



Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Handhavingsbeleid brandveiligheid

**Onderzoek voor de Rekenkamercommissie
Noordenveld**

J. Wils; G. Brummelkamp; M. Belder

Zoetermeer, 8 januari 2015

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	5
1. Achtergrond onderzoek	5
2. Conclusies	5
3. Verbetermogelijkheden in beleid en uitvoering	8
1 Inleiding	9
1.1 Achtergrond van het onderzoek	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Onderzoeksopzet	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Handhaving brandveiligheid	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Wetgeving brandveiligheid	13
2.3 Handhaving brandveiligheid door gemeenten	14
3 Handhavingsbeleid in Noordenveld	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Beleid	17
3.3 Programmering	18
3.4 Monitoring en verantwoording	19
3.5 Conclusie	20
4 Uitvoering en monitoring handhaving	21
4.1 Inleiding	21
4.2 Organisatie	21
4.3 Uitvoering	22
4.4 Conclusie	24
5 Beauty Sauna Peize	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Brandincidenten in de Beauty Sauna	25
5.3 Toezicht- en handhavingsactiviteiten gemeente	26
5.4 Conclusie	29
Bijlage 1 Respondenten	31
Bijlage 2 Normenkader	33



Samenvatting en conclusies

1. Achtergrond onderzoek

In december 2013 woedde voor de vijfde keer in korte tijd brand in de Beauty Sauna in Peize. Naar aanleiding van de incidenten wil de Rekenkamercommissie Noordenveld weten of het handhavingsbeleid op het gebied van brandveiligheid voldoet aan de daarvoor geldende normen. In het bijzonder wil zij weten hoe de gemeente heeft geopereerd in het specifieke geval van de Beauty Sauna Peize. Panteia is gevraagd het onderzoek uit te voeren. Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met medewerkers van de gemeente, de brandweer en de destijds betrokken wethouder. Daarnaast is een documentenstudie gehouden van beschikbare beleidsstukken en is aan de hand van verslagen en brieven een reconstructie gemaakt van het handelen van de gemeente bij de sauna.

Centraal in het onderzoek staan drie hoofdvragen:

1. Voldoet het handhavingsbeleid brandveiligheid van Noordenveld aan de daarvoor geldende normen?
2. Hoe zijn het toezicht en de handhaving op het gebied van brandveiligheid concreet uitgevoerd bij Beauty Sauna Peize?
3. Voldoen de uitvoering van het toezicht en de handhaving op het gebied van brandveiligheid aan de daarvoor geldende normen of zijn er mogelijkheden voor verbetering?

Hieronder worden de conclusies per hoofdvraag van het onderzoek behandeld.

2. Conclusies

De algemene conclusie is dat de handhaving op het gebied van brandveiligheid in Noordenveld op orde is. Er is sprake van een planmatige aanpak en uitvoering. Dat is een belangrijke basis. Wel zijn er aandachtspunten te benoemen voor verdere versterking van de handhaving. Deze liggen in het meer effectgericht gaan werken. Dit geldt zowel voor het formuleren van doelstellingen als voor de monitoring en rapportage hierover. Uit het onderzoek komt één punt van zorg naar voren: de kwetsbaarheid van de organisatie bij het realiseren van het noodzakelijke aantal controles. Uitval van medewerkers heeft nu grote impact op de realisatie. Deze controles zijn wel van belang voor het realiseren van een goed nalevingsniveau.

Ook ten aanzien van het optreden van de gemeente bij de sauna in Peize heeft de gemeente gehandeld zoals verwacht mocht worden. Er heeft een logische indeling in een risicocategorie (ten behoeve van de controlefrequentie) plaatsgevonden. Controles zijn volgens richtlijnen uitgevoerd op de daarvoor aanwezige momenten. Verder lijkt er geen relatie te zijn tussen geconstateerde tekortkomingen en het ontstaan van de branden.



Voldoet het handhavingsbeleid brandveiligheid aan de geldende normen?

Normen

Voor handhavingsbeleid zijn er wettelijke kwaliteitseisen vastgelegd. Het gaat vooral om proceseisen die gezamenlijk een cyclus van doelstellingen, strategie, programmering, uitvoering, monitoring en evaluatie vormen. Voor brandveiligheid geldt dat dit als handhavingsthema onderdeel moet uitmaken van het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de uitvoeringsorganisatie. Er moeten middelen zijn toegekend en er dient monitoring en rapportage plaats te vinden. Bij het bepalen van de handhavingsinspanningen en de daarbij behorende capaciteit dient gebruik te worden gemaakt van een risico-inventarisatie.

Het beleid is programmatisch opgezet en voldoet aan de normen

Het handhavingsbeleid op het gebied van brandveiligheid van de gemeente Noordenveld voldoet aan de hiervoor geldende normen. In de periode 2006-2014 is sprake van een vastgesteld handhavingsbeleid waarin brandveiligheid een duidelijke plaats heeft. Het beleid voldoet aan de basisprincipes van programmatisch handhaven, ook op het gebied van brandveiligheid. Brandveiligheid heeft in het beleid altijd de hoogste prioriteit gekregen. Er is sprake van het formuleren van doelen, prioriteitstelling op basis van een risicoanalyse, capaciteitstoewijzing, het opstellen van programma's en een jaarlijkse terugkoppeling. De raad is hierbij betrokken.

Invulling van beleid is output gericht

Aandachtspunt bij de uitwerking van het beleid op het gebied van brandveiligheid is dat het ontbreekt aan specifieke doelstellingen. Er zijn geen concreet te bereiken resultaten genoemd, zoals bijvoorbeeld vermindering van bepaalde tekortkomingen, verbetering van naleefgedrag of gewenste ontwikkelingen in specifieke risicosectoren. Op dit moment is de invulling van het beleid output in plaats van effect gericht. Dit betekent dat het aantal uit te voeren controles centraal staat en niet het hiermee te bereiken resultaat.

Voldoet de uitvoering op het gebied van brandveiligheid aan de geldende normen?

Normen

Normen die aan de uitvoering van handhaving op het gebied van brandveiligheid gesteld kunnen worden, zijn een planmatige uitvoering van het opgestelde programma, aanwezigheid van voldoende capaciteit en kennis, aanwezigheid van werkprocessen en procedures voor controles en sancties en een goede registratie.

De uitvoering is planmatig en voldoet aan de normen

Binnen de gemeente Noordenveld is sprake van een planmatige uitvoering van de handhaving op het gebied van brandveiligheid. De basis hiervoor is dat bij de vergunningverlening en toetsing van meldingen de brandweer de risicocategorie bepaalt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van gangbare richtlijnen. De indeling in risicocategorieën wordt vervolgens overgenomen door de vakgroep bij het bepalen van de controlefrequentie. Bij de uitvoering van controles wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde controlelijsten en er vindt gestructureerde verslaglegging plaats. Verder is sprake van voldoende aandacht voor kennis en opleiding. Voor specialistische kennis wordt gebruik gemaakt van de brandweer. Regelmatig worden gezamenlijke controlebezoeken afgelegd.

Monitoring en evaluatie kan meer inzicht bieden in naleving

Er vindt registratie, monitoring en verantwoording plaats. Inhoudelijk kan de monitoring en verantwoording aan kracht winnen. In het verlengde van de gemaakte opmerking in de voorgaande paragraaf over de output gerichte doelstelling geldt hetzelfde voor de monitoring en verantwoording. Ook deze is nu sterk output gericht. Gerapporteerd wordt vooral over uitgevoerde controles. Wel is in de laatste jaren al een ontwikkeling zichtbaar waarin meer informatie over resultaten van controles wordt opgenomen. Een mogelijk verdere ontwikkeling is het inzichtelijk maken van de mate van naleving. Hierdoor kan inzicht ontstaan in de effecten van controles. Deze informatie is zeer relevant voor het eventueel aanpassen van prioriteiten of voor het opzetten van acties voor specifieke sectoren.

Capaciteit is knelpunt; organisatie is kwetsbaar

Knelpunt in de uitvoering is de aanwezige capaciteit en daarmee de realisatie van uit te voeren controles. In meerdere jaren is er sprake van een achterstand in de realisatie van controles. Vanaf 2010 is de capaciteit toegenomen. Dat jaar en in 2011 worden dan ook de benodigde controles nagenoeg gehaald. In 2012 en 2013 is echter opnieuw een forse achterstand ontstaan. Bij de uitvoering in deze jaren is voorrang gegeven aan de hoogste risicocategorieën. In de praktijk zijn daarom met name bouwwerken uit risicocategorie 3 minder vaak bezocht. Ook bij deze bouwwerken is echter nog wel sprake van veiligheidsrisico's.

