaatsgevonden met de brandweer en met gemeenten? Zo ja, wat is hun mening over het afschaffen van de brandvergunning? Zo neen, waarom niet?

Zoals hiervoor opgemerkt is het ontwerpbesluit in overleg met een groot aantal organisaties opgesteld, waaronder de VNG en het Landelijk Netwerk Brandpreventie van de NVBR. Beide organisaties staan op zich positief tegenover het ontwerpbesluit, zij het dat de VNG in haar persbericht van 7 augustus 2007 stelt dat het vervallen van de gebruiksvergunningplicht voor de categorie bouwwerken met meer dan 50 personen een groot risico oplevert voor horeca- en uitgaansgelegenheden. De VNG meent dat de gemeente in die gevallen alleen achteraf mag gaan controleren of het gebruik van het betreffende bouwwerk voldoende brandveilig is. Dat is niet juist. Een gebruiksmelding zal ten minste vier weken voor aanvang van het gebruik van het bouwwerk moeten worden gedaan, zodat de gemeente wel degelijk gelegenheid heeft om van tevoren te controleren. De NVBR pleit voor compensatie van de legesderving die voor gemeenten uit de overgang naar een gebruiksmeldingsysteem voortvloeit omdat gemeenten door het wegvallen van de betreffende legesinkomsten anders zouden kunnen gaan kiezen voor een minder actieve aanpak van gebruiksmeldingplichtige bouwwerken. Ik heb daarover overleg met de VNG (zie verder bij het antwoord op vraag 5).

3. Wat betekent de afschaffing van de brandvergunning voor de administratieve lasten? Heeft er een weging plaatsgevonden tussen de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de risico's voor uitgaand publiek? Zo ja, wat was daarvan het resultaat? Zo neen, waarom niet?

Het beperken van het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen levert op zich een administratieve lastenverlichting van circa €3.8 miljoen per jaar voor bedrijven op. Daarnaast vloeien uit de inwerkingtreding van het besluit administratieve lastenverlichtingen voort die vooralsnog niet te kwantificeren zijn. Door die inwerkingtreding zullen bedrijven voortaan te maken hebben met landelijk uniforme voorschriften waarvan zij mede via internet snel en eenvoudig kennis kunnen nemen, en waarover adequaat (landelijk) voorlichtingsmateriaal beschikbaar zal zijn. Ook zullen ten behoeve van de praktijktoepassing een (digitale) helpdesk en ondersteunende digitale middelen (zoals een vraaggestuurde checklist en een reken- en een tekenmodule) beschikbaar zijn. Bovendien zal het (landelijk uniforme) formulier waarmee een gebruiksmelding moet worden gedaan via de VROM-site kunnen worden gedownload en zal het formulier – vooralsnog voor zover de gemeente die faciliteit biedt – digitaal bij de gemeente kunnen worden ingediend.

Uiteraard heeft bij het opstellen van het ontwerpbesluit een weging plaatsgevonden tussen de administratieve lastenverlichting voor het bedrijfsleven en de risico's voor uitgaand publiek. Bij die weging heeft het brandveiligheidsbelang voorop gestaan. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is het stelsel in het ontwerpbesluit zo uitgewerkt dat het brandveilig gebruik van de relevante categorieën bouwwerken voldoende gewaarborgd is. Bovendien kan de gemeente in concrete gevallen vooraf controleren of dit daadwerkelijk zo is.

4. Acht u het gewenst dat het beleid rondom de brandveiligheid nu wordt verschoven van preventie door vergunningen, naar handhaving achteraf? Zo neen, waarom niet? Zo ja, bent u bereid te onderzoeken of het mogelijk is dat nieuwe bedrijven vooraf bezocht worden door



een inspectiedienst, die daarbij alle voorschriften en regels uitvoering doorneemt en inspecteert?

Zoals uit de voorgaande antwoorden reeds moge blijken, is het een misverstand dat het beleid rondom de brandveiligheid nu wordt verschoven van preventie door vergunningen naar handhaving achteraf.

