

raadsbesluit

Agendanummer:

Afdeling: BRW/PBC

De raad van de gemeente Dinkelland;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 19 november 2002;

gelet op artikel 1, tweede lid, en artikel 12 van de Brandweerwet 1985, artikel 8, tweede lid, van de Woningwet, artikel 8.11, derde lid, en 8.40 van de Wet milieubeheer en artikel 149 van de Gemeentewet,

gezien het advies van de regionale brandweer Twente,

overwegende dat:

burgemeester en wethouders de zorg hebben voor:

- a het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
- b het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand;

de uitvoering van werkzaamheden ter zake van het beperken en bestrijden van rampen, als bedoeld in artikel 1 van de Rampenwet tot de taak van de brandweer behoort;

burgemeester en wethouders andere werkzaamheden, dan hierboven bedoeld, kunnen aanwijzen die de gemeentelijke brandweer verricht;

de brandbeveiligingsverordening voorschriften bevat omtrent het gebruik van inrichtingen voor zover dit geen bouwwerken zijn als bedoeld in de Woningwet en de Bouwverordening;

de Bouwverordening voorschriften bevat omtrent het gebruik van woningen, woonketen, woonwagens, andere gebouwen, bouwwerken geen gebouwen zijnde, en standplaatsen, waaronder in elk geval zijn begrepen voorschriften met betrekking tot onder meer brandveiligheid;

de Wet milieubeheer beoogt het milieu te beschermen, onder meer door de brandveiligheid te bevorderen;

het wenselijk is de voorzieningen voor brandveiligheid en hulpverlening in samenhang te treffen,

Besluit

vast te stellen de volgende

Verordening brandveiligheid en hulpverlening

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a repressieve taken:
 - 1 het beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
 - 2 het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand;
 - 3 de uitvoering van werkzaamheden ter zake van het beperken en bestrijden van rampen, als bedoeld in artikel 1 van de Rampenwet;

- b preventieve taken:
- 1 het voorkomen en beperken van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
 - 2 de uitvoering van werkzaamheden ter zake van het beperken van rampen, als bedoeld in artikel 1 van de Rampenwet;
 - 3 de uitvoering van de voorschriften met betrekking tot het brandveilig gebruik van woningen, woonketen, woonwagens, andere gebouwen, bouwwerken geen gebouwen zijnde, en standplaatsen;
 - 4 de uitvoering van de brandbeveiligingsverordening.

Artikel 2 Gemeentelijke brandweer

Burgemeester en wethouders beschikken over een gemeentelijke brandweer.

Artikel 3 Taken brandweer

De taken van de gemeentelijke brandweer bestaan, behoudens de in artikel 5 aan de regionale brandweer opgedragen taken, uit:

- 1 de feitelijke uitvoering van de preventieve en repressieve taken;
- 2 andere dan de onder 1 genoemde werkzaamheden, voor zover deze niet te maken hebben met het wegnemen van onmiddellijk gevaar voor mens en dier, te weten:
 - a het beperken en bestrijden van milieu-incidenten;
 - b het reinigen van wegen en terreinen bij ongevallen;

Artikel 4 Beleidsplan brandveiligheid en hulpverlening

Burgemeester en wethouders leggen de gemeenteraad eenmaal per 5 jaar een plan voor op welke wijze aan de inhoud van in artikel 3 omschreven taken uitvoering zal worden gegeven (beleidsplan brandveiligheid en hulpverlening).

Dit plan omvat in elk geval een omschrijving van de financiële en personele middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering van de preventieve en repressieve taken.

Artikel 5 Regionale taken

Naast de in de artikel 3, tweede lid, van de Brandweerwet 1985 opgedragen taken, zijn de volgende taken van de gemeentelijke brandweer aan de regionale brandweer overgedragen:

- a de alarmering van de gemeentelijke brandweer;

Artikel 6 Personeel

Het personeel van de gemeentelijke brandweer met preventieve en/of repressieve taken bestaat uit:

- a één commandant;
 - b één plaatsvervangend commandant
- en ten minste:
- a 3 officieren;
 - b 13 onderofficieren;
 - c 69 brandwachten;
 - d 3,7 preventie / preparatie functionarissen.

Artikel 7 Opleiding en oefening

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de opleiding en oefening van het brandweerpersoneel, die voor de taakuitoefening noodzakelijk zijn.

