

Raadsstuk

Onderwerp: Verordening tot wijziging van de Brandbeveiligingsverordening
Reg.nummer: 2012/110772

1. Inleiding

Op 1 april 2012 treedt het Bouwbesluit 2012 in werking. Per die datum komt het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (het zogenaamde Gebruiksbesluit) te vervallen. Gevolg is dat de brandbeveiligingsverordening moet worden aangepast, omdat een aantal verwijzingen naar landelijke wetgeving moet worden aangepast. Hierbij treft u daarom een voorstel tot wijziging van de Brandbeveiligingsverordening aan.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. de Verordening tot wijziging van de Brandbeveiligingsverordening als vermeld op bijlage A en toegelicht in bijlage B vast te stellen;
2. te bepalen dat deze verordening met terugwerkende kracht in werking treedt op 1 april 2012.

3. Beoogd resultaat

Het aanpassen van de gemeentelijke Brandbeveiligingsverordening aan de gewijzigde landelijke regelgeving.

4. Argumenten

1.1 Omdat het Gebruiksbesluit komt te vervallen, moeten de verwijzingen daarnaar in de Brandbeveiligingsverordening worden aangepast

Op 1 april 2012 treedt het Bouwbesluit 2012 in werking. Per die datum komt het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (het zogenaamde Gebruiksbesluit) te vervallen. Gevolg is dat de brandbeveiligingsverordening moet worden aangepast. De aanpassing betreft de aanpassing van een aantal verwijzingen naar landelijke regelgeving. Omdat de landelijke regelgeving is veranderd, dienen ook de verwijzingen naar deze wetgeving in de verordening en de toelichting daarop te worden aangepast. Het betreft hier een wetstechnische aanpassing zonder inhoudelijke consequenties.

5. Kanttekeningen

1.1 De Brandbeveiligingsverordening verliest waarschijnlijk in de zomer van 2012 zijn rechtskracht. Zolang dat echter nog niet het geval is, dient de gemeente over een Brandbeveiligingsverordening te beschikken.

In de Wet veiligheidsregio's artikel 3, derde lid, kondigt de wetgever een algemene maatregel van bestuur aan over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke ruimten, niet zijnde bouwwerken. Deze AMvB zal de plaats van de brandbeveiligingsverordening innemen. Na de inwerkingtreding van deze AmvB verliest de Brandbeveiligingsverordening dan ook zijn werking.

Volgens het ministerie van Veiligheid en Justitie zal deze AMvB echter niet vóór medio 2012 in werking treden. Dit betekent dat in alle gemeenten nog steeds een brandbeveiligingsverordening, gebaseerd op de Wet veiligheidsregio's, van kracht moet zijn. Gelet hierop en gelet op het feit dat de wetgevingstrajecten soms langer kunnen duren dan voorzien (waardoor niet met volledige zekerheid kan worden gesteld dat de verordening medio 2012 komt te vervallen) is het verstandig de

wetstechnisch vereiste aanpassingen in de Brandbeveiligingsverordening toch nog door te voeren.

1.2 Omdat het alleen een wetstechnische aanpassing van de Brandbeveiligingsverordening betreft, heeft geen overleg plaatsgevonden met de veiligheidsregio

Zoals vermeld heeft de voorgestelde aanpassing van de Brandbeveiligingsverordening geen inhoudelijke consequenties. Het betreft een wetstechnische aanpassing. De wetstechnische aanpassingen zijn conform de Ledenbrief van de VNG d.d. 16 februari 2012 en de VNG heeft voor haar advies overleg gevoerd met de brandweer. Het betreft bovendien een juridisch noodzakelijke aanpassing van de Brandbeveiligingsverordening. Wij hebben daarom geen apart advies gevraagd aan de veiligheidsregio.

6. Uitvoering

Er wordt door middel van publicatie kennis gegeven van de inwerkingtreding van dit besluit. Daarnaast worden de wijzigingen verwerkt in de Brandbeveiligingsverordening en wordt de aangepaste verordening op www.overheid.nl geplaatst. Omdat het uitsluitend een wetstechnische aanpassing betreft zonder inhoudelijke consequenties, is verdere communicatie niet nodig.

