

Brandbeveiligingsverordening 2013

De raad van de gemeente Doetinchem;
gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 19 maart 2013;
gezien de ledenbrief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, kenmerk ECGR/U201200218, Lbr. 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);

b e s l u i t :

vast te stellen de **Brandbeveiligingsverordening 2013**

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. een inrichting: een voor mensen toegankelijke ruimtelijk begrensde plaats voor zover die geen bouwwerk is;
- b. 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.
- c. niet-zelfredzame personen: personen die vanwege beperkte mobiliteit of vanwege verstandelijk functioneren in beginsel hulp van anderen nodig hebben om bij een calamiteit een inrichting veilig te kunnen verlaten.

Artikel 2 Verbodsbepaling

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een door het college verleende gebruiksvergunning een inrichting in gebruik te hebben of te houden, voor zover daarin:
 - a. meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn of,
 - b. aan meer dan 10 personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft of,
 - c. aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of aan meer dan 10 lichamelijk of geestelijk gehandicapte personen dagverblijf zal worden verschaft.
2. Geen gebruiksvergunning is vereist voor het in gebruik hebben of houden van tenten:
 - a. met een oppervlakte van minder dan 500 m², waarbij per persoon 1,2 m² gebruikoppervlak beschikbaar is;
 - b. waarbij er, ongeacht de oppervlakte van de tent, minder dan tien niet-zelfredzame personen gelijktijdig in de tent aanwezig zijn, of
 - c. waarbij er, ongeacht de oppervlakte van de tent, minder dan tien personen gelijktijdig in de tent slapen;

en mits voldaan wordt aan de door het college gestelde algemene voorschriften.

3. Het college kan aan de gebruiksvergunning voorwaarden verbinden met inachtneming van het gestelde in de artikelen 4 en 5.
4. Het college kan aan de gebruiksvergunning nieuwe voorwaarden verbinden en gestelde voorwaarden wijzigen of intrekken, indien het belang waarvoor de gebruiksvergunning is verleend dit vereist op grond van een verandering van inzichten of verandering van de omstandigheden gelegen buiten de inrichting, opgetreden na het verlenen van de gebruiksvergunning.
5. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing.

Artikel 3 Weigeringgronden

Het college weigert een gebruiksvergunning, indien de in de aanvraag vermelde wijze van gebruik van de inrichting niet brandveilig is en door het stellen van voorschriften ook niet kan worden bereikt.

Artikel 4 Gebruikseisen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de artikelen 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 en niet vergunningplichtige inrichtingen.

Artikel 5 Brandveiligheidsvoorzieningen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de afdelingen 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 en niet vergunningplichtige inrichtingen.

Artikel 6 Melden van brand en broei

Ieder die brand of broei ontdekt of deze vermoedt, is verplicht dit onmiddellijk aan de brandweer te melden.

Artikel 7 Bossen, heidevelden, venen

De eigenaar van een aaneengesloten 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 artikel 8, tweede lid, onder b van de Woningwet, en dat met brandbare gewassen is begroeid, is verplicht de voorschriften op te volgen, die het college geeft tot het voorkomen van brand en het beperken van de gevolgen van brand.

Artikel 8 Overgangsrecht

1. Vergunningen die zijn verleend onder werking van de Brandbeveiligingsverordening van 2009 en die van kracht zijn op het moment van inwerkingtreding van deze verordening worden aangemerkt als vergunning krachtens deze verordening.
2. Indien vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag om vergunning op grond van de Brandbeveiligingsverordening van 2009 is ingediend waarop nog niet is beslist, wordt daarop deze verordening toegepast.
3. Op bezwaarschriften gericht tegen een beschikking op een aanvraag om vergunning krachtens de Brandbeveiligingsverordening van 2009 wordt beslist met toepassing van deze verordening.

Artikel 9 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Brandbeveiligingsverordening 2013.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na publicatie.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering

van 27 maart 2013,

griffier voorzitter

Toelichting op de Brandbeveiligingsverordening 2013

Algemeen

De wetgever kondigt in de Wet veiligheidsregio's en de aanpassing daarop in artikel 3, derde lid een Algemene Maatregel van Bestuur aan over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke ruimten, niet zijnde bouwwerken. Deze AMvB neemt als het ware de plaats in van de brandbeveiligingsverordening (TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 968, nr. 8, p.7). Naar verwachting treedt deze AMvB in 2014 in werking. Tot die tijd moet op grond van de Wet veiligheidsregio's in elke gemeente een brandbeveiligingsverordening van kracht zijn. Als een gemeente na het in werking treden van de Wet veiligheidsregio's (op 1 oktober 2010) nog geen nieuwe brandbeveiligingsverordening heeft vastgesteld, is zij verplicht dit alsnog te doen. De op de Brandweerwet 1985 gebaseerde brandbeveiligingsverordening is namelijk van rechtswege bij de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's vervallen. De voorliggende modelregeling is, gezien het tijdelijk karakter (tot de inwerkingtreding van de AMvB) terughoudend van aard. De regeling is aangepast aan de Wet veiligheidsregio's en de Dienstenrichtlijn. De verordening bevat tevens regels voor de bestuurlijke boete.

