

Inbreng t.b.v. rondetafelgesprek Bouwtoezicht 12 dec. 2013

Brandweer Nederland is het samenwerkingsverband van alle brandweerkorpsen in Nederland, onder leiding van de Raad van Brandweercommandanten. Wij staan voor 32.000 brandweermensen die zich met hart en ziel inzetten voor hun medemens en werken aan een brandveilige samenleving. Onze inzet: minder branden, minder slachtoffers, minder schade.

Inleiding

Deze gespreksnotitie bevat informatie over thema's die Brandweer Nederland graag met u wil delen ten behoeve van uw voorbereiding op het rondetafelgesprek van 12 december 2013 over het Bouwtoezicht. Eerst geven wij een algemene beschouwing over de brandveiligheid in Nederland. Vervolgens gaan wij in op de ontwikkelingen in het omgevingsrecht, de door het Kabinet voorgenomen introductie van private kwaliteitsborging in de bouw, alsook de noodzakelijke samenhang tussen het voorkomen en het bestrijden van brand.

Integrale benadering van brandveiligheid noodzakelijk

Het ministerie voor Wonen en Rijksdienst treft voorbereidingen voor een wetsvoorstel dat private kwaliteitsborging in de bouw mogelijk maakt. Deze ontwikkeling past voor een groot deel in de visie van de brandweer in Nederland ("Brandweer over morgen"), waarin onder andere de eigen verantwoordelijkheid van burgers, bedrijven en instellingen wordt benadrukt. Wij verwachten echter dat de voorgenomen Kabinetsplannen - met name de mogelijkheid voor marktpartijen om de technische Bouwbesluittoets uit te voeren - effecten op de brandveiligheid van de burger en de brandweezorg in Nederland hebben. Zowel op het gebied van het voorkomen van brand (proactie / preventie) als op het gebied van brandbestrijding en de voorbereiding daarop (preparatie en repressie). Brandweer Nederland pleit voor een wettelijke borging van de adviesrol van de brandweer bij bouwinitiatieven die plaatsvinden middels toepassing van private kwaliteitsborging, in ieder geval bij "middelgrote en hoge risico's". In samenhang met de huidige toezichtrol van de brandweer tijdens de bouw en het gebruik van bouwwerken blijft er sprake van een integrale benadering van brandveiligheid.

Voldoen aan Bouwbesluit betekent nog geen brandveilig gebouw

Als een bouwwerk voldoet aan de bouwregelgeving, is er nog geen sprake van een brandveilig gebouw. Dat komt omdat de brandveiligheid wordt bepaald door diverse factoren: brand-, gebouw-, mens-, interventie- en omgevingskenmerken, en hun onderlinge samenhang. Het Bouwbesluit regelt primair de gebouwkenmerken. Juist bij complexe bouwinitiatieven zoals gebouwen waar minder zelfredzamen verblijven, hoogbouw, ondergrondse bouw, grote industriehallen enzovoorts, zijn de andere kenmerken ook van groot belang. Met name bij complexe bouwwerken waarbij nagenoeg altijd aan de hand van gelijkwaardigheden ontworpen wordt. De brandweer kan bij vroegtijdige betrokkenheid de risico's onafhankelijk en integraal beoordelen en daarbij - naast mogelijkheden om brand te voorkomen - juist ook kijken naar de mogelijkheden om het brandweeroptreden zo goed en veilig mogelijk te kunnen doen. Dit vergt betrokkenheid van de brandweer gedurende alle levensfasen van (complexe) gebouwen. Hierdoor blijft de veiligheidsketen gesloten.

Ontwikkelingen omgevingsrecht

Het omgevingsrecht bevat diverse ontwikkelingen. Naast de introductie van de private kwaliteitsborging in de bouw betreft dit de introductie van de Omgevingswet en de inrichting van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's en Brzo-RUD's). Met name de private kwaliteitsborging en de Omgevingswet dreigen een negatieve invloed op de brandveiligheid en fysieke veiligheid in Nederland te hebben.