7. Bijlagen

Bij deze nota zijn de volgende bijlagen gevoegd:

- A. tekst Verordening tot wijziging van de Brandbeveiligingsverordening
- B. tekst Toelichting op de Brandbeveiligingsverordening

Het college van burgemeester en wethouders,

de secretaris

de burgemeester

8. Raadsbesluit

De raad der gemeente Haarlem,

Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders

Besluit:

1. de Verordening tot wijziging van de Brandbeveiligingsverordening als vermeld op bijlage A en toegelicht in bijlage B vast te stellen;
2. te bepalen dat deze verordening met terugwerkende kracht in werking treedt op 1 april 2012.

Gedaan in de vergadering van (wordt ingevuld door de griffie)

De griffier

De voorzitter

Verordening tot wijziging van de Brandbeveiligingsverordening

De raad der gemeente Haarlem,

Gezien de ledenbrief van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, kenmerk 12/025, d.d. 16 februari 2012,

Gelet op artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's en de aanpassing daarop (Stb. 2010, 145 en 146) en het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676);

Besluit vast te stellen:

VERORDENING TOT WIJZIGING VAN DE BRANDBEVEILIGINGSVERORDENING

Artikel I Wijziging van de verordening

A Betreft artikel 8 van de Brandbeveiligingsverordening

Artikel 8 van de Brandbeveiligingsverordening wordt in zijn geheel vervangen door

Artikel 8 Gebruikseisen voor inrichtingen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de paragrafen 1.16, 1.17 en 6.5 en in de afdelingen 6.5, 6.6, 7.1 en 7.2 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676) zijn van overeenkomstige toepassing op vergunningplichtige, meldingplichtige en niet-vergunningplichtige inrichtingen.

B Betreft artikel 10 van de Brandbeveiligingsverordening

Artikel 10 van de Brandbeveiligingsverordening wordt in zijn geheel vervangen door

Artikel 10 Brandveiligheidsvoorzieningen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de paragrafen 6.7 en 6.8 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676) zijn, met uitzondering van de artikelen 6.28, 6.29 en 6.39, van overeenkomstige toepassing op vergunningplichtige, meldingplichtige en niet-vergunningplichtige inrichtingen.

C Betreft artikel 12 van de Brandbeveiligingsverordening

Artikel 12 van de Brandbeveiligingsverordening wordt in zijn geheel vervangen door

Artikel 12 Bossen, heidevelden, venen

De eigenaar van een aangesloten of vrijwel aaneengesloten opstand die voor meer dan de helft bestaat uit naaldhout, een heideveld, een veen of een ander erf of terrein, voor zover niet bedoeld in 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, en dat met brandbare gewassen is begroeid, is verplicht onverwijld de voorschriften op te volgen die het college dan wel de krachtens artikel 13 aangewezen toezichthoudende ambtenaren geven tot het voorkomen van brand en het beperken van de gevolgen van de brand.

Artikel II Inwerkingtreding

Deze verordening tot wijziging van de Brandbeveiligingsverordening treedt met terugwerkende kracht in werking op 1 april 2012.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van .

De voorzitter,

De griffier,

TOELICHTING BRANDBEVEILIGINGSVERORDENING

Algemeen

Juridische basis

De wetgever geeft in de Wet veiligheidsregio's de gemeenteraad de opdracht bij verordening regels vast te stellen omtrent het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt, voor zover daarin niet bij of krachtens de Woningwet of enige andere wet is voorzien.

Reikwijdte

De brandbeveiligingsverordening mag niet regelen 'voor zover daarin bij of krachtens de Woningwet of enige andere wet is voorzien'. Hierop moet bij het stellen van regels nauwlettend worden toegezien. Feitelijk moet de gemeente zich telkens weer afvragen in hoeverre een wet voorziet of mede (indirect) voorziet in de brandveiligheid die in de Wet veiligheidsregio's als opdracht aan het college is opgedragen. Als dit het geval is gaat die wet als juridische basis voor op de Wet veiligheidsregio's.

Het kan ook zijn dat de gemeente niet bevoegd is om eisen te stellen. Een bekend voorbeeld is een bedrijfshulpverleningsorganisatie die tot doel heeft werknemers te beschermen tegen gevaren, waaronder brandgevaar. Dit is een aangelegenheid die regeling vindt in de Arbeidsomstandighedenwet. Het rijk is hier het bevoegd gezag. De gemeente kan daarom geen eisen stellen aan een organisatie die tot doel heeft in de (brand)veiligheid van werknemers te voorzien. Gemeenten zijn in dit geval afhankelijk van anderen of en in hoeverre zaken goed zijn geregeld.