Artikel 8 Instructie commandant

De commandant heeft de algemene leiding en het bevel over de brandweer, overeenkomstig de voor hem door burgemeester en wethouders vastgestelde instructies.

Artikel 9 Materieel

- 1 Het materieel van de gemeentelijke brandweer bestaat ten minste uit:
 - a 5 tankautospuiten;
 - b 3 personeels / materiaalvoertuigen;
- 2 Burgemeester en wethouders bepalen de plaats waar en de wijze waarop het materieel en de overige goederen van de brandweer worden ondergebracht.

Artikel 10 Bluswatervoorziening

Burgemeester en wethouders dragen zorg voor zodanige bluswatervoorzieningen en de bereikbaarheid daarvan, dat de brandbestrijding te allen tijde zoveel mogelijk gewaarborgd is.

Artikel 11 Slotbepaling

1. Onder verwijzing naar het bepaalde in artikel 25 van de Tijdelijke referendum treedt deze verordening na bekendmaking in werking op 1 januari 2003.
2. Bij de inwerkingtreding van deze verordening vervallen de navolgende organisatieverordeningen:
 - a. Organisatieverordening Brandweer Denekamp 1987;
 - b. Organisatieverordening Brandweer Weerselo 1987;
 - c. Organisatieverordening gemeentelijke brandweer Ootmarsum 1987.

Artikel 12 Citeertitel

- 1 Deze verordening kan worden aangehaald als: 'Verordening brandveiligheid en hulpverlening Dinkelland 2003'.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering
van de raad van 10 december 2002.

De secretaris,

De voorzitter,

Mr. F.N. van Brussel

Mr. F.P.M. Willeme

4 Bijlagen

Bijlage 1 Een relatie tussen de brandveiligheidsmaatregelen en -voorzieningen en de bevoegdheden van het rijk

In de bij de brandbeveiligingsconcepten behorende implementatievoorstellen worden de voorzieningen per beleidsterrein gegroepeerd. Hierin maakt het Ministerie van Binnenlandse Zaken onderscheid tussen wetten en besluiten op rijksniveau en gemeentelijke bevoegdheden. Tevens staan in de implementatievoorstellen de niet wettelijk te nemen maatregelen genoemd, die verzekeringsmaatschappijen bijvoorbeeld opleggen. Aldus verkrijgt men een matrix van enerzijds specifieke doelstellingen en anderzijds wetten en besluiten op rijksniveau, gemeentelijke bevoegdheid en niet wettelijk af te dwingen maatregelen.

Brandbeveiligings maatregelen en -voorzieningen	Wetten en besluiten op rijksniveau, geen gemeentelijke bevoegdheid	Gemeentelijke bevoegdheid	Niet wettelijk
---	--	---------------------------	----------------

	Woning-wet	Arbo wet	Wet milieu-beheer	Waren-wet	Wet RO		
1 Het voorkomen van van brand							
Planologie					•		
Bouwkunde	•						•
Installatietechniek							•
Inventaris	•			•		•	•
Interne organisatie en gebruik						•	•
Inzet brandweer							
2 Het zo snel mogelijk ontdekken van brand							
Planologie							•
Bouwkunde	•	•				•	
Installatietechniek							
Inventaris						•	•
Interne organisatie en gebruik							
Inzet brandweer							
3 Het zo snel en adequaat mogelijk alarmeren van personen							
Planologie							
Bouwkunde							
Installatietechniek						•	
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik		•					
Inzet brandweer							
4 Het tijdig ontruimen							
Bouwkunde	•	•					
Installatietechniek	•	•					
Inventaris							•
Interne organisatie en gebruik		•				•	
Inzet brandweer						•	
Brandbeveiligings maatregelen en -voorzieningen	Wetten en besluiten op rijksniveau, geen gemeentelijke bevoegdheid					Gemeentelijke bevoegdheid	Niet wettelijk
	Woning-	Arbo wet	Wet milieu-	Waren-	Wet RO		