De achterblijvende realisatie is verklaarbaar vanuit het beperkte aantal beschikbare handhavers en daarmee de kwetsbaarheid voor ziekte en uitval. Niettemin is het wel een punt van zorg, omdat bij controles relatief veel tekortkomingen worden geconstateerd.

Hoe is de uitvoering van de handhaving brandveiligheid bij Beauty Sauna Peize?

Indeling in risicocategorie is in lijn met richtlijnen

Een belangrijk aspect voor de controle op de brandveiligheid is de indeling in een risicocategorie door de brandweer. Bij de indeling van de sauna is gehandeld volgens de richtlijnen. De indeling met bijpassende controlefrequentie is goed verdedigbaar gezien het gebruik van het gebouw en risico op slachtoffers.

Controles zijn volgens planning uitgevoerd

De hierboven geconstateerde knelpunten in de capaciteit hebben geen invloed gehad op de controle bij de sauna. De afgesproken driejaarlijkse controlefrequentie is ook gerealiseerd. In 2010 en 2013 heeft de voorgenomen controle plaatsgevonden. Verder volgens is door de gemeente ook opvolging gegeven aan geconstateerde tekortkomingen door uitvoering van hercontroles en indien nodig aanschrijvingen per brief.

Naleefgedrag van sauna-eigenaar laat te wensen over; gemeente heeft in alle geconstateerde situaties gehandeld

Naast tekortkomingen op het gebied van brandveiligheid blijkt de sauna-eigenaar op meerdere momenten passief te opereren. Vergunningen worden niet aangevraagd, een melding niet gedaan en er wordt voorafgaand aan de verlening van een vergunning al gestart met werkzaamheden. De gemeente is opgetreden bij de constatering van verschillende illegale situaties. Bouw- of sloopstoppen zijn opgelegd en vergunningen en meldingen zijn aangevraagd. Het naleefgedrag van de ondernemer is overigens geen reden geweest de controlefrequentie voor brandveilig gebruik aan te passen.



3. Verbetermogelijkheden in beleid en uitvoering

Op basis van de conclusies zijn er vier verbetermogelijkheden te constateren.

1. *Meer aandacht voor te bereiken effecten.* Zowel bij de uitwerking van beleid als bij monitoring en verslaglegging kan meer aandacht worden besteed aan te bereiken effecten. Door het naleefgedrag centraal te stellen ontstaat meer inzicht in knelpunten en in effecten van handhaving. Onderdeel van het vergroten van de aandacht voor effecten van naleving is ook een explicieter gebruik van communicatie en voorlichting als instrumenten. Deze kunnen naast controles bewuster worden ingezet om het naleefgedrag te verhogen. Bij het vergroten van de aandacht voor effecten kan worden aangesloten bij de aanwezige methodieken en ervaringen op het gebied van milieuhandhaving.
2. *Overweeg een dynamischere indeling in een risicocategorie op basis van naleefgedrag.* De huidige controlefrequentie op brandveilig gebruik is "in beton gegoten". Als deze eenmaal is vastgesteld, wordt deze niet meer aangepast. Naast gebouwen kenmerken is echter ook het naleefgedrag van een ondernemer een belangrijke factor. Overweeg daarom op basis van informatie over naleving de risico-indeling dynamischer te maken. Bij slechte naleving kan (tijdelijk) voor een hogere risicocategorie met bijbehorende controlefrequentie worden gekozen. Dit kan bij "goed gedrag" vervolgens weer worden verminderd.
3. *Aandacht nodig voor het behalen van het aantal benodigde controles brandveilig gebruik.* Op papier is er vanaf 2010 voldoende capaciteit voor controles op brandveilig gebruik beschikbaar. Het aantal benodigde controles wordt echter regelmatig niet gehaald. Dat is zorgelijk gezien het belang van controles voor naleving en de risico's die hiermee gepaard gaan. Het is aan te bevelen dat vanuit de raad scherp wordt getoetst op het bereiken van de geplande aantallen. Mocht blijken dat er een structureel capaciteitstekort is, dan dient vanuit een prioriteitstelling een goede afweging tussen benodigde capaciteit en risico's te worden gemaakt. Dit kan betekenen dat de controlefrequentie wordt aangepast aan de beschikbare capaciteit, of dat capaciteit wordt aangepast aan de benodigde frequentie op basis van geschatte risico's
4. *Vermindering kwetsbaarheid organisatie is gewenst.* In het verlengde van de voorgaande aanbeveling is ook aandacht voor de kwetsbaarheid van de organisatie van belang. Uitval van medewerkers heeft nu grote consequenties voor het behalen van de benodigde controles. Om uitval op korte termijn goed te kunnen opvangen kan versterking van samenwerking met andere gemeenten in de regio worden gezocht. Door onderlinge overname van een gedeelte van de controles wordt het ontstaan van achterstanden tegengegaan.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

In december 2013 woedde voor de vijfde keer in korte tijd brand in de Beauty Sauna in Peize. Forensisch specialisten van de politie is het niet gelukt de oorzaak te achterhalen. Er zijn geen sporen van brandstichting gevonden en ook geen aanwijzingen die duiden op een technisch mankement.

De branden in de sauna staan mogelijk niet op zichzelf. In het Dagblad van het Noorden zijn verschillende artikelen verschenen over signalen van mogelijke misstanden. Door oud-medewerkers zou zijn gewezen op brandonveilige situaties. Controle eerder in 2013 door de Arbeidsinspectie naar de arbeidsomstandigheden wees bovendien op tekortkomingen bij het gebruik van gevaarlijke stoffen en een ondeugdelijke elektrische installatie.

Naar aanleiding van de incidenten wil de Rekenkamercommissie Noordenveld weten of het beleid en de uitvoering van de handhaving op het gebied van brandveiligheid voldoen aan de daarvoor geldende eisen. In het bijzonder wil zij weten hoe de gemeente invulling heeft gegeven aan haar rol bij de Beauty Sauna Peize. Panteia is gevraagd het onderzoek uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvragen

Centraal in het onderzoek staan drie hoofdvragen:

1. Voldoet het handhavingsbeleid brandveiligheid van Noordenveld aan de daarvoor geldende normen?
2. Hoe zijn het toezicht en de handhaving op het gebied van brandveiligheid concreet uitgevoerd bij Beauty Sauna Peize?
3. Voldoen de uitvoering van het toezicht en de handhaving op het gebied van brandveiligheid aan de daarvoor geldende normen of zijn er mogelijkheden voor verbetering?

De drie hoofdvragen zijn vertaald in de onderstaande deelvragen.

Handhavingsbeleid brandveiligheid

- In welke beleidsnota is het handhavingsbeleid ten aanzien van brandveiligheid vastgelegd?
- Voldoet het beleid aan de daarvoor geldende normen uit de Wabo en BOR?
- Welke verbetermogelijkheden in het beleid ten aanzien van brandveiligheid zijn te constateren?

Toezicht en de handhaving Beauty Sauna Peize

- Welke gebeurtenissen die relevant zijn voor de brandveiligheid hebben feitelijk plaatsgevonden bij de Beauty Sauna Peize?
- Welke toezicht- en handhavingsactiviteiten op het gebied van brandveiligheid hebben plaatsgevonden bij de bouw en het gebruik van de sauna?



Normen uitvoering

- Voldoen de toezicht-en handhavingsactiviteiten aan de daarvoor geldende normen?
- Welke verbetermogelijkheden in de uitvoering van de handhaving van brandveiligheid zijn te constateren om daarmee de doeltreffendheid te vergroten?

1.3 Onderzoeksopzet

Afbakening onderzoek

Het onderzoek heeft twee hoofdbestanddelen. Ten eerste het toetsen van het beleid en de uitvoering door de gemeente op het gebied van brandveiligheid. In het tweede deel is specifiek gekeken naar de invulling van de gemeentelijke rol bij de saunacases.

Bij de saunacases is ingezoomd op de rol die de gemeente heeft gespeeld bij de bouw en het in gebruik zijn van de sauna. Het onderzoek heeft niet tot doel conclusies te trekken over de oorzaak van de branden. Dat is een aspect dat geheel ligt bij politie, het openbaar ministerie en de rechter. Ook vallen andere signalen over vermeende misstanden buiten de context van het onderzoek. Het onderzoek is immers niet bedoeld om de schuldvraag en oorzaak van de brand uit te zoeken, maar om de rol van de gemeente te toetsen.