Het nieuwe omgevingsrecht beoogt zorg te dragen voor een eenvoudigere en integrale afweging en besluitvorming rond het ontwerp van de fysieke leefomgeving, de inrichting en het gebruik ervan. Brandweer Nederland juicht dit toe. Echter de voorgenomen ontwikkelingen *raken vrijwel alle facetten van de brandweezorg* en daarmee de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de colleges van burgemeester en wethouders. Daarom gaat deze thematiek drie Kamercommissies aan: de vaste Kamercommissies van Infrastructuur & Milieu en Veiligheid & Justitie en uw algemene Commissie voor Wonen en Rijksdienst.

Private kwaliteitsborging in de bouw: Het idee achter de private kwaliteitsborging is het nadrukkelijk leggen van de verantwoordelijkheid om te voldoen aan de bouwregelgeving bij de aanvrager of eigenaar. Brandweer Nederland heeft geen bezwaren tegen deze ontwikkeling. Er dient echter wel rekening te worden gehouden met een essentieel doch ondergeschoven aspect: brandveiligheid betekent méér dan enkel het voldoen aan de technische voorschriften van het Bouwbesluit. Daarom vraagt Brandweer Nederland met klem aandacht voor het waarborgen van de betrokkenheid van de brandweer bij - in ieder geval - *risicovolle situaties*, niet alleen bij het toezicht tijdens het gebruik maar óók in de vergunningfase te beginnen bij het ontwerp (initiatiefase). Daarom is borging van een vooroverleg met de overheid waarbij het risicoprofiel van het gebouw wordt besproken van groot belang. In dit stadium zal al rekening moeten worden gehouden met het (brand)veiligheidsconcept. Brandweer Nederland heeft september jl. de minister voor Wonen en Rijksdienst geïnformeerd welke situaties de brandweer als 'risicovol' aanduidt). Om het bestuur van een veiligheidsregio haar wettelijke verantwoordelijkheid voor de brandweezorg te laten nemen en de veiligheid van het

brandweerpersoneel te kunnen waarborgen (wettelijke taken o.g.v. de Wet Veiligheidsregio's) is het noodzakelijk om zicht te hebben en te houden op de totale brandveiligheid in een gebouw. Bovendien ligt het niet voor de hand dat een marktpartij zich uitspreekt over de (on)mogelijkheden voor optreden door de brandweer bij brand in een (complex) gebouw.

Introductie Omgevingswet: De Omgevingswet betreft één nieuwe integrale wet waarmee het Kabinet besluitvorming over met name ruimtelijk relevante ontwikkelingen wil vergemakkelijken, en gaat o.a. over ruimte, bouwen, water, milieu en infrastructuur. De nieuwe wet heeft "een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en goede omgevingskwaliteit" als één van zijn hoofddoelstellingen. De Raad van Brandweercommandanten constateert echter dat veiligheid vanaf het begin nauwelijks een plek heeft gekregen bij de totstandkoming van conceptversie van de nieuwe wet. Onze zorgen en aandacht in de media hieromtrent hebben geleid tot Kamervragen (Verhoeven, D66, okt. 2013). De Raad van Brandweercommandanten vindt de antwoorden van de minister van IenM (in afstemming met de minister voor Wonen en Rijksdienst en Veiligheid en Justitie) teleurstellend: ze geven blijk van onvoldoende besef dat de samenhang tussen de schakels van de veiligheidsketen - en dus het integrale karakter van de brandweezorg - van groot belang is. In de beantwoording wordt de brandweer namelijk enkel als een repressieve organisatie gezien; het lijkt alsof blussen beter is dan voorkomen. Wij zijn van mening dat veiligheid al in de initiatieffase van een ontwikkeling dient te worden beschouwd. Het vroegtijdig meewegen levert naast een betere kwaliteit van de leefomgeving ook tijdswinst en minder kosten voor een (project)ontwikkelaar of eigenaar op, omdat de (ruimtelijke, bouwkundige, organisatorische en bestuurlijke) gevolgen van veiligheid tijdig gesignaleerd worden en niet pas bij finale besluitvorming aan de orde komen.

