

Gebruiksbesluit

Landelijke uniformering voorschriften brandveilig gebruik bouwwerken, open erven en terreinen

Op grond van de Woningwet moeten gemeenten in hun bouwverordening voorschriften geven over het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen. In het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving zijn die voorschriften nu landelijk geüniformeerd voor zover zij de brandveiligheid betreffen. Daartoe is op 1 november 2008 het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) in werking getreden. Vertrekpunt bij het opstellen van dat besluit was de model-Bouwverordening van de VNG. Belanghebbende organisaties zoals VNO-NCW, MKB Nederland, Koninklijke Horeca Nederland, Landelijk Netwerk Brandpreventie (LNB), VNG en Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) zijn bij het uitwerkingstraject betrokken geweest.

Voordelen landelijke uniformering

Het landelijk uniformeren van de voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken heeft allerlei voordelen:

- één set landelijk geldende voorschriften
- eind aan onnodige lokale verschillen
- minder verbodsbepalingen van brandveiligheidsvoorschriften
- meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid
- betere mogelijkheden voor voorlichting en ondersteunende ICT-toepassingen
- betere afstemming met Bouwbesluit 2003 en milieuvoorschriften
- minder administratieve lasten voor bedrijven

Waarom landelijke uniformering?

Er waren meerdere redenen om de voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen landelijk te uniformeren. Allereerst biedt de uniformering van die voorschriften allerlei voordelen (zie kader). Die uniformering is bovendien een logische vervolgstap op de eerdere uniformering van de bouwtechnische voorschriften (1992: Bouwbesluit) en van de indieningsvereisten voor het aanvragen van een bouwvergunning (2003: Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning). Daarnaast past die uniformering goed in de modernisering van de regelgeving op VROM-terrein. Er bestaat ook een breed maatschappelijk draagvlak voor uniformering (o.m. VNG, LNB, VNO-NCW, MKB Nederland en Koninklijke Horeca Nederland).

Wat houdt de uniformering feitelijk in?

Landelijke uniformering van de voorschriften voor brandveilig gebruik leidt in principe niet tot nieuw beleid. De uniformering is gebaseerd op het brandveiligheidsniveau dat met de voorschriften van de model-Bouwverordening is vastgelegd. Het was dus niet de intentie om dat brandveiligheidsniveau bij de uniformering te verlagen of te verhogen. Dit neemt overigens niet weg dat het Gebruiksbesluit ten opzichte van de model-Bouwverordening wel een nieuw onderwerp regelt, namelijk het brandveilig gebruik bij kamergewijze verhuur. Het Gebruiksbesluit verschilt op drie andere punten behoorlijk van de model-Bouwverordening. Dat betreft in de eerste plaats de opbouw en de structurering van de voorschriften. Die voorschriften waren in de model-Bouwverordening sterk verbrokkeld (hoofdstukken 2, 5 en 6; bijlagen 2 t/m 6 + 10 t/m 12; bijlage 2 bij toelichting). In het Gebruiksbesluit zijn de voorschriften in samenhang gestructureerd, wat de toegankelijkheid en inzichtelijkheid van die voorschriften sterk ten goede komt. In de tweede plaats zijn de voorschriften van het Gebruiksbesluit zoveel mogelijk afgestemd met het Bouwbesluit 2003 en met het zogenoemde Activiteitenbesluit milieubeheer (dat vanaf 1 januari 2008 in de plaats is gekomen van de oude 8.40-amvb's ex Wet milieubeheer). In de derde plaats is het aantal gebruiksvergunningplichtige situaties zoveel mogelijk beperkt (met circa 80%). Daarnaast is er een nog een heel ander verschil. Bij landelijk uniforme voorschriften zijn er betere mogelijkheden om op bredere schaal goede voorlichting te geven over de brandveiligheidsvoorschriften. De inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit gaat

dan ook gepaard met VROM-voorlichting, die qua opzet vergelijkbaar is met de huidige VROM-voorlichting over de bouwregelgeving. Die voorlichting zal naar verwachting leiden tot grotere bekendheid van die voorschriften bij het publiek, wat een positief effect zal hebben op naleving van die voorschriften.

Beperking aantal gebruiksvergunningplichtige situaties

Met name als gevolg van de cafébrand te Volendam is de afgelopen jaren de aandacht voor de figuur 'gebruiksvergunning' sterk toegenomen. Gemeenten zagen zich voor een forse inhaalslag bij de afgifte van gebruiksvergunningen geplaatst. De omvang en de duur van die inhaalslag en de bijbehorende uitvoeringsaspecten (capaciteitsbeslag) én het streven naar beperking van regel- en administratieve lastendruk, leidde tot de wens de figuur 'gebruiksvergunning' nader te bekijken. Welke positie zou de gebruiksvergunning in de toekomst moeten krijgen als instrument om de integrale brandveiligheid van bouwwerken en het gebruik daarvan te bereiken? Daarbij bleek dat er nadrukkelijk mogelijkheden waren om het aantal gebruiksvergunningplichtige situaties fors te beperken, zonder het daarbij beoogde brandveiligheidsniveau aan te tasten. Omdat door de milieuregelgeving al is gewaarborgd dat de bedrijfsmatige opslag van brand- en milieugevaarlijke stoffen voldoende brandveilig plaatsvindt, was het niet meer nodig om via een gebruiksvergunning nog aanvullende voorschriften voor die opslag te geven. Vooruitlopend op het Gebruiksbesluit heeft de VNG de gebruiksvergunningplicht voor die categorie dan ook geschrapt (11^e serie Mbv-wijzigingen van 5 september 2006).