In overleg met de Rekenkamercommissie is besloten te focussen op de periode 2006-2014. Dit is de periode na de eerste grote brand (in 2005) waarbij de sauna volledig afbrandde. Het beleid en het handelen van de gemeente in de saunacases in deze periode zijn onder de loep genomen.

Opzet

Het onderzoek bestond uit vijf fasen:

1. *Start- en introductiebijeenkomst.* In deze fase zijn nadere afspraken gemaakt over de invulling en de planning van het onderzoek en de gesprekspartners.
2. *Deskresearch beleid.* Centraal stond het bestuderen van gemeentelijke nota's, handhavingsprogramma's en jaarverslagen.
3. *Feitelijke reconstructie procesverloop sauna.* Voor de periode vanaf 2006 zijn de vergunning, alle inspectieverslagen en briefwisselingen tussen de gemeente en de Beauty Sauna Peize in kaart gebracht.
4. *Interviews.* Betrokken medewerkers van de vakgroep Handhaving, de brandweer en de betrokken voormalige wethouder zijn geïnterviewd.
5. *Opstellen nota van bevindingen en eindrapport.* De resultaten van de deskresearch, de reconstructie en de interviews zijn vastgelegd in een concept- en eindrapportage.

Tot slot is gesproken met een andere gemeente met een sauna om te vergelijken in welke risicocategorie zij de sauna hebben ingedeeld.

Normenkader

Het beleid en de uitvoering van het handhavingsbeleid brandveiligheid door de gemeente zijn getoetst aan gangbare eisen die hieraan zijn te stellen. Op basis van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en het Bouwbesluit is een normenkader uitgewerkt. Dit normenkader is gebruikt voor de toetsing. In bijlage 2 is het normenkader opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Naast dit inleidende hoofdstuk bevat het rapport nog vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat een algemene achtergrondschematische van de rol van de gemeente op het gebied van brandveiligheid en belangrijke ontwikkelingen. In hoofdstuk 3 is het handhavingsbeleid brandveiligheid van de gemeente Noordenveld geschilderd. Het vierde hoofdstuk bevat een uitwerking van de organisatie en uitvoering door de gemeente. Hoofdstuk 5 geeft een schematische reconstructie van de gemeentelijke betrokkenheid bij de saunacasus.



2 Handhaving brandveiligheid

2.1 Inleiding

Waaruit bestaat een goed gemeentelijk handhavingsbeleid op het gebied van brandveiligheid? Deze vraag staat centraal in dit hoofdstuk. De onderwerpen die in dit hoofdstuk worden behandeld, vormen tevens de input voor het gehanteerde normenkader voor het onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het wettelijk kader. Vervolgens wordt de specifieke rol benoemd van gemeenten op het gebied van handhaving van brandveiligheid. Onder andere wordt ingegaan op programmatisch handhaven.

2.2 Wetgeving brandveiligheid

Wetgeving

Specifieke voorschriften voor brandveiligheid zijn opgenomen in het *Bouwbesluit 2012*. Het Bouwbesluit maakt onderdeel uit van het stelsel van regelingen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In het besluit zijn algemeen geldende voorschriften opgenomen. Daarnaast zijn nadere eisen gesteld aan specifieke categorieën gebouwen als kinderdagverblijven, scholen, zorginstellingen, hotels of gevangenissen. Voor deze categorieën is een omgevingsvergunning brandveilig gebruik nodig. Daarnaast is voor gebouwen met een bijeenkomstfunctie en voor kamerbewoning een gebruiksmelding noodzakelijk.

In het Bouwbesluit is het eerdere Gebruiksbesluit geïntegreerd. Het Gebruiksbesluit (formeel het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken) trad in 2008 in werking en introduceerde landelijke eisen voor brandveilig gebruik van bouwwerken. Verder was een belangrijk onderdeel van het besluit dat er een verschuiving van verantwoordelijkheden heeft plaatsgevonden. Minder vaak is een vergunning nodig of dient een melding te worden gedaan. Gebouwen moeten wel voldoen aan algemeen geldende eisen. Dit betekent een verschuiving van vergunningverlening naar handhaving.

Aandachtspunten brandveilig gebruik

Belangrijke aandachtspunten bij het brandveilig gebruik van bouwwerken zijn onder te verdelen in bouwtechnische en installatietechnische aspecten en gebruikaspecten. De voorschriften van het Bouwbesluit richten zich op:

- roken en open vuur
- open houden van brand- en rookwerende deuren
- aankleding en inrichting van ruimten
- voorhanden hebben van brandgevaarlijke stoffen
- verbrandingstoestellen en stookruimten
- deuren in vluchtroutes
- opstelling van inventaris
- gevaar voor letsel.



Andere relevante aspecten voor brandveilig gebruik zijn:

- brand- en rookcompartimentering (brandwerende deuren zijn dicht, in muren voor brandcompartimentering zijn geen doorgangen gemaakt)
- aanwezigheid installaties (brandmelders, ontruimingsinstallaties en sprinklers)
- aanwezigheid blusmiddelen (goedgekeurd en gebruiksklaar)
- vluchtroute aanduiding (aanwezigheid aanduidingen met eventuele verlichting)
- bereikbaarheid (voor hulpdiensten)
- interne organisatie (aanwezigheid logboeken en certificaten).

Betrokken partijen

Bij brandveiligheid zijn diverse overheden betrokken. De taken en verantwoordelijkheden van de belangrijkste organisaties zetten we hieronder kort op een rij.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse brandweezorg in hun gemeente. Ze geven vergunningen af (omgevingsvergunning bouw en brandveilig gebruik) en handelen meldingen af voor het gebruik van bouwwerken, niet-bouwwerken en evenementen. Ook houdt de gemeente toezicht op naleving van voorschriften voor brandveiligheid.

In de meeste gemeenten treedt de *brandweer* op als adviseur van burgemeester en wethouders bij vergunningverlening. De brandweer kan mandaat hebben namens de gemeente vergunningen te verlenen. Vaak neemt de brandweer ook een adviesrol op zich in de uitvoering van het toezicht.

Landelijk is het *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)* verantwoordelijk voor de organisatie van brandweer en bestrijding van rampen en zware ongevallen. Hiervoor zijn in de Wet veiligheidsregio's bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgelegd. Ook de taken van de (regionale) brandweer zijn hierin beschreven.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de arbo-regelgeving waaronder (het toezicht op) bedrijfshulpverlening (BHV) en arbeidsveiligheid. De *Inspectie SZW* (Arbeidsinspectie) houdt hier toezicht op.

2.3 Handhaving brandveiligheid door gemeenten

Zoals hierboven geschetst zijn gemeenten dus verantwoordelijk voor de vergunningverlening in zowel de bouwfase als voor het brandveilig gebruik, de afhandeling van meldingen en het toezicht hierop. Het toezicht op brandveiligheid dient plaats te vinden in zowel de bouwfase als in de gebruiksfase.

Handhavingsbeleid: programmatisch handhaven

Het handhavingsbeleid binnen het fysieke domein, waar brandveiligheid toe behoort, maakt de laatste jaren een grote ontwikkeling door. Centrale begrippen zijn 'programmatisch handhaven' en 'integrale handhaving'. Een gemeente dient de handhaving volgens een cyclisch toezicht- en handhavingsprogramma voor de verschillende handhavingsthema's uit te voeren. Hiermee is het mogelijk dat handhaving tot stand komt op basis van inzichtelijke keuzes en dat de uitvoering gericht is op het bereiken van vooraf afgesproken resultaten.

De basis van programmatisch handhaven in een gemeente is een programma dat voldoet aan de volgende kenmerken:

- het is cyclisch van aard: het programma wordt voor een afgebakende periode vastgesteld en jaarlijks geëvalueerd;
- de raad stelt het vast;
- het is integraal opgezet: het heeft betrekking op alle sectoren die worden geraakt door handhaving en de handhaving in deze sectoren is zo op elkaar afgestemd dat handhavingsdoelen bereikt worden;
- het is transparant: er is een visie op handhaven, handhavingstaken en knelpunten zijn geïnventariseerd, er zijn prioriteiten en doelen gesteld;
- het is duidelijk hoe samenhang en samenwerking met partners vorm krijgt;
- het is informatiegestuurd: handhaven gebeurt op basis van kennis van het handhavingsdomein en de doelgroep.

De eisen aan dit programmatisch en geïntegreerd handhaven zijn in 2010 via 'kwaliteitseisen handhaving omgevingsrecht' vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Hoofdstuk 7 van de Bor stelt de kwaliteitseisen verplicht voor de handhaving van het gehele omgevingsrecht (waaronder dus brandveiligheid). Het gaat vooral om proceseisen die gezamenlijk een cyclus van doelstellingen, strategie, programmering, uitvoering, monitoring en evaluatie vormen. Dit proces wordt ook wel de *Big Eight* genoemd.