Een melding moet tenminste vier weken voor aanvang van het gebruik worden gedaan waarbij gegevens en bescheiden moeten worden aangeleverd op basis waarvan de gemeente zich een deugdelijk oordeel kan vormen over de mate van brandveilig gebruik. Op deze wijze heeft de gemeente ook na de inwerkingtreding van het besluit wel degelijk gelegenheid om het voorgenomen gebruik van het bouwwerk vooraf ter plaatse te controleren. Of die controle ter plaatse voorafgaand aan het gebruik en/of tijdens het daadwerkelijke gebruik dient te worden verricht, is een gemeentelijke beleidskeuze op basis van een eigen prioriteitstelling. De bestuurlijke aansturing daarvan kan (jaarlijks) plaatsvinden in het handhavingsbeleidsplan dat gemeenten sinds 1 april van dit jaar op grond van de Woningwet dienen op te stellen. Naar mag worden verwacht zal de gemeentelijke keuze erin resulteren dat de gemeente vooral preventieve controles zal gaan uitvoeren bij bouwwerken waarvan men op basis van de melding betwijfelt of het gebruik daadwerkelijk aan de algemene regels van het besluit voldoet dan wel gevallen waarin - gelet op de aard van het voorgenomen gebruik en de technische staat van het bouwwerk - mogelijk nadere voorwaarden moeten worden opgelegd om een voldoende brandveilig gebruik te bereiken. Overigens zal die laatste categorie naar verwachting heel beperkt van omvang zijn aangezien de algemene regels van het besluit meestal toereikend zijn om een voldoende brandveilig gebruik te garanderen.

Overigens moet het preventieve karakter van het huidige gebruiksvergunningstelsel m.i. worden gerelativeerd gezien het feit dat de gemeentelijke inhaalslag bij de afgifte van gebruiksvergunningen voor bestaande bedrijven ruim zes jaar na de cafébrand te Volendam nog steeds niet is afgerond.

5. Is het juist dat door het besluit om de leges af te schaffen minder geld beschikbaar komt voor preventie en toezicht? Zo ja, welke stappen gaat u ondernemen om toezicht en preventie te garanderen? Zo neen, waarom niet?

Minder legesinkomsten voor gemeenten kan twee oorzaken hebben.

De legesstroom kan in de eerste plaats afnemen als gevolg van afronding van de gemeentelijke inhaalslag bij de afgifte van gebruiksvergunningen. Dat verschijnsel doet zich ook nu al in een aantal gemeenten voor en heeft als zodanig niets met de inwerkingtreding van het besluit te maken. Of er in een dergelijke gemeente dan minder geld voor preventie en toezicht beschikbaar komt, hangt primair af van de bereidheid van het gemeentebestuur om daarvoor geld beschikbaar te blijven stellen.

Daarnaast kan de legesstroom gaan afnemen door het vervangen van de gebruiksvergunningplicht door een gebruiksmeldingsplicht, zoals voorzien in het ontwerpbesluit. Met de VNG wordt overleg gevoerd over compensatie van een dergelijke legesderving. Bij dat overleg gaat het overigens niet alleen om de effecten die voor gemeenten uit het onderhavige besluit voortvloeien maar om een samenhangende benadering van dergelijke effecten voor zover die uit de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, het nieuwe Besluit algemene regels milieubeheer en dit besluit voortvloeien.

6. Hoe houden gemeenten nog overzicht over de stand van zaken in cafés, restaurants en veel grote bedrijven als slechts een meldingsplicht volstaat?

Gemeenten zullen bij het overgaan naar een meldingsstelsel op dezelfde wijze als nu overzicht kunnen houden van de stand van zaken in café's, restaurants en grote bedrijven. In het stadium dat het gebruik van het betreffende bouwwerk nog slechts een voorgenomen gebruik is, kan de



gemeente dat overzicht houden op basis van het formulier en de daarmee samenhangende gegevens en bescheiden die bij de aanvraag om bouwvergunning respectievelijk de gebruiksmelding zijn ingediend en vervolgens van controle ter plaatse. In het gebruiksstadium kan de gemeente het betreffende dossier raadplegen en het daadwerkelijke gebruik van het bouwwerk ter plaatse gaan controleren.

7. Op welke manier kunt u met het nieuwe besluit garanderen dat rampen zoals in Volendam in 2000 voorkomen kunnen worden?

Uit de onderzoeken die na rampen zoals de cafébrand te Volendam en de Schipholbrand zijn uitgevoerd, komt naar voren dat een dergelijke ramp vooral met gebrekkige naleving van voorschriften door de gebruiker van het bouwwerk en met gebrekkig toezicht op die naleving door het bevoegd gezag te maken heeft en niet of nauwelijks met tekortschietende regelgeving. Evenmin als gemeenten dat momenteel op basis van hun bouwverordening kunnen, kan ik op basis van het besluit garanderen dat dergelijke rampen zich niet meer zullen voordoen. Ik meen echter wel dat het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken wel een goede bijdrage aan het voorkomen van rampen kan leveren.

Hoogachtend,
de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,

drs. Ella Vogelaar