Met andere woorden: de brandbeveiligingsverordening is een vangnet voor brandveiligheidsvoorzieningen die noodzakelijk zijn maar waarvoor geen wettelijke basis voorhanden is. Voordat een gemeente op basis van de brandbeveiligingsverordening eisen kan stellen moet er onderzoek plaatsvinden naar wetgeving die mogelijk van toepassing zou kunnen zijn en van rechtswege voorrang heeft. In de dagelijkse praktijk is er natuurlijk een aantal standaard gevallen waarbij van tevoren duidelijk is hoe zaken liggen.

Inhoudelijke aspecten

De brandbeveiligingsverordening is een vangnet, een restregelgeving, zij regelt de brandveiligheid die niet op een andere manier wettelijk is geregeld. Dit is weliswaar een beperking, maar wel van een open bron. Bij het gebruiksvergunningensysteem van de brandbeveiligingsverordening gaat het namelijk om '*niet-bouwwerken*'. Het kan gaan om bijvoorbeeld een omheind weiland of een los met de wal verbonden drijvend hotel of discotheek. De omschrijving in de Wet veiligheidsregio's zelf kent een beperking van doel, nl. brandveiligheid, maar behoudens door andere wetgeving, geen beperking van object, de omschrijving is van toepassing op de gehele omgeving.

Voor een dergelijk object is het vanwege het feit dat niet van tevoren duidelijk is waarom het gaat, moeilijk concrete regels te maken. Veel objecten lijken evenwel op bekende zaken. Analoog daaraan kunnen eisen worden gesteld, afhankelijk van een specifieke situatie. Als voorbeeld dient een bouwwerk dat op de grond staat. Hiervoor is in elk geval het Bouwbesluit 2012 en de Bouwverordening ex de Woningwet van toepassing. Door de definitie van het begrip bouwwerk in de bouwverordening en de toepassing ervan in het Bouwbesluit 2012, dat is gekozen naar aanleiding van de definitie van het begrip bouwen in de Woningwet, is een constructie die drijft op het water meestal geen bouwwerk in de zin van de Wabo en de Woningwet en afgeleide regelgeving. Voor een met de grond verbonden object zijn de Wabo

en de Woningwet het juridisch kader, voor hetzelfde object dat drijft is de brandbeveiligingsverordening het juridisch kader (voor de brandveiligheid). Een ander voorbeeld: een tent die langdurig op dezelfde plaats staat kan een bouwwerk zijn (Wabo en Woningwet van toepassing), terwijl diezelfde tent tijdens een kortdurende periode een 'niet-bouwwerk' is, waarvoor op grond van de brandbeveiligingsverordening eisen moeten worden gesteld.

Het spreekt voor zich dat gemeenten bij de uitvoering van de brandbeveiligingsverordening de nodige zorg moeten betrachten, vooral omdat de regels van de brandbeveiligingsverordening met hun algemene omschrijving van geval tot geval in concrete eisen moeten worden omgezet.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Reikwijdte van de Brandbeveiligingsverordening Haarlem

Op bouwwerken is het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676) van toepassing. Deze regeling is uitputtend bedoeld, zodat de Brandbeveiligingsverordening alleen betrekking kan hebben “niet-bouwwerken”. Deze worden in het kader van deze verordening omschreven als inrichtingen. De Brandbeveiligingsverordening is van toepassing op alle inrichtingen, maar niet voor alle inrichtingen geldt een vergunnings- of meldingsplicht. In alle gevallen dient de houder van een inrichting er dan ook voor te zorgen dat wordt voldaan aan de eisen voor een brandveilig gebruik.

Bouwwerk of geen bouwwerk

De Wabo en de Woningwet hebben een grote invloed op de reikwijdte van de brandbeveiligingsverordening, deze wet bevat de wettelijke grondslag voor voorschriften betreffende het oprichten en veranderen van bouwwerken (zoals gebouwen), de technische staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen en het gebruik van bouwwerken. De beperking als gevolg van het bepaalde in de Wabo en de Woningwet laten zich het best omschrijven door de definities van de begrippen.