Met het invoeren van programmatisch handhaving in het fysieke domein wordt aangesloten bij kwaliteitseisen die al langer gelden op het gebied van milieu. Daar waren al wettelijke eisen gesteld aan het beleid, de organisatie, de planning en de verantwoording van de handhaving.

Te stellen eisen aan handhaving van brandveiligheid

Voor brandveiligheid geldt dat dit als handhavingsthema onderdeel moet uitmaken van het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de uitvoeringsorganisatie. Er moeten middelen zijn toegekend en er dient monitoring en rapportage plaats te vinden. Bij het bepalen van de handhavingsinspanningen en de daarbij behorende capaciteit wordt gebruik gemaakt van een risico-inventarisatie en worden zo prioriteiten gesteld.

Controlefrequentie

Een belangrijk element voor het toezicht is de frequentie van de controles tijdens de gebruiksfase. Gemeenten kunnen hierin eigen keuzes maken. Via planmatig toezicht gebaseerd op risico's wordt bepaald welke gebouwen in welke mate worden bezocht. Een hulpmiddel hierbij vormt de handleiding Preventieactiviteitenplan (PREVAP) waarin een handreiking is gegeven voor de indeling van gebouwen in risicoklassen met de daarbij behorende controlefrequentie. Aan de hand van een codering voor gebouwen kan het aantal controles en de benodigde capaciteit worden bepaald. In de PREVAP wordt onderscheid gemaakt tussen 11 categorieën vergunning- en meldingsplichtige objecten. Belangrijk onderscheidende kenmerken zijn het aantal aanwezige mensen, de mate van zelfredzaamheid van personen en de aanwezigheid van een slaapfunctie. De bijbehorende controlefrequentie voor deze objecten varieert van eens in de twee jaar tot twee keer per jaar.



3 Handhavingsbeleid in Noordenveld

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het handhavingsbeleid van de gemeente Noordenveld op het gebied van brandveiligheid. De hoofdlijnen van het beleid worden besproken en ingegaan wordt op de programmering en de monitoring.

Startpunt is het geldende beleid in 2006. Centraal staat de mate waarin het beleid voldoet aan de eisen die in het voorgaande hoofdstuk zijn behandeld en verder zijn uitgewerkt in het normenkader in bijlage 1. Gekeken is naar:

- aanwezigheid van een vastgesteld handhavingsbeleid waarin brandveiligheid en doelen op dit terrein zijn opgenomen
- uitwerking van doelstellingen in gewenste outcome (nalevingsniveau)
- aanwezigheid van een prioriteitstelling op basis van een risicoanalyse voor brandveiligheid
- gebruik van landelijke handreikingen of standaarden voor opstellen van de risicoanalyse
- inzicht in benodigde personele inzet en financiële middelen
- aanwezigheid van een periodiek uitvoeringsprogramma, gebaseerd op gestelde prioriteiten
- betrokkenheid van de raad bij de totstandkoming van beleid en de opgestelde uitvoeringsprogramma's
- meting en inzicht in feitelijke naleving en neveneffecten
- aanwezigheid jaarlijkse rapportage waarin wordt teruggekoppeld welke activiteiten uit het uitvoeringsprogramma zijn uitgevoerd en in welke mate doelen zijn bereikt.

3.2 Beleid

Beleid vanaf 2006

In 2004 is het *Handhavingsplan Fysieke Leefomgeving, integraal handhavingsbeleid Noordenveld 2004-2006* vastgesteld. Deze nota was het eerste integrale handhavingsplan. Dit wil zeggen dat er sprake is van een integrale programmering van de verschillende handhavingsvelden en er aandacht is voor integrale uitvoering van de handhavingsactiviteiten op deze velden. Met deze nota is voor het eerst uitgegaan van een cyclische opzet met een handhavingsprogramma met prioriteitstelling en capaciteitstoewijzing en jaarlijkse verslaglegging en terugkoppeling.

Brandveiligheid maakt duidelijk onderdeel uit van de nota. Zowel de gebruiksvergunning als brandveiligheid gedurende de bouw en bij evenementen komen aan de orde. De nota bevat een prioriteitstelling verdeeld in drie groepen (hoog, midden, laag). Aandacht voor brandveiligheid via de gebruiksvergunning en het bouwen in afwijking van vergunningvoorschriften staat in de categorie met de hoogste prioriteit. Specifiek voor de gebruiksvergunning is verder een inschatting gegeven van de controleactiviteiten. Uitgegaan wordt van ongeveer 130 controles op jaarbasis.

Voor de gehele nota en daarmee ook voor brandveiligheid geldt dat er geen uitwerking is gegeven van de te bereiken doelstellingen op dat terrein. De ambities van de gemeente zijn nog vaag te noemen. Dit valt waarschijnlijk te verklaren doordat op dat moment ook geen inzicht aanwezig is in de mate van naleving en daarmee de te na te



streven doelen. De uitwerking is vooral output gericht: het aantal te verrichten controles.

Na 2006 is niet direct een nieuwe nota opgesteld. Ook heeft geen evaluatie van de nota plaatsgevonden. De eerstvolgende nota heeft betrekking op de periode 2009-2012. Hoewel in de periode 2007-2008 daarmee geen actueel beleidskader aanwezig is, is in deze periode wel een handhavingsprogramma opgesteld waarmee invulling is gegeven aan het eerder vastgestelde beleid.

Beleid 2009-2012

Eind 2008 is de nota *Ruimtelijk Integraal handhavingsbeleid gemeente Noordenveld 2009-2012* vastgesteld. Met deze nota wordt verder invulling gegeven aan de programmatische opzet van handhaving. De op dat moment actuele wettelijke kwaliteitseisen aan handhavingsbeleid worden benoemd en knelpunten ten opzichte van het verleden zijn inzichtelijk gemaakt. De nota bevat verder een heldere risicoanalyse om prioriteiten vast te kunnen stellen. Met deze uitwerking is een goede basis gelegd voor het handhavingsbeleid. Ten opzichte van de voorgaande nota is duidelijk een verdieping aangebracht.

Handhaving van de brandveiligheid via de gebruiksvergunning en in de bouwfase staat in de hoogste prioriteitsklasse. Een hoge prioriteit betekent volgens de nota dat *"intensieve en integrale controle plaatsvindt op basis van een vooraf opgesteld actieplan"*. Verder krijgt *"elke melding van burgers, bedrijven of handhavingspartners waaruit zou kunnen worden afgeleid dat er sprake is van regelovertreding van de kernbepalingen een vervolg"*. Specifiek voor brandveiligheid zijn er knelpunten benoemd in de handhaving. Belangrijkste is dat er te weinig controles worden uitgevoerd om het minimale handhavingsniveau te bereiken.

Verbeterpunt voor de gemeente in algemene zin is de mate waarin via monitoring inzicht dient te ontstaan in naleefgedrag. Monitoring biedt een belangrijke basis om inzicht te krijgen in gevolgen van handhaving en beleid daarop gericht aan te passen. Ook voor brandveiligheid ontbreekt het aan inzicht in het naleefniveau en concrete doelstellingen voor verbeteringen op dit gebied.

Actueel beleid

Op dit moment is geen actuele beleidsnota aanwezig. Wel is er een handhavingsprogramma. In de afgelopen jaren hebben belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden rond regionalisering van handhavingstaken in Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Bovendien hebben diverse wijzigingen plaatsgevonden in de wetgeving. Uit de interviews blijkt dat momenteel wordt gewerkt aan actualisering van de nota. Gezien de vele ontwikkelingen is gewacht met het opstellen van een nieuwe nota tot deze "geland zijn".

3.3 Programmering

Onderdeel van een programmatische aanpak is dat er een periodieke vertaling van doelstellingen uit een beleidsnota in een handhavingsprogramma aanwezig is. Dit programma dient een prioriteitstelling te bevatten en een daarop gebaseerde inschatting van de capaciteit. In de periode van 2006 tot en met 2013 is er jaarlijks of tweejaarlijks een programma opgesteld. Deze programma's zijn voorgelegd aan de raad. Ook is er in deze periode jaarlijks een handhavingsjaarverslag vastgesteld en aan de ge-

meenteraad voorgelegd. Hiermee wordt dus voldaan aan een belangrijk (procesmatig) onderdeel van de programmatische aanpak.