	wet		beheer	wet			
5 Het blussen van een beginnende brand							
Planologie							
Bouwkunde							
Installatietechniek	•	•					
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik		•				•	
Inzet brandweer							
Planologie							
Bouwkunde							
Installatietechniek							
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik							
Inzet brandweer							
6 Het zo snel mogelijk automatisch blussen van brand							
Planologie							
Bouwkunde							
Installatietechniek						•	
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik							
Inzet brandweer							
7 Het zo snel mogelijk melden van brand aan de brandweer alarm-centrale							
Planologie							
Bouwkunde							
Installatietechniek		•				•	
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik		•				•	
Inzet brandweer							
8 Het zo snel mogelijk opkomen van de brandweer							
Planologie						•	
Bouwkunde							
Installatietechniek						•	
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik						•	
Inzet brandweer							
Brandbeveiligings maatregelen en -voorzieningen	Wetten en besluiten op rijksniveau, geen gemeentelijke bevoegdheid					Gemeentelijke bevoegdheid	Niet wettelijk
	Woning-wet	Arbo wet	Wet milieu-beheer	Waren-wet	Wet RO		
9 Het zo snel en adequaat mogelijk inzetten van de brandweer							
Planologie						•	
Bouwkunde	•		•		•		

Installatietechniek						•	
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik		•				•	•
Inzet brandweer						•	
10 Het zo snel mogelijk in veiligheid brengen van mensen en dieren die zich nog in het bedreigde gebied bevinden							
Planologie							
Bouwkunde	•						
Installatietechniek							
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik							
Inzet brandweer						•	
11 Het zo snel en adequaat mogelijk blussen van brand							
Planologie							
Bouwkunde	•						
Installatietechniek							•
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik							
Inzet brandweer						•	
12 Het zo snel en adequaat mogelijk voorzien in nazorg							
Planologie							
Bouwkunde							
Installatietechniek							
Inventaris							
Interne organisatie en gebruik						•	
Inzet brandweer						•	

Bijlage 2

Een analyse van brandonveiligheid en een matrix waarin de relatie tussen fasen van brand en de bevoegdheden van gemeenten is aangegeven

Het is nodig brandonveiligheid te analyseren om inzicht te krijgen in de gebeurtenissen die van invloed zijn op het verloop van een brand en de acties die daarop moeten volgen om de negatieve gevolgen van een brand zo gering mogelijk te doen zijn, zoals de inzet van de brandweer en een interne ontruimingsorganisatie.

1 Verloop van een brand

Het verloop van een brand kan worden onderverdeeld in bepaalde fasen – in de brandbeveiligingsconcepten gebeurtenissen genoemd – zoals het ontstaan ervan, het ontdekken, het blussen en het redden. Hoe eerder wordt ingegrepen in het verloop van die fasen of gebeurtenissen die bij een brand

een rol spelen, des te geringer zijn de gevolgen. Zo is bijvoorbeeld het voorkomen van brand de meest effectieve maatregel. Indien men uitsluitend onbrandbare materialen gebruikt kan er ook geen brand ontstaan. Voor het geval men maatregelen neemt, die van invloed zijn op een latere fase of gebeurtenis (er is dan brand), bestaat de kans dat de doelstellingen niet worden gerealiseerd. Om dit toch te bereiken zullen gelijktijdig maatregelen moeten worden getroffen, die andere (latere) gebeurtenissen in positieve zin beïnvloeden.

Voor de gemeente is het belangrijk te weten hoe het verloop van de fasen of gebeurtenissen is, omdat 'geringere gevolgen' betekent: minder slachtoffers en minder (bedrijfs)schade. Het kan ook invloed hebben op de veiligheid van het brandweerpersoneel.

2 Specifieke doelstellingen van brandveiligheid

Hierna volgt een opsomming van de fasen of gebeurtenissen bij brand, per fase of gebeurtenis gevolgd door een 'specifieke doelstelling' in het kader van brandveiligheid.

- 1 Het ontstaan van brand – het voorkomen van brand.
- 2 Het ontdekken van brand – het zo snel mogelijk ontdekken van brand.
- 3 Het intern alarmeren – het zo snel en adequaat mogelijk alarmeren van bedreigde personen.
- 4 Het ontruimen – het tijdig ontruimen.
- 5 Het blussen – het blussen van een beginnende brand door bedreigde personen.
- 6 Het automatisch blussen – het zo snel mogelijk blussen van een brand.
- 7 Het melden van een brand – het zo snel mogelijk melden van een brand aan de alarmcentrale van de brandweer.
- 8 Het opkomen van de brandweer – het zo snel mogelijk opkomen van de brandweer.
- 9 Het inzetten van de brandweer – het zo snel mogelijk en adequaat inzetten van de brandweer.
- 10 Het redden van door brand bedreigde personen en dieren – het zo snel mogelijk in veiligheid brengen van mensen en dieren, die zich nog in het bedreigde gebied bevinden.
- 11 Het blussen – het zo snel mogelijk blussen van de brand.
- 12 De nazorg – het zo snel en adequaat mogelijk voorzien in nazorg.