Brandbeveiligingsverordening is vangnet

De brandbeveiligingsverordening mag niet regelen voor zover daarin bij of krachtens enig ander (hoger) wettelijk voorschrift is voorzien. Hierop moet bij het stellen van regels nauwlettend worden toegezien. Feitelijk moet de gemeente zich telkens weer afvragen in hoeverre een wettelijk voorschrift al voorziet of mede (indirect) voorziet in de brandveiligheid die in de Wet veiligheidsregio's als opdracht aan het

college is gegeven. In zo'n geval gaat dat wettelijk voorschrift voor op de brandbeveiligingsverordening. 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 wettelijke voorschriften die mogelijk van toepassing zouden kunnen zijn en van rechtswege voorrang hebben. In de dagelijkse praktijk is er natuurlijk een aantal standaardgevallen waarbij van tevoren duidelijk is hoe zaken liggen.

Onderwerp van de regeling: objecten die geen bouwwerk zijn

De brandbeveiligingsverordening is een vangnet, restregelgeving, zij regelt de brandveiligheid die niet op een andere manier wettelijk is geregeld. Dit is weliswaar een beperking, maar wel van een onbepaald onderwerp. Bij het gebruiksvergunningensysteem van de brandbeveiligingsverordening gaat het namelijk om objecten die geen bouwwerken zijn: 'niet-bouwwerken'. Het kan gaan om bijvoorbeeld een los met de wal verbonden drijvend hotel, een drijvende discotheek of een tijdelijke tent. Het onderwerp is vooraf niet te bepalen. De omschrijving in de Wet veiligheidsregio's zelf kent een beperking van doel, namelijk brandveiligheid, maar (behalve door andere wettelijke voorschriften) 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 echter op bekende bouwwerken. Overeenkomstig daaraan kunnen eisen worden gesteld, afhankelijk van de specifieke situatie. Als voorbeeld dient een bouwwerk dat op de grond staat. Hiervoor zijn 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 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 staande jurisprudentie, een toelichting.

Bouwwerk of geen bouwwerk, open erf en terrein

De Woningwet heeft een grote invloed op de reikwijdte van de brandbeveiligingsverordening. Deze wet bevat de wettelijke grondslag voor voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen en het gebruik van bouwwerken. Het Bouwbesluit 2012 regelt ook het gebruik van open erven en terreinen en de staat, waarin deze zich moeten bevinden. De beperking die de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 opleggen, als hogere regelingen, zit in de begrippen bouwwerk, open erf en terrein.

Bouwwerk

Een definitie van het begrip bouwwerk geeft de Woningwet niet, de VNG houdt in de modelbouwverordening 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 wordt bepaald of een object een bouwwerk is of niet. Het betreft de volgende elementen:

1. constructie,
2. van enige omvang,
3. met de grond verbonden,
4. bedoeld om ter plaatse te functioneren

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.

De jurisprudentie is te omvangrijk en te casuïstisch om hier weer te geven. Een uitgebreide opsomming van jurisprudentie staat in de toelichting op de modelbouwverordening van de Standaardregelingen in de bouw (Sdu uitgevers bv, Den Haag).

Open erf en 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 hierin. Hiervoor kunnen dus geen eisen worden gesteld op grond van de brandbeveiligingsverorde-

ning. De begripsomschrijving van erf is overgenomen uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) dat op 1 oktober 2010 in werking is getreden. Die omschrijving is afgeleid uit de jurisprudentie (zie ABRvS 15 september 1997, LJN: AA3601, AB 1998, 5). Uitgangspunt is dat het gehele perceel bij een hoofdgebouw in beginsel als erf kan worden aangemerkt. Echter uit de systematiek van een bestemmingsplan of beheersverordening kan voortvloeien dat bepaalde verder van het hoofdgebouw afgelegene delen van een perceel niet als erf aangemerkt kunnen worden. Dit zal in beginsel uitsluitend het geval kunnen zijn bij percelen van een aanzienlijke omvang, veelal gelegen buiten de bebouwde kom. Bij dergelijke omvangrijke percelen geven bestemmingsplannen of beheersverordeningen soms regels die het perceel onderverdeelt in een bouwblok of bestemming, waarbinnen het hoofdgebouw met bijbehorende aan- en uitbouwen en bijgebouwen gebouwd kunnen worden en waar een verdere inrichting kan plaatsvinden als buitenruimte behorende bij het hoofdgebouw.

Onder een terrein wordt verstaan een bij een bouwwerk behorend onbebouwd perceel, of gedeelte daarvan, niet zijnde een erf. Om als terrein in de zin van de bouwverordening te kunnen worden aangemerkt, moet dus aan vier voorwaarden zijn voldaan: 1) het is een perceel grond, 2) dat onbebouwd is, 3) dat bij een bouwwerk hoort en 4) dat geen erf is.