Brandveiligheid krijgt in de programma's over *de periode 2006-2009* in alle gevallen de hoogste prioriteit. In de ranglijst met jaarlijkse prioriteiten staat het bestrijden van brandonveiligheid van bouwwerken op nummer 1. Wel blijven de gevolgen van deze indeling onduidelijk. Nergens is uitgewerkt wat deze prioriteit betekent, welke acties daaruit volgen en wat ermee bereikt moet worden. Ook is de wijze waarop de indeling in prioriteiten tot stand is gekomen niet geheel duidelijk. Er is geen onderbouwing van de risicoanalyse opgenomen. Tot slot wordt niet duidelijk hoe het aantal controles en de daarbij behorende capaciteit zijn bepaald. De beschikbare capaciteit in plaats van het gewenste niveau lijkt leidend te zijn geweest.

Vanaf het handhavingsprogramma 2010-2011 is meer uitwerking gegeven aan specifieke doelstellingen op het gebied van brandveiligheid. Niettemin blijft de inhoud van de doelstellingen vooral outputgericht: uitvoeren van controles volgens het plan en verbeteren van de communicatie richting gebruikers. Ook is er aandacht voor het vergroten van het kennisniveau van controleurs en juristen.

Vanaf 2010 wordt voor het eerst gestructureerd aandacht besteed aan een controleplan waarmee gebouwen in risicocategorieën zijn ingedeeld. Voor 2010 werd ook gewerkt met een indeling in categorieën, maar dit lag niet formeel in een plan vast. De huidige indeling is afgeleid van de landelijke PREVAP-richtlijnen. Er wordt onderscheid gemaakt in drie categorieën. Risicocategorieën 1 en 2 worden jaarlijks bezocht. Categorie 3 krijgt eens in de drie jaar te maken met de controle. Hiermee worden de hoge controlefrequenties uit de PREVAP niet volledig overgenomen.

Bij het bepalen van de controlefrequentie wordt uitsluitend gekeken naar het soort gebouw en het daaraan gekoppelde risico. Met het naleefgedrag van een ondernemer wordt geen rekening gehouden.

3.4 Monitoring en verantwoording

Een voorwaarde voor goed beleid en uitvoering is dat er zicht is op risico's, capaciteit en resultaten. Raad en college hebben deze informatie nodig om te kunnen (bij)sturen. De gemeente beschikt over zowel een registratie van uren en inzet als van handhavingsresultaten (zie ook paragraaf 4.3). Hiermee is inzicht in de uitgevoerde controles, geconstateerde tekortkomingen en bijbehorende interventies.

De aanwezige registratie biedt een goede basis voor het inzichtelijk maken van het naleefniveau. Vanaf 2011 wordt hierover in beperkte mate ook gerapporteerd. Dit gebeurt op het niveau van alle controles gezamenlijk door het aantal eerste aanschrijvingen en de handhavende vervolgstappen te benoemen. Inzicht in het precieze naleefpercentage, de aard van de overtredingen en bijvoorbeeld branches waar vaker overtredingen voorkomen wordt niet gegeven. Dit betekent ook dat er geen inzicht aanwezig is in de effecten van controles.

Jaarlijks wordt over de resultaten van de uitgevoerde handhavingsinspanningen verantwoording afgelegd via het jaarverslag. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke kwaliteitseisen en de criteria voor programmatisch handhaven. Inhoudelijk is de verantwoordingsinformatie op het gebied van brandveiligheid in de loop der jaren ge-



groeit. In eerste instantie was deze volledige output gericht (aantal controles). Op dit moment is er meer aandacht voor de naleving.

3.5 Conclusie

- Er is in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft sprake van een vastgesteld handhavingsbeleid waarin brandveiligheid een duidelijke positie heeft. In de jaren dat het aan een actueel handhavingsbeleid ontbrak was er wel sprake van actuele programma's.
- De gemeente voldoet grotendeels aan de basisprincipes van programmatisch handhaven, ook op het gebied van brandveiligheid. Er is sprake van het formuleren van doelen, prioriteitstelling op basis van een risicoanalyse, capaciteitstoewijzing, het opstellen van programma's en een jaarlijkse terugkoppeling. De raad is hierbij betrokken. In de uitwerking is in de laatste nota een duidelijke groei te zien ten opzichte van de periode daarvoor.
- Brandveiligheid heeft in het beleid altijd de hoogste prioriteit gekregen. Wel blijft de ambitie op dit terrein vrij algemeen en is niet duidelijk hoe hier verder invulling aan wordt gegeven. Er zijn geen specifieke doelstellingen of te bereiken resultaten genoemd. De invulling is outputgericht: het aantal controles staat centraal.
- De vereiste monitoring en verantwoording vinden plaats. Aandachtspunt is het verder inzichtelijk maken van de mate van naleving. Juist voor het verkrijgen van inzicht in de effecten van controles en het eventueel aanpassen van prioriteiten is deze informatie van belang. Als bijvoorbeeld blijkt dat in bepaalde branches of bepaalde typen gebouwen de naleving achterblijft, kan hier gericht op worden ingespeeld. Door vervolgens de mate van naleving bij deze groep te volgen ontstaat ook inzicht in de effecten van de controles.

4 Uitvoering en monitoring handhaving

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de uitvoering en de wijze van monitoring van de handhaving van brandveiligheid aan de orde. Beoordeeld is in hoeverre deze voldoen aan de eisen die daar aan gesteld mogen worden. Hiervoor is gekeken naar:

- planmatige uitvoering van het programma
- aanwezigheid voldoende capaciteit voor uitvoering
- aanwezigheid voldoende kennis in organisatie voor uitvoering
- aanwezigheid werkprocessen en procedures voor controles en sancties
- er wordt ingespeeld op actuele ontwikkelingen en signalen uit de praktijk
- aanwezigheid van registratie van de naleving en interventies.

4.2 Organisatie

Voor de uitvoering van de gemeentelijke handhavingstaken op het gebied van brandveiligheid zijn twee partijen van belang: de vakgroep Handhaving en de brandweer. De brandweer verzorgt de beoordeling van de vergunningen en meldingen en heeft een adviserende rol bij de uitvoering van het toezicht. Deze adviserende rol betekent in de praktijk dat gezamenlijk met een controleur van de vakgroep Handhaving controles worden uitgevoerd. Deze controles hebben vooral betrekking op complexe gebouwen waar specialistische kennis voor benodigd is.

Bij de vergunningverlening en toetsing van meldingen bepaalt de brandweer aan de hand van de PREVAP-richtlijnen de risicocategorie. Deze indeling wordt vervolgens overgenomen door de vakgroep bij het bepalen van de controlefrequentie. Als een gebouw eenmaal in een risicocategorie is ingedeeld vindt geen aanpassing meer plaats. Naleefgedrag van de ondernemer speelt formeel geen rol bij de indeling in de risicocategorie en de controlefrequentie. Uit interviews blijkt wel dat in de praktijk ondernemers die notoire overtreders zijn vaker op een bezoek kunnen rekenen.

Van 2004 tot eind 2013 maakten de twee medewerkers van de brandweer die verantwoordelijk waren voor vergunningverlening en advisering bij handhaving onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie. Vanaf 1 januari 2014 zijn zij overgegaan naar de Veiligheidsregio Drenthe. De beide medewerkers zijn nog wel betrokken bij advisering van de gemeente. Momenteel vindt nog steeds ondersteuning bij uitvoering van controlebezoeken plaats.

Beschikbare capaciteit

De totale capaciteit van de vakgroep Handhaving is in de loop der jaren gestegen van 7,2 naar 8,2 fte in 2012. Vanaf 2013 loopt de capaciteit weer terug. Van het totaal aantal beschikbare uren is in de loop der jaren tussen 10% en 20% gereserveerd voor handhaving van het brandveilig gebruik van gebouwen.



Tabel 4.1 Beschikbare capaciteit

<i>Jaar</i>	<i>Totaal fte</i>	<i>Totaal beschikbare uren</i>	<i>Geplande uren brandveiligheid*</i>	<i>Verhouding</i>
2006*	7,2	10.075	1.188	12%
2007	7,2	10.075	1.200	12%
2008	7,2	10.075	1.200	12%
2009	8,2	11.475	1.200	10%
2010	8,2	11.475	1.745	15%
2011	8,2	11.475	1.745	15%
2012	8,2	11.475	1.745	15%
2013	6,2**	8.694	1.707	20%

* met ingang van 1 februari 2006

** exclusief vacature van 1 fte

De eerste jaren was ongeveer 12% beschikbaar voor handhaving van brandveiligheid. Vanaf 2010 is dit gestegen naar 15%. De afname van de totale capaciteit in 2013 heeft geen gevolgen voor brandveiligheid. Het aandeel geplande uren voor brandveiligheid neemt daarmee toe tot 20% van het totaal.