Van elke fase of gebeurtenis in deze keten is een specifieke doelstelling afgeleid. Deze specifieke doelstellingen kunnen aan een nader onderzoek worden onderworpen en worden gerubriceerd, met als doel maatregelen en voorzieningen op hoofdlijnen te kunnen formuleren. Die analyse is voor de verschillende typen bouwwerken uitgevoerd in de brandbeveiligingsconcepten van het Ministerie van binnenlandse zaken (steeds hoofdstuk 4 van een concept).

3 Richtlijn brandbeveiligingsmaatregelen

De brandbeveiligingsmaatregelen - voorzieningen die voortvloeien uit de specifieke doelstellingen - betreffen een aantal (beleids)terreinen. Deze maatregelen hebben betrekking op planologie, bouwkunde, installatietechniek, inventaris, interne organisatie en gebruik en inzet van de brandweer.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de brandveiligheid die betrekking heeft op deze beleidsterreinen, op dat van de verzekeringsmaatschappijen en de burgers in beeld en in een onderling verband gebracht in bovengenoemde brandbeveiligingsconcepten. Hierin is per gebouwtype vervolgens de wenselijke brandveiligheid in kaart gebracht.

Voor de gemeente betekent dit dat er nu een richtlijn bestaat voor het door de gemeente na te streven brandveiligheidsniveau.

4 Matrix beleidsruimte gemeenten

Uit de matrix in bijlage 1 volgen de onderwerpen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn op het gebied van brandveiligheid. Hieronder staat een andere matrix, waarin enerzijds specifieke doelstellingen bij de verschillende fasen van het brandverloop zijn aangegeven en anderzijds de onderwerpen op het gebied van de brandveiligheid waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn. Hieruit volgt welke *verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor beleid* gemeenten hebben met betrekking tot de brandveiligheid en in welke gemeentelijke regelgeving deze opgenomen kan worden.

Hieronder volgt zo'n matrix, een ● geeft het onderwerp aan. De kolom 'Bouwkunde' is voor de volledigheid wel aangegeven maar niet ingevuld, omdat het rijk hier een regelgevende bevoegdheid heeft

en niet de desbetreffende gemeente:

Specifieke doelstellingen of fasen van brandverloop	Planologie	Bouwkunde	Installatietechniek	Inventaris	Interneorg. engebruik	Inzet brandweer	Opmerkingen
1 Het voorkomen van brand	•			•	•		Gebruiksvoorschriften gebruiker ¹
2 Het zo snel mogelijk ontdekken van brand			•		•		Gebruiksvoorschriften gebruiker ¹
3 Het zo snel en adequaat mogelijk alarmeren van bedreigde personen	•		•		•		Gebruiksvoorschriften gebruiker ¹
4 Het tijdig ontruimen					•	•	Gebruiksvoorschriften gebruiker ¹ Inzetplan brandweer ²
5 Het blussen van een beginnende brand					•		Gebruiksvoorschriften gebruiker ¹
6 Het zo snel mogelijk automatisch blussen van brand			•				Een automatische blusinstallatie is soms een gelijkwaardige oplossing voor dit compartimentering.
7 Het zo snel mogelijk melden van brand aan de alarmcentrale van de brandweer			•		•		Gebruiksvoorschriften gebruiker ¹
8 Het zo snel mogelijk opkomen van de brandweer			•		•		(Regionaal) dekkingsplan ² Verwerking meldingen brandweer-alarmcentrale ² Uitruktijd brandweer en alarmregeling ²
9 Het zo snel en adequaat mogelijk inzetten van de brandweer			•		•	•	Opstelplaats brandweer en Bluswatervoorziening ² Communicatievoorziening in ingewikkelde en hoge gebouwen ² Aanvalsplan ² en gebruiksvoorschriften gebruiker ¹ Wel of niet optreden brandweer en inzetplan brandweer
10 Het zo snel en adequaat mogelijk in veiligheid brengen van mensen en dieren, die zich nog in het bedreigde gebied bevinden						•	Inzetplan brandweer ²
11 Het zo snel en adequaat mogelijk blussen van brand						•	Inzetplan brandweer ²
12 Het zo snel en adequaat mogelijk voorzien in nazorg						•	Voorkomen vervolgschade en stichting Salvage inschakelen ²