- 1. bouwen: het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een standplaats;
- 2. gebouw: elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt;
- 3. standplaats: een kavel, bestemd voor het plaatsen van een woonwagen, waarop voorzieningen aanwezig zijn die op het leidingnet van de openbare nutsbedrijven, andere instellingen of van gemeenten kunnen worden aangesloten.

Bouwwerk

Een definitie van het begrip bouwwerk geven de Wabo en de Woningwet niet, de VNG houdt in het model bouwverordening een in de jurisprudentie aanvaarde definitie aan:

- bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.

Aan de hand van de vier elementen van de definitie van het begrip bouwwerk:

- 1) constructie,
- 2) van enige omvang,
- 3) met de grond verbonden,

- 4) bedoeld om ter plaatse te functioneren
- wordt bepaald of een object een bouwwerk is of niet.

Over het begrip bouwwerk bestaat een uitgebreide jurisprudentie, het is niet zonder meer duidelijk wanneer aan de vier voorwaarden wordt voldaan om tot de conclusie te komen dat een object een bouwwerk is. Een uitgebreide opsomming van jurisprudentie is te vinden in de toelichting op de Model-bouwverordening van de 'Standaardregelingen in de bouw' (Sdu uitgevers bv, Den Haag).

Open erf of terrein

Bouwwerken vallen niet onder de werking van de brandbeveiligingsverordening, ook sommige open erven en terreinen vallen niet onder de werking van de verordening. Het Bouwbesluit 2012 voorziet daarin. Hiervoor kunnen dus geen eisen worden gesteld op grond van de Brandbeveiligingsverordening.

Artikelen 3 tot en met 7 Gebruiksvergunning

De brandbeveiligingsverordening kent een gebruiksvergunningenstelsel voor die situaties die uit een oogpunt van brandveiligheid meer dan gebruikelijke aandacht behoeven. Voor het stellen van eisen via een vergunning of via de directe werking van de verordening is het nodig dat de situatie waarop de vergunning of eisen van toepassing is, is afgebakend: een ruimtelijk begrensde plaats, voor zover die geen bouwwerk is. Korthedshalve is gekozen voor één woord: inrichting. Hieronder valt een grote verscheidenheid aan situaties. Hierdoor is het niet goed mogelijk om concrete eisen te stellen. Het aanvragen van een vergunning is daarom vormvrij. Het Bouwbesluit 2012 geeft richtlijnen voor de te stellen voorwaarden. Langs die lijnen (analoog) moet met verstand van zaken worden gehandeld.

Aan een los aangemeerde drijvende hotelboot bijvoorbeeld kunnen dezelfde brandveiligheidseisen worden gesteld stellen als aan een vast met de wal verbonden drijvende hotelboot (bouwwerk in de zin van de bouwverordening en de Woningwet).

In artikel 4 is een aparte bepaling opgenomen voor het tijdig indienen van aanvragen. Dit is bijvoorbeeld van belang bij evenementen. Daarvan staat de datum op voorhand al geruime tijd vast en is het verschuiven hiervan veelal niet mogelijk. De aanvraag om gebruiksvergunning dient dan ook tijdig te worden ingediend.

Artikelen 8 en 9 Het voorkomen van brand en het beperken van brand en brandgevaar

Het spreekt voor zich dat gemeenten bij de uitvoering van de brandbeveiligingsverordening de nodige zorg moeten betrachten, vooral omdat de regels van de brandbeveiligingsverordening met hun algemene omschrijving van geval tot geval in concrete eisen moeten worden omgezet.

Daarbij zal zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij zaken die onder het Bouwbesluit 2012 vallen en die vergelijkbaar zijn aan de inrichting waarom op grond van deze verordening een gebruiksvergunning wordt gevraagd. Daarmee wordt bereikt dat aan vergelijkbare situaties, dezelfde eisen worden gesteld, zoals in de reeds genoemde situatie van de drijvende hotelboot ten opzichte van het hotel op het vasteland.

Artikelen 10, 11 en 12 Het bestrijden van brand en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand

Zoals in de algemene toelichting is vermeld, is de brandbeveiligingsverordening een vangnet