4.3 Uitvoering

De uitvoering van de controles voor brandveilig gebruik van gebouwen wordt verzorgd door medewerkers van de vakgroep Handhaving. Verschillende medewerkers hebben hiervoor specifieke cursussen gevolgd in de afgelopen jaren. Naast bouw- en woningtoezicht en andere handhavingsthema's zijn zij zo inzetbaar voor handhaving op het gebied van brandveilig gebruik. Momenteel zijn drie medewerkers verantwoordelijk voor de controles. Vanaf 2012 is bij de aanname van nieuw personeel bovendien besloten alleen mensen aan te nemen met een HBO-opleiding en specifieke kennis op het gebied van bouwkunde of brandveiligheid. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, ondersteunt de brandweer bij de meer complexe gebouwen waar specialistische kennis voor benodigd is. In de interviews geven zowel brandweer als medewerkers van de gemeente aan dat de samenwerking in de praktijk soepel verloopt.

Op het gebied van brandveiligheid wordt bij de controle gewerkt met een vaste checklist. In deze lijst zijn de verschillende risico's en controlepunten duidelijk opgenomen. Verslaglegging vindt plaats in een geautomatiseerd systeem (Corsa, sinds 2005). Hierdoor is een integraal inzicht in de handhavingresultaten aanwezig. Vanaf 2012 heeft Noordenveld bovendien in samenwerking met de regio gemeenten (Tynaarlo, Aa en Hunze en Assen) ingezet op integratie en standaardisatie van werkwijzen tussen de verschillende disciplines, waaronder brandveiligheid. In het kader daarvan is ook ingezet op verdere digitalisering van dossiers, tekeningen en checklisten.

Naast de reguliere controles wordt ingespeeld op actuele ontwikkelingen. In 2010 en 2011 zijn specifieke projecten uitgevoerd voor controles bij winkels, gevangenissen en scholen.

Planning controles

Enigszins tegenstrijdig met de toekenning van de hoogste prioriteit aan brandveiligheid is dat het aantal geplande controles zeker niet in alle jaren is gehaald. Met name in 2006, 2008, 2012 en 2013 zijn flinke verschillen tussen het aantal geplande en uitgevoerde controles te constateren (zie tabel 4.2).). Na 2006 is het aantal geplande controles sterk verminderd. Het aantal is aangepast aan de destijds beschikbare capaciteit, waardoor het beter mogelijk werd de planning te halen.

In de nota handhavingsbeleid 2009-2012 wordt dan ook geconstateerd dat *"Gezien onze prioritering van het Gebruiksbesluit en de inrichtingen die een gebruiksvergunning hebben er meer controles moeten worden uitgevoerd om het minimale handhavingsniveau te bereiken"*. Verder is aangegeven: *"Tevens zal worden gezien of met de uitbreiding van de vakgroep Handhaving de controlefrequentie meer in overeenstemming kan komen met het minimaal vereiste handhavingsniveau"*.

Vanaf 2010 is het aantal geplande controles dan ook substantieel uitgebreid, gebaseerd op het controleplan. In 2012 ontstaat een forse achterstand door uitval en vertrek van enkele medewerkers. In 2013 kan de achterstand niet worden ingelopen, integendeel: ook in 2013 zijn er minder controles uitgevoerd. In de interviews is aangegeven dat de achterstand in 2014 is ingelopen.

Tabel 4.2 Overzicht geplande en uitgevoerde controles

<i>Jaar</i>	<i>Geplande controles</i>	<i>Uitgevoerde controles</i>	<i>Verschil</i>
2006	129	72	-57
2007	85*	91	6
2008	85	60	-25
2009	85	94	9
2010	146	134	-12
2011	146	128	-18
2012	146	61	-85
2013	99**	42	-57

* De vermindering van het aantal controles van 2006 naar 2007 is te verklaren door verschil in dossiers tussen de brandweer en de vakgroep Handhaving. De brandweer bleek minder bouwwerken op de controlelijst te hebben staan dan de gemeente. Het aantal uit te voeren controles is daar vervolgens op aangepast.

** In 2013 heeft een opschoning van het bestand met bouwwerken plaatsgevonden. Hierdoor is ook het aantal benodigde controles lager en heeft bijstelling ten opzichte van het handhavingsprogramma plaatsgevonden. Vanaf 2014 wordt uitgegaan van 119 uit te voeren controles.

Bij de interpretatie van het aantal uitgevoerde controles is het van belang in ogenschouw te nemen hoeveel bouwwerken in de hoogste risicocategorie vallen. Dit zijn de bouwwerken die minimaal jaarlijks gecontroleerd moeten worden. Vanaf 2010 gaat dit om 95 bouwwerken. In 2013 is dit teruggebracht naar 62. Als alleen naar deze aantallen wordt gekeken dan valt op dat de uitgevoerde controles in zowel 2012 als 2013 daarbij achterblijven.

In de vier jaren met een duidelijke achterstand tussen de planning en uitvoering (2006, 2008, 2012 en 2013) is de gemeenteraad hier via het jaarverslag over geïnformeerd en is de oorzaak kort beschreven.



4.4 Conclusie

- Er is sprake van een planmatige uitvoering van de handhaving op het gebied van brandveiligheid. Hierbij wordt gebruik gemaakt van gestandaardiseerde controlelijsten en er vindt gestructureerde verslaglegging plaats.
- Het benodigde kennisniveau van medewerkers krijgt voldoende aandacht. Er is geïnvesteerd in opleiding en voor specialistische werkzaamheden vindt nauwe samenwerking met de brandweer plaats.
- De risico-indeling en daarmee controlefrequentie wordt bepaald door de brandweer. Deze categorie toewijzing gebeurt conform landelijke richtlijnen. Eventuele bijstelling van de controlefrequentie op basis van naleefgedrag vindt niet plaats. De vooraf aangebrachte indeling op basis van het type gebouw blijft leidend.
- Tot 2010 werd het aantal controles gebaseerd op de beschikbare capaciteit in plaats van op de benodigde inzet. Vanaf 2010 wordt uitgegaan van de benodigde inzet en is een forse vergroting van het aantal controles geplande doorgevoerd. Niettemin blijft de realisatie achter bij het aantal benodigde controles. Met name in 2012 en 2013 is een forse achterstand ontstaan. Hoewel verklaarbaar uit personele wisselingen en ziekte is dit een belangrijk punt van aandacht. Zeker omdat uit de stukken is af te leiden dat er relatief veel tekortkomingen worden geconstateerd tijdens controles. Uitvoering van controles is dan ook van groot belang voor het bereiken van een hoog nalevingsniveau.

5 Beauty Sauna Peize

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is stilgestaan bij de opzet en uitvoering van het beleid op het gebied van brandveiligheid in de gemeente. Dit hoofdstuk behandelt hoe het toezicht en de handhaving op het gebied van brandveiligheid concreet is uitgevoerd bij Beauty Sauna Peize. Aan de hand van deze casus wordt getoetst in hoeverre de uitvoering daadwerkelijk verloopt volgens het hiervoor opgestelde beleid. De keuze voor de sauna als casus hangt samen met de meerdere branden die hier hebben plaatsgevonden.

Om een goed beeld te geven van het handelen van de gemeente is een feitelijke reconstructie van alle gemeentelijke activiteiten gegeven. De focus ligt daarbij uiteraard op activiteiten die in het kader van brandveilig gebruik zijn uitgevoerd. Wel zijn enkele relevante gemeentelijke activiteiten op andere onderdelen van de omgevingswetgeving vermeld om zo een compleet beeld te schetsen.

5.2 Brandincidenten in de Beauty Sauna

In een kleine tien jaar tijd is op het complex van Beauty Sauna Peize vijfmaal brand uitgebroken. Het eerst en meest omvangrijke voorval vond plaats op 7 juni 2005. Een grote brand verwoestte het complex toen vrijwel volledig. Het complex werd in een klein jaar tijd volledig herbouwd en werd in de zomer van 2006 weer geopend.

De volgende vier branden waren minder omvangrijk. Deze branden vonden achtereenvolgens plaats op 13 oktober 2011, 26 november 2012, 13 januari 2013 en 9 december 2013. In alle gevallen ging het om bijgebouwen, zogeheten 'buitensauna's' die afbrandden. Opvallend is echter het korte tijdsbestek waarin de branden plaatsvonden: alle vier de branden vonden plaats binnen een periode van net iets meer dan twee jaar.