Toelichting bij deze matrix:

1 Gebruiksvoorschriften gebruiker kunnen opgenomen worden in hoofdstuk 6 van de Bouwverordening.

2 Deze onderwerpen kunnen worden opgenomen in de Verordening brandveiligheid en hulpverlening. Het implementatievoorstel brandbeveiligingsconcepten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gaat uit van de volgende indeling:

* Wetten en besluiten op rijksniveau:

- Woningwet (Bouwbesluit)
- Arbowet (Arbobesluit(en))
- Wet milieubeheer (AMvB's)
- Warenwet (AMvB's)
- Wet op de Ruimtelijke Ordening (AMvB's)

* Gemeentelijke bevoegdheid, onder andere:

- Bouwverordening
- Organisatie- en beheersverordening (thans Verordening brandveiligheid en hulpverlening)

* Niet wettelijk: verzekering, eigenaar/gebruiker

Bijlage 3 Aandachtspunten voor het opstellen van een beleidsplan brandveiligheid en hulpverlening

In de algemene toelichting en de toelichting op artikel 4 van de modelverordening brandveiligheid en hulpverlening is aangegeven dat een beleidsplan brandveiligheid en hulpverlening noodzakelijk is. Zo kan een gemeente aangeven op welke wijze zij uitvoering geeft aan de zorgplicht voor de brandveiligheid, de hulpverlening anders dan bij brand en de rampenbestrijding.

Een model-beleidsplan opstellen is gezien de grote hoeveelheid variaties niet goed mogelijk. Vandaar dat deze bijlage zich hieronder beperkt tot het geven van aandachtspunten voor de volgende onderwerpen:

- 1 algemene aandachtspunten;
- 2 brandrepressie, hulpverlening anders dan bij brand en rampenbestrijding;
- 3 brandpreventie.

1 Algemene aandachtspunten

In de toelichting op artikel 4 is aangegeven dat het noodzakelijk is zich een oordeel te vormen over de gewenste repressieve sterkte van de brandweer met het oog op de brandbestrijding, de hulpverlening anders dan bij brand en het gemeentelijk (brandweer)aandeel in de rampenbestrijding. Onder 2 vindt u instrumenten om deze repressieve sterkte te kunnen bepalen.

Vervolgens zal een (bouwkundig) brandpreventieniveau moeten worden gekozen, alsmede het niveau waarop deze keuze wordt gehandhaafd (aantal controles per tijdseenheid). Onder 3 vindt u instrumenten om die keuzen te maken.

De aldus gemaakte keuzen leiden tot een minimale personele en materiële bezetting.

De bezetting dient in de artikelen 6 en 9 te worden ingevuld.

Hierna kan worden aangegeven op welke wijze in het in de artikelen 6 en 9 vermelde personeel zal worden voorzien.

Een gemeente kan taken uitbesteden aan anderen, zoals de buurgemeente en de regionale brandweer. Ook particulieren komen hier in beeld. Het bouw- en woningtoezicht bijvoorbeeld dat kan toezien op de brandpreventie, kan geprivatiseerd zijn. Ook kan gedacht worden aan waakvlamovereenkomsten afgesloten met particulieren.

De taken die de brandweer voor anderen uitvoert (bijvoorbeeld voor de regionale brandweer en particulieren) - en het hiervoor benodigde personeel en materieel - moeten ook in het beleidsplan vastliggen

2 Brandrepressie

2.1 Inventariseren risico's

Het is noodzakelijk dat inzicht wordt verkregen in de risico's in de gemeente. Dit inzicht is te verkrijgen door een inventarisatie van risico's, waarbij de Handleiding brandweezorg, opgesteld door de directie Brandweer van het Ministerie van binnenlandse zaken, ondersteuning kan bieden. Deels zijn gemeenten tot zo'n inventarisatie verplicht, met name in het kader van het opstellen van rampenbestrijdingsplannen. Ten aanzien van activiteiten, waarvoor geen rampenbestrijdingsplannen zijn voorgeschieden, zoals bij het transport van gevaarlijke stoffen, gebouwen met asbest en transport van stoffen via ondergrondse leidingen, is inventarisatie van risico's overigens niet verplicht.