Verder is naar huidig inzicht de gebruiksvergunningplicht voor het gebruik van bouwwerken waarin meer dan 50 personen tegelijk zullen verblijven, niet meer strikt noodzakelijk. Algemene regels in combinatie met een gebruiksmeldingplicht zorgen in de meeste gevallen voor een voldoende brandveilig gebruik van die bouwwerken. Burgemeester en wethouders hebben, indien noodzakelijk in het concrete geval, de bevoegdheid aanvullende eisen te stellen aan dat gebruik. Doordat de algemene regels in het algemeen al voldoende zijn, zal in zeer veel gevallen echter geen noodzaak bestaan om zulke aanvullende eisen te stellen.

Bij meldingsplichtig gebruik moet het voorgenomen gebruik van het bouwwerk minstens vier weken voor aanvang van het daadwerkelijke gebruik bij burgemeester en wethouders worden gemeld zodat de gemeente op basis van de algemene regels van het Gebruiksbesluit vooraf kan controleren of dat gebruik voldoende brandveilig is.

Juridische werking

De voorschriften van het Gebruiksbesluit komen in de plaats van de huidige gemeentelijke voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen. Het besluit zoals dat op 1 november 2008 in werking is getreden, is gebaseerd op artikel 8, achtste lid, van de Woningwet. Dat betekent dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om in de bouwverordening voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen te geven voornemens nog in stand blijft, maar dat de bouwverordening met het Gebruiksbesluit in overeenstemming moet worden gebracht. Zolang die verordening niet met het Gebruiksbesluit in overeenstemming is gebracht, geldt dat besluit rechtstreeks en dienen de voorschriften van de bouwverordening buiten toepassing te blijven.

Op grond van artikel 7b van de Woningwet is het verboden een bouwwerk, open erf of terrein in strijd met de voorschriften van het Gebruiksbesluit te gebruiken. Overtreding daarvan is strafbaar op grond van de Wet op de economische delicten. Bij zo'n overtreding kunnen burgemeester en wethouders direct bestuursrechtelijk, dus zonder formele tussenstap van een specifiek aanschrijfbesluit, een handhavingsbesluit nemen (bestuursdwang of dwangsom). Op grond van artikel 100d van de Woningwet kan dat besluit ook inhouden dat het gebruik van het bouwwerk, open erf of terrein moet worden gestaakt of dat voorzieningen moeten worden getroffen die op het tegengaan of beëindigen van het brandveiligheidsgevaar zijn gericht.

Handhavingsbeleidsplan

Burgemeester en wethouders hebben op grond van de Woningwet de plicht de gemeenteraad jaarlijks te informeren over hun beleidsvoornemens ten aanzien van de handhaving van de bouwregelgeving. Ook moeten zij aan de gemeenteraad verslag doen over de uitvoering van het beleid over het afgelopen jaar. Ook voor handhaving van de voorschriften van het

Gebruiksbesluit geldt dat burgemeester en wethouders hun beleidsvoornemens in een handhavingsbeleidsplan moeten vastleggen. In dat plan leggen zij vast hoe de preventieve (gebruiksmelding en gebruiksvergunning) en de correctieve (controle brandveilig gebruik) handhaving wordt vormgegeven. Op basis van een risico-analyse kan in het plan worden aangegeven bij welke typen bouwwerken en gebruik grotere risico's bestaan en waar dus extra aandacht nodig is, met welke frequentie het bouwwerk en het gebruik zullen worden gecontroleerd, welke sancties zullen worden toegepast bij aangetroffen overtredingen en dergelijke. Het handhavingsbeleid brandveilig gebruik kan worden opgenomen in het integrale beleid inzake handhaving van de bouwregelgeving. In de Handreiking handhaven bouwregelgeving, te vinden op www.vrom.nl/bouwregelgeving, is meer informatie te vinden over het opstellen van een handhavingsbeleidsplan.

Gebruiksbesluit: tussenstap

De inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit op 1 november 2008 is een tussenstap.

Op grond van de huidige Woningwet moeten gemeenten hun bouwverordening aan het Gebruiksbesluit aanpassen. Naar huidig inzicht is dat een te omslachtige weg om landelijke uniformiteit van voorschriften te krijgen. Een Rijksregeling zonder dat de bouwverordeningen daarop hoeven te worden aangepast, is een veel eenvoudiger manier om uniformiteit te bereiken. Een wijziging van de Woningwet die dat mogelijk moet maken, is thans in procedure. Inwerkingtreding daarvan zal naar verwachting op 1 januari 2010 plaatsvinden.

Daarnaast gaat de gebruiksvergunning(procedure) in het kader van de integratie van vergunningen(procedures) ingebed worden in de omgevingsvergunning(procedure). Ook de daarvoor benodigde wetswijziging is al in procedure (ontwerp-Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Inwerkingtreding daarvan vindt waarschijnlijk op 1 januari 2010 plaats.