Alleen van de brand op 13 oktober 2011 is de oorzaak bekend: de eigenaar geeft in de media aan dat de brand werd veroorzaakt door ondoordacht handelen van een bezoeker. In de andere gevallen kwam uit het forensisch onderzoek geen concrete oorzaak naar voren. In geen van de gevallen zijn slachtoffers gevallen.

Tabel 5.1 Data brandincidenten

<i>Brandincidenten</i>
7 juni 2005
13 oktober 2011
26 november 2012
13 januari 2013
9 december 2013



5.3 Toezicht- en handhavingsactiviteiten gemeente

Indeling in risicocategorie

Zoals in hoofdstuk 2 en 3 is uiteengezet is de gemeente verantwoordelijk voor het afgeven van vergunningen op het gebied van brandveiligheid en het toezien op de naleving hiervan. De brandweer deelt op basis van de PREVAP-richtlijn een bouwwerk in een categorie in op basis waarvan wordt bepaald hoe vaak deze wordt gecontroleerd.

Beauty Sauna Peize is ingedeeld in categorie 3. De beoogde controlefrequentie in deze categorie is eenmaal per drie jaar. De indeling in risicocategorie 3 is een logische te noemen. Een sauna is niet specifiek genoemd als bouwwerk in de richtlijnen. Het valt onder de categorie "bijeenkomstfunctie". Er vindt geen overnachting plaats en de zelfredzaamheid van bezoekers is goed te noemen. Bovendien was destijds bij het bepalen van de categorie sprake van een nieuw bouwwerk dat voldeed aan de nieuwste stand van de techniek. Ook navraag bij een andere gemeente met sauna (die bovendien enige jaren geleden is afgebrand) leert dat de sauna daar in een zelfde risicocategorie is ingedeeld¹.

Chronologisch verloop gemeentelijke activiteiten

- Op **14 maart 2006** is een bouwvergunning aangevraagd voor de uitbreiding van de sauna met een buitensauna. Twee dagen later, op 16 maart, wordt een bouwstop opgelegd omdat voor een aantal vergunningplichtige bouwwerken geen vergunning is verleend. Op 28 maart wordt een bouwvergunning voor herbouw aangevraagd.
- Op **21 september 2006** laat de gemeente Noordenveld aan de eigenaar van de sauna weten dat de gemeente heeft vernomen dat de heropening van de sauna is gepland op 29 september. Een aantal vragen wordt voorgelegd, onder andere naar het aanvragen van de gebruiksvergunning. Medegedeeld wordt dat de sauna nog voor de opening op 29 september gecontroleerd zal worden. Op 28 september 2006 vindt deze controle plaats. De controle is door een medewerker handhaving van de gemeente en een medewerker van de vakgroep brandweer uitgevoerd. Er zijn geen tekortkomingen geconstateerd: het gebouw voldoet aan alle gestelde eisen van het Bouwbesluit.
- De gebruiksvergunning wordt ruim een half jaar later verleend, op **29 januari 2007**. De brief waarin de vergunning wordt verleend, stelt dat initiële doelstelling is om de sauna éénmaal per jaar te controleren. Dit is echter een standaardtekst, zo blijkt uit gesprekken met de brandweer. In de praktijk is de door de brandweer bepaalde risicocategorie leidend. Beauty Sauna Peize is ingedeeld in categorie 3. Dit betekent dat per drie jaar één controle plaatsvindt
- Door de inwerkingtreding van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (het Gebruiksbesluit) is de sauna van 1 november 2008 niet meer vergunningplichtig. De afgegeven gebruiksvergunning is (van rechtswege) omgezet in een melding. De sauna dient daarmee te voldoen aan de voorschriften van het Gebruiksbesluit.

¹ Gemeente Lansingerland, telefonische toelichting door medewerker van vakgroep Handhaving.

- De eerstvolgende controle van het saunacomplex in het kader van brandveiligheid vindt plaats op **24 januari 2010**. Dit is conform de planning binnen de risicocategorie. Het bezoek vindt plaats door een medewerker handhaving van de gemeente en een medewerker van de brandweer. Geconcludeerd wordt dat aan een aantal eisen ten aanzien van brandveiligheid niet wordt voldaan. Hierover vindt in de loop van 2010 een aantal gesprekken en briefwisselingen met de eigenaar van de sauna plaats. De volgende gebreken werden geconstateerd:
 - Enkele wanden voldeden niet aan de WBDBO-eisen (WBDBO staat voor 'weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag') van 60 minuten.
 - Enkele transparanten brandden niet.
 - Er kon niet worden aangetoond dat de noodverlichting jaarlijks wordt gecontroleerd.
 - Een aantal brandslanghaspelskasten was niet voorzien van een pictogram.
 - Enkele zelfsluitende deuren waren vastgezet met houten keggen.
 - Er was geen logboek aanwezig.
 - Er was geen sleutelbuis aangebracht.
- Op **5 augustus 2010** vindt een vervolgcontrole plaats gericht op de brandscheidende wanden. De controle wordt uitgevoerd door een medewerker handhaving van de gemeente en een medewerker van de brandweer. Er wordt wederom een aantal gebreken geconstateerd. Hierover wordt op 1 september gecommuniceerd met de eigenaar van de sauna. Een vervolgonderzoek op 17 augustus van een onafhankelijk onderzoeksbureau toont echter aan dat compartimentering geen vereiste is voor het saunacomplex. Na aanleiding hiervan vindt op 10 september een gesprek met de eigenaar van de sauna plaats.
- Voorts blijkt uit de controle van 5 augustus dat zonder vergunning een nieuw bijgebouw is gebouwd. Op **13 september 2011** wordt (hiervoor) een omgevingsvergunning verstrekt voor de aanbouw van een buitensauna.
- Op **13 oktober 2011** vindt een extra controle plaats waaruit blijkt dat enkele eerder geconstateerde gebreken nog niet zijn verholpen. Een hersteltermijn van 2 maanden wordt ingesteld. Deze controle vindt opvallend genoeg plaats op dezelfde dag dat twee buitensauna's afbranden. Op 1 december 2011 laat de saunaeigenaar schriftelijk weten dat de gebreken die op 13 oktober zijn geconstateerd zijn verholpen.
- Op 26 november 2012 brandt de 'oosterse sauna' af. Op **20 februari 2013** wordt toestemming gegeven om deze herbouwen. In de tussentijd –op 13 januari 2013– breekt echter weer brand uit. Deze keer branden de 'houtgestookte' sauna en de 'kleurentherapie'-sauna af. De eigenaar begint relatief snel met de herbouw van deze gebouwen: op **4 juni 2013** wordt een bouwstop opgelegd wegens het ontbreken van een omgevingsvergunning. De vergunning wordt echter een week later alsnog verleend. De herbouwde gebouwen worden 2 oktober geopend.
- De voorvallen rond Beauty Sauna Peize kunnen ondertussen op de nodige belangstelling van de regionale en lokale media rekenen. Vooral naar aanleiding van de brand op 13 januari neemt de belangstelling sterk toe. Een tweetal werknemers treedt in de publiciteit met een aantal beschuldigingen ten aanzien van de (brand)veiligheid in de sauna. De eigenaar van de sauna reageerde hierop met een ontslag op staande voet van de twee werknemers en weet de betreffende uitlatingen aan 'rancune'. Naar aanleiding van de publiciteit besloot de Arbeidsinspectie bij



het bedrijf een inspectie uit te voeren op 3 april 2013. In het inspectierapport is te lezen dat een aantal overtredingen is geconstateerd op het gebied van veiligheid, die volgens de inspectie per 1 augustus 2013 verholpen moesten zijn. Belangrijke overtredingen, zo blijkt uit het rapport, zijn de opslag van gevaarlijke stoffen (zo werd onder andere de machinekamer als opslagruimte voor gevaarlijke stoffen gebruikt) en de onvoldoende veiligheid van de elektrische bedrading (op diverse plekken in het hoofdgebouw waren doorgeluste tafelcontactdozen en snoerleidingen toegepast en bovendien kon niet worden aangetoond dat er periodieke controles van de elektrische installatie hadden plaats gevonden).

