

Toelichting op de brandbeveiligingsverordening

Algemeen

De wetgever geeft in de Brandweerwet 1985 de raad 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. De wetgever heeft ook de titel van de verordening bepaald: brandbeveiligingsverordening.

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 Brandweerwet 1985 als opdracht aan het college is opgedragen. Als dit het geval is, gaat die wet als juridische basis voor op de Brandweerwet 1985. 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 zijn er natuurlijk een aantal standaardgevallen waarbij van tevoren duidelijk is hoe de zaken liggen.

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 Brandweerwet 1985 zelf kent een beperking van doel, namelijk brandveiligheid, maar behoudens door andere wetgeving geen beperking van object; de omschrijving is van toepassing op de gehele omgeving.

Voor zo'n 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. Analooq 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, het Gebruiksbesluit, de Bouwverordening en de Woningwet van toepassing. Door de definitie van het begrip bouwwerk in de Bouwverordening en de toepassing ervan in het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit, 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 Woningwet en afgeleide regelgeving. Voor een met de grond verbonden object is 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 (Woningwet van toepassing), terwijl diezelfde tent tijdens een kortdurende periode een 'niet-bouwwerk' is, waarvoor op grond van de brandbeveiligingsverordening eisen moeten worden gesteld.

Over de lastige vraag: wanneer is een object een bouwwerk volgt, hieronder, mede aan de hand van bestaande jurisprudentie, een uitgebreide toelichting

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.

Bouwwerk of geen bouwwerk

De Woningwet heeft 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 Woningwet laat 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 geeft de Woningwet niet, de VNG houdt in de 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 kunt u vinden in de toelichting op de Model-bouwverordening van de 'Standaardregelingen in de bouw' (Sdu uitgeverij bv, Den Haag).

Gebruiksvergunning

De brandbeveiligingsverordening kent een gebruiksvergunningenstelsel voor die situaties die uit een oogpunt van brandveiligheid meer dan gebruikelijke aandacht behoeven.

Gezien de zo grote verscheidenheid aan situaties is er niet voor gekozen een meldingsplicht i.p.v. vergunningsplicht in te stellen, omdat tussen die situaties dan bij voorbaat onderscheid gemaakt moet worden. Daarnaast staan in de brandbeveiligingsverordening gebruiksvoorwaarden waaraan altijd moet worden voldaan. 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. Kortheidshalve is gekozen voor één woord: inrichting.

Het is duidelijk dat voor een zo grote verscheidenheid aan situaties het niet goed mogelijk is concrete eisen te stellen. Om dezelfde reden is het aanvragen van een vergunning vormvrij.

Het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit geven richtlijnen voor de te stellen voorwaarden. Langs die lijnen (analoog) moet met verstand van zaken worden gehandeld.

Aan een los aangemeerde drijvende hotelboot bijvoorbeeld kunt u dezelfde brandveiligheidseisen stellen als aan een vast met de wal verbonden drijvende hotelboot (bouwwerk in de zin van de Bouwverordening en de Woningwet). Voor de goede orde

voor de laatstgenoemde 'boot' kunt u eisen stellen aan energiezuinigheid etc. op grond van het Bouwbesluit. Aan de eerstgenoemde 'boot' kan dit niet omdat deze immers geen bouwwerk is in de zin van de Bouwverordening en de Woningwet.

Toezicht op de naleving

In artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt aangegeven dat onder toezichthouder wordt verstaan: een natuurlijk persoon, die bij of krachtens een wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Een persoon die aangewezen is als toezichthouder beschikt in beginsel over alle in afdeling 5.2 van de Awb opgenomen bevoegdheden. Op grond van artikel 5:14 van de Awb kunnen deze bevoegdheden bij verordening of bij besluit van het college worden beperkt. In dit verband is tevens artikel 5:16a van de Awb van belang. Hierin staat beschreven dat een toezichthouder bevoegd is van personen inzage te vorderen van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Het college wijst in verband met het bepaalde in artikel 1, lid 6 van de Brandweerwet 1985 in elk geval de brandweer aan als gemeentelijke dienst belast met het toezicht op de naleving van de brandbeveiligingsverordening. Tevens kunnen ook andere personen met het toezicht op de naleving worden belast, zoals ambtenaren van het bouw- en woningtoezicht en de regionale brandweer. Aanwijzing betekent niet dat zij tevens opsporingsbevoegd zijn. Een bepaling over buitengewone opsporingsambtenaren is overbodig en in strijd met Aanwijzing 92 van de Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving. Immers, in artikel 142, eerste lid, aanhef en onder c, van het Wetboek van Strafvordering, is onder meer bepaald dat met de opsporing van strafbare feiten als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn belast de personen die bij verordeningen zijn belast met het toezicht op de naleving daarvan, een en ander voor zover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd. Aangezien buitengewone opsporingsambtenaren hun aanwijzing aan het Wetboek van Strafvordering ontlenen, is een nadere regeling niet nodig. De aanwijzing als toezichthouder is de grondslag voor de aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar. De opsporingsbevoegdheid van de buitengewone opsporingsambtenaren beperkt zich tot die zaken waarvoor zij toezichthouder zijn. Zij dienen op grond van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar aan eisen van vakbekwaamheid en betrouwbaarheid te voldoen en te zijn beëdigd door de procureur-generaal.

Strafbepaling

Op overtreding van de regels van deze verordening kan op grond van artikel 23 van de Brandweerwet 1985 als straf worden gesteld hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.