Advies Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, Kabinetstandpunt en AO Nationale Veiligheid

Afgelopen jaar heeft een commissie de Wet Veiligheidsregio's geëvalueerd (commissie Hoekstra). De commissie stelt o.a.: *"Het verdient aanbeveling wettelijk vast te leggen dat de veiligheidsregio's hun expertise op het gebied van fysieke en industriële veiligheid beschikbaar stellen, in de vorm van een adviesplicht in de procedure bij vergunningverlening aan risicovolle bedrijven, inrichtingen en objecten"*. Een wettelijke verankering van betrokkenheid van de brandweer aan de voorkant van de veiligheidsketen (proactie, preventie) acht Brandweer Nederland noodzakelijk voor een integrale benadering van brandveiligheid, het gesloten houden van de veiligheidsketen en een transparante afweging van belangen door het bevoegd gezag.

In het Kabinetstandpunt naar aanleiding van bovengenoemd advies (22 november jl.) stelt de minister van Veiligheid en Justitie namens het Kabinet dat het vroegtijdig betrekken van de veiligheidsregio's nodig is *"vanuit het oogpunt van effectief en veilig optreden van hulpverleners, in situaties waar sprake is van complexe infrastructuur, bouwwerken of inrichtingen die in geval van een brand of ongeval een bijzonder gevaar kunnen opleveren voor de openbare veiligheid"*. Ook in het AO Nationale Veiligheid (28 november jl.) benadrukte de minister dat hij vroegtijdige betrokkenheid van de brandweer essentieel vindt; hij onderstreept het belang ervan. Tevens verwijst hij hierbij naar het advies van de commissie Hoekstra over de noodzaak de adviesrol te verduidelijken. Echter, onduidelijk blijft welke acties de minister van VenJ c.q. het Kabinet concreet gaat ondernemen om een dergelijke adviesrol wettelijk te borgen.

Kaderbrief duaal stelsel bouwtoezicht

Op 27 november 2013 heeft de minister voor Wonen en Rijksdienst de Tweede Kamer geïnformeerd over zijn voornemen omtrent de introductie van een duaal stelsel in het bouwtoezicht. Brandweer Nederland constateert dat de betreffende Kamerbrief géén informatie bevat over de wijze waarop de adviesrol van de brandweer bij complexe bouwwerken wordt geborgd. Het belang van de brandweeradvisering wordt onderkend, echter op een zeer vrijblijvende wijze en enkel vanuit de focus op repressief optreden. Op geen enkele wijze onderkent het Kabinet de noodzaak brandveiligheid integraal te beschouwen.

Borging samenhang tussen brandweeradvisering, toezicht en brandweeroptreden

De brandweer heeft op grond van de Wet veiligheidsregio's de taak om brand te voorkomen, te beperken en te bestrijden. Daarbij kijkt de brandweer niet alleen naar het gebouw, maar ook naar het verwachte gebruik ervan en de risico's van eventuele gevaarlijke stoffen in de omgeving. Tevens vormen leerpunten uit brandonderzoek input. Dit is dus van meerwaarde ten opzichte van de technische Bouwbesluittoets die adviesbureaus kunnen gaan uitvoeren, met mogelijk kostenvoordelen voor eigenaren / gebruikers. Ook heeft de brandweer een taak bij het houden van toezicht op (de naleving van) brandveiligheidsvoorschriften, dus tijdens de gebruiksfase. Onderdelen van het nieuwe stelsel omtrent het omgevingsrecht grijpen hier rechtstreeks op in. Daarom vragen wij uw nadrukkelijke aandacht voor het structureel wettelijk borgen van samenhang tussen brandweeradvisering en brandweeroptreden, tenminste bij *risicovolle situaties*.

De bouwopgave zal de komende jaren vooral verbouw en transformatie zijn. De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van het Bouwbesluit 2012 ingestemd met een lager brandveiligheidsniveau bij verbouw en transformatie. Bij deze gebouwen ontstaat er hierdoor een groter risico voor de veiligheid van het brandweerpersoneel omdat er bijvoorbeeld eerder sprake kan zijn van branddoorslag, brandoverslag of instorting van de constructie. Ook vanwege deze reden is betrokkenheid van de brandweer noodzakelijk. Brandweeradvisering en brandweeroptreden zijn communicerende vaten.