- Op **10 oktober 2013** vindt een bouwcontrole plaats van de nieuwe buitensauna en oosterse sauna. Een aantal afwijkingen van de gebouwen ten opzichte van de bouwtekeningen wordt geconstateerd.
- Mede naar aanleiding van de bevindingen van de Arbeidsinspectie vindt **20 oktober 2013** een integrale controle brandveiligheid en milieu plaats. In principe diende de sauna in 2013 ook regulier gecontroleerd te worden. De bevindingen van de Arbeidsinspectie waren reden de controle versneld uit te voeren en bovendien een uitgebreide integrale controle te verrichten. De controle wordt uitgevoerd door een medewerker van de vakgroep Handhaving in samenwerking met een medewerker van de brandweer. Een aantal overtredingen wordt geconstateerd. Een lijst met 26 punten wordt opgesteld waarop actie ondernomen moet worden. De bevindingen van de controles van 10 oktober en 20 oktober worden gecommuniceerd naar de eigenaar van de sauna op 15 november. Evenals het rapport van de Arbeidsinspectie concludeert het rapport van de vakgroep Handhaving eveneens dat op het gebied van veilige opslag van gevaarlijke stoffen de sauna op verschillende punten in gebreke is. Geconstateerd wordt dat de sauna-eigenaar doende is om de elektrische installatie op orde te krijgen. Daarnaast blijkt dat verschillende delen van de inrichting niet op een dergelijke manier zijn ingedeeld zoals is aangegeven in de geleverde bouwtekeningen.
- Hier wordt **op 15 januari** namens de eigenaar van de sauna op gereageerd. In de tussentijd is op 7 december voor de vijfde maal brand uitgebroken: de recent herbouwde oosterse sauna brandt af.
- Op **23 januari 2014** vindt een hercontrole plaats. Het bezoek vindt plaats door een medewerker van de vakgroep Handhaving en een medewerker van de brandweer. Geconstateerd wordt dat de eerdere overtredingen nagenoeg zijn opgelost. Eén van de openstaande punten is onder andere de certificering van de elektrische installatie. Verzocht wordt na certificering hiervan een afschrift te sturen.
- Ondertussen is de saunaeigenaar gestart met de sloop van de afgebrande bamboe sauna. Tijdens een controle op **28 maart 2014** wordt geconstateerd dat hiervoor geen melding is gedaan. Hierop wordt een sloopstop opgelegd. Vervolgens is er een sloopmelding gedaan.
- Op **22 april 2014** wordt de sauna eigenaar per brief aangeschreven omdat nog geen bewijs van certificering is ontvangen. Op 8 mei wordt vervolgens medegegeeld dat ondertussen de benodigde documentatie is ontvangen en daarmee wordt voldaan aan het Bouwbesluit.
- De actuele situatie is dat er geen openstaande tekortkomingen zijn en de sauna daarmee voldoet aan de eisen uit het Bouwbesluit.

Tabel 5.2 Overzicht activiteiten gemeente

<i>Jaar</i>	<i>Toezichts- en handhavingsactiviteiten gemeente</i>		<i>Brandincident</i>
2005			7 juni
2006	14 maart	Aanvraag bouwvergunning vergroten sauna	
	16 maart	Bouwstop bouwen zonder vergunning	
	28 maart	Aanvraag bouwvergunning herbouw	
	2 juni	Verstreking bouwvergunning	
	28 juni	Controlebezoek gebruiksvergunning (brandveiligheid)	
2007	29 januari	Verlening gebruiksvergunning	
2008			
2009			
2010	28 februari	Controlebezoek Gebruiksbesluit (brandveiligheid)	
	5 augustus	Hercontrole Gebruiksbesluit (brandveiligheid)	
2011	13 oktober	Hercontrole Gebruiksbesluit (brandveiligheid)	13 oktober
2012			26 november
2013			13 januari
	3 april	Controle Arbeidsinspectie	
	10 oktober	Controlebezoek omgevingsvergunning (bouw)	
	20 oktober	Controlebezoek brandveiligheid en milieu	
			7 december
2014	23 januari	Hercontrole brandveiligheid en milieu	
	28 maart	Controle sloopwerkzaamheden	
	22 april	Aanschrijving per brief voor verstrekken documentatie	
	8 mei	Mededeling per brief dat sauna voldoet aan Bouwbesluit	

5.4 Conclusie

- De sauna is voor de controle op brandveiligheid ingedeeld in risicocategorie 3. Bij de indeling is gehandeld volgens de richtlijnen. De indeling met bijpassende controlefrequentie is een logische te noemen gezien het gebruik van het gebouw en het risico op slachtoffers.
- De controlefrequentie is volgens afspraak gerealiseerd. De sauna is driejaarlijks bezocht. Aan de geconstateerde overtredingen is door de gemeente opvolging gegeven door hercontroles uit te voeren. Ook volgden aanschrijvingen per brief indien er na hercontrole nog openstaande overtredingen waren.
- Uit de controle op brandveiligheid komen tekortkomingen naar voren. Deze zijn echter niet dusdanig ernstig dat er een acuut gevaar voor brandveiligheid ontstaat. De eigenaar toont zich bovendien bereidwillig tekortkomingen binnen redelijke termijn op te lossen. Verder blijkt er geen relatie tussen gevonden tekortkomingen en de branden in de buitensauna's.
- Naast tekortkomingen op het gebied van brandveiligheid blijkt de sauna-eigenaar op meerdere momenten passief te opereren. Vergunningen worden niet aange-



vraagd, een melding niet gedaan en er wordt voorafgaand aan de verlening van vergunning al gestart met werkzaamheden. Ook blijken verschillende arbo- en milieuvorschriften niet te worden nageleefd.

- Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven wordt een eenmaal aangebrachte indeling in een risicocategorie niet meer aangepast. Alleen het type bouwwerk en het gebruik ervan is leidend. Zoals uit de beschreven casus blijkt, is in dit geval sprake van een ondernemer die op meerdere aspecten wet- en regelgeving niet naleeft. Het naleefgedrag en de brandincidenten zijn echter geen aanleiding geweest voor de gemeente om de controlefrequentie aan te passen.

Bijlage 1 **Respondenten**

Dhr. R. Stavenga	Senior medewerker vakgroep Handhaving
Mevr. M. Watermulder	Juridisch medewerker vakgroep Handhaving
Mevr. R. Westra-Attema	Juridisch medewerker vakgroep Handhaving
Dhr. J. Raatjes	Controleur BWT en brandveiligheid
Dhr. B. Stenveld	Medewerker brandveiligheid Veiligheidsregio Drenthe
Dhr. G. Kooistra	Controleur milieu- en brandveiligheid
Mevr. M. Jager	Teamleider Handhaving
Dhr. J. Dam	Voormalig wethouder gemeente Noordenveld



Bijlage 2 Normenkader

Thema	Norm
1. Beleid	• Er is een vastgesteld handhavingsbeleid waarin brandveiligheid en doelen op dit terrein zijn opgenomen • Eventuele afspraken over samenwerking op het gebied van handhaving zijn vermeld • Er is een analyse gemaakt van knelpunten op het gebied van brandveiligheid • Er is een prioriteitstelling aangebracht op basis van een risico-analyse voor brandveiligheid • Er is een handavingsstrategie opgenomen • De raad is betrokken bij de totstandkoming van het beleid
2. Uitvoeringsprogramma	• Er wordt jaarlijks een uitvoeringsprogramma opgesteld waarin brandveiligheid is opgenomen, gebaseerd op de gestelde prioriteiten • Het uitvoeringsprogramma wordt besproken met de gemeenteraad
3. Uitvoeringsorganisatie	• Er is voldoende formatie beschikbaar voor handhaving van brandveiligheid met het juiste kennisniveau • Er zijn werkprocessen en procedures voor toezicht en sancties vastgesteld voor handhaving van brandveiligheid
4. Borging middelen	• De benodigde personele inzet en financiële middelen voor brandveiligheid zijn inzichtelijk gemaakt en via de begroting geborgd
5. Monitoring	• Er is een geautomatiseerd systeem voor de registratie van de resultaten van handavingsinspanningen
6. Rapportage	• Het college rapporteert periodiek over het bereiken van doelen • Het college evalueert jaarlijks of de activiteiten uit het programma zijn uitgevoerd en hebben bijgedragen aan de doelen • De periodieke rapportage en de evaluatie wordt voorgelegd aan de gemeenteraad
7. Uitvoeringspraktijk	• Bij het opstellen van beleid, risicoanalyses en uitvoeringsplannen is gebruikgemaakt van handreikingen of standaarden • In de uitvoering wordt actief ingespeeld op signalen uit de praktijk om snel te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen. • De vastgelegde procedures voor toezicht en sancties worden daadwerkelijk gevolgd • De vastgelegde plannen en inzet voor handhaving worden daadwerkelijk uitgevoerd