Gebruiksvergunning voor een inrichting

De brandbeveiligingsverordening kent een gebruiksvergunningstelsel voor die situaties die uit een oogpunt van brandveiligheid meer dan gebruikelijke aandacht nodig hebben. Gezien de onbepaaldheid van de situaties is niet gekozen voor een meldingsplicht in plaats van vergunningplicht, 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 zijn, is afgebakend: een ruimtelijk begrensde plaats, voor zover die geen bouwwerk is. Korthedshalve is gekozen voor een begrip: 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 2012 geeft richtlijnen voor de te stellen voorwaarden. Aan een los aangemeerde drijvende hotelboot bijvoorbeeld (niet-bouwwerk) 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).

Behandeling van een vergunningaanvraag

De verordening bevat geen voorschriften over het aanvragen, het voorbereiden en het beslissen op een verzoek om een vergunning. Die onderwerpen zijn geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De artikelen 4:1 tot en met 4:6 van de Awb zijn op de vergunningaanvraag van toepassing. De voorschriften hebben onder andere betrekking op: bij wie de aanvraag moet worden ingediend, welke gegevens ten minste op de aanvraag moeten staan en wanneer de aanvraag in behandeling kan worden genomen. De artikelen 4:13 tot en met 4:15 van de Awb geven aan binnen welke termijn een aanvraag om een vergunning moet worden afgewikkeld. De Awb geeft geen vaste termijn in weken, maar geeft aan dat de aanvraag binnen een redelijke termijn tot een beschikking moet leiden. Die redelijke termijn is in ieder geval verstreken als niet binnen acht weken na het in ontvangst nemen van de aanvraag een beslissing is genomen of aan de aanvrager is meegedeeld binnen welke redelijke termijn hij een beslissing op zijn aanvraag krijgt. Door het hanteren van de artikelen 4:13 tot en met 4:15 van de Awb kan afhankelijk van de inhoud van de aanvraag worden aangegeven binnen welke termijn de aanvraag wordt afgehandeld. Derhalve is in de verordening geen artikel opgenomen dat een vaste termijn voor een vergunningaanvraag voorschrijft. Het gebruik van de bovengenoemde artikelen van de Awb bij de behandeling van een vergunningaanvraag vereist geen afzonderlijk besluit van burgemeester en wethouders. Bij de eerste vergunningaanvraag op basis van de verordening zal moeten worden aangegeven dat bij de afwikkeling van de vergunning-aanvraag de artikelen 4:1 tot en met 4:6 en 4:13 tot en met 4:15 van de Awb worden gebruikt. Op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn burgemeester en wethouders vervolgens gehouden de daarop volgende aanvragen eveneens met toepassing van de Awb-artikelen te behandelen.

Deregulering

In het kader van de deregulering is in Doetinchem gekozen voor het beperken van de gevallen waarvoor een gebruiksvergunning noodzakelijk is. Voor dit soort kleine evenementen (zie artikel 2) geldt dat hiervoor geen gebruiksvergunning nodig is, mits voldaan wordt aan algemeen geldende regels.

Wabo

De zo grote verscheidenheid aan situaties die kunnen voorkomen is de reden dat er voor gekozen is de brandbeveiligingsverordening niet aan te haken aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Dienstenrichtlijn

De brandbeveiligingsverordening is aangepast aan de Dienstenrichtlijn.

Toezicht op de naleving

Het toezicht op de naleving van de brandbeveiligingsverordening berust krachtens artikel 61 van de Wet veiligheidsregio's bij door burgemeester en wethouders opgedragen ambtenaren. De minister van Veiligheid en Justitie wijst op grond van artikel 65 van de Wet veiligheidsregio's de ambtenaren aan belast met de opsporing van strafbare feiten.

Strafbepaling

Overtreding van de regels van deze verordening wordt op grond van artikel 64, eerste lid van de Wet veiligheidsregio's gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. De wetgever heeft hier een sluitende regeling beoogd, zodat er geen ruimte is voor een regeling op dit gebied in de verordening zelf.

Overgangsrecht

In het artikel is twee keer de brandbeveiligingsverordening genoemd, omdat het nodig kan zijn dat vergunningen op grond van de Brandbeveiligingsverordening van 2009 nog van kracht moeten zijn.

Intrekken vergunning

De brandbeveiligingsverordening kent geen bepaling om een vergunning in te trekken. De reden hiervoor is dat een intrekkingbepaling de gemeente onnodig beperkt, immers in een bepaling liggen de gronden vooraf vast. De aard van de verordening brengt met zich mee dat van tevoren niet duidelijk is welke gronden voldoende zullen zijn. Bij een verordening die geen intrekkinggrond kent, is er sprake van een geïmpliceerde bevoegdheid: de bevoegdheid om de beschikking te geven, brengt ook de bevoegdheid mee om deze weer in te trekken of te wijzigen mits daarvoor valide redenen bestaan. Dit hangt af van de omstandigheden. Denk bijvoorbeeld aan onjuistheid van de beschikking.