Om de kans op onaangename verrassingen tijdens de bestrijding van brand ten gevolge van niet-geïntariseerde activiteiten te voorkomen, is het noodzakelijk dat ook de hiermee verband houdende risico's in kaart worden gebracht. Tijdens de bestrijding van brand hoeft dan niet naar oplossingen te worden gezocht die bij bestudering vooraf al klaar hadden kunnen liggen en voorts heeft men een beter inzicht in de gevolgen van de te hanteren aanpak.

2.2 Risicokaart

Het resultaat van deze inventarisatie zou men de 'risicokaart' van de gemeente kunnen noemen: een overzicht van de brandrisico's per wijk. Vervolgens is het noodzakelijk om zowel de preventieve als de repressieve brandweezorg af te stemmen op voornoemde risicokaart. Het is tevens wenselijk om op regionaal niveau eveneens risico's te inventariseren en vervolgens de locatie van de verschillende brandweerkazernes daarmee in verband te brengen.

2.3 Handleiding brandweezorg

Met behulp van de handleiding kan ook de gemeentelijke repressieve brandweezorg worden beoordeeld. Allereerst worden de brandrisico's in het verzorgingsgebied in kaart gebracht. Per wijk wordt aangegeven hoeveel gebouwen van elke soort daar staan. Per soort gebouw bevat het systeem een aanbeveling voor de tijd waarbinnen de brandweer na ontvangst van een brandmelding met de vereiste voertuigen moet arriveren. Ook moet men via een netwerkmodel van de rijroutes met bijbehorende rijtijden aangeven hoe snel een brandweerauto zich in het gebied verplaatst. De Handleiding brandweezorg beperkt zich vooralsnog tot de brandrepressie.

Aan een brandweerauto is een vaste personeelsbezetting gekoppeld. De hoeveelheid en soort brandweermaterieel bepaalt de personeelsformatie die voor de repressieve taken vereist is.

Het vastleggen van de aldus gemaakte keuze en de daaraan voorafgaande overwegingen geschiedt in het beleidsplan brandveiligheid, deel preparatie en repressie.

2.4 Handleiding technische hulpverlening

Het Ministerie van binnenlandse zaken heeft onderzoek uitgevoerd met betrekking tot de technische hulpverlening om analoog aan de Handleiding brandweezorg richtlijnen te geven voor de inzet van de brandweer (personeel en materieel). Het onderzoek is in mei 1996 afgerond. Hoewel het onderzoek al in de referentiekaders van het PVB is opgenomen, kan nog niet van een handleiding worden gesproken met dezelfde status als de Handleiding brandweezorg. Ook is het landelijk overleg nog niet afgerond. Het is niet duidelijk wanneer een handleiding technische hulpverlening een wat formeler status zal krijgen.

2.5 Sterkte gemeentelijke brandweer voor de rampenbestrijding

De benodigde repressieve sterkte van de gemeentelijke brandweer voor de bestrijding van rampen wordt regionaal vastgelegd. Dat is in het kader van het Project Versterking Brandweer (PVB) overeengekomen tussen het Ministerie van binnenlandse zaken en de regionale brandweren. De bijdrage van de gemeente aan de rampenbestrijdingsorganisatie moet worden vastgelegd in het regionale organisatieplan en het gemeentelijke beleidsplan brandveiligheid.

3 Brandpreventie

3.1 Inleiding

Hieronder volgen – gegroepeerd per (beleids)instrument – aanbevelingen om binnen de in bijlage 2 genoemde kaders keuzen te maken. Tevens wordt aangegeven op welke wijze inzicht kan worden verkregen in de (financiële) consequenties van die keuzen. De mogelijkheid om toezicht te houden en daarmee een bepaald beleid te kunnen handhaven is de belangrijkste pijler waarop dat beleid steunt.

Het vastleggen van de aldus gemaakte keuze en de daaraan voorafgaande overwegingen geschiedt in het beleidsplan brandveiligheid, deel pro-actie en preventie.

De Directie Brandweer van het Ministerie van binnenlandse zaken heeft de handleiding Preventie activiteitenplan (PREVAP)¹ ontwikkeld. Deze handleiding heeft tot doel de gemeenten behulpzaam te zijn bij het bepalen van een optimale aanpak bij de planning van preventie-activiteiten. In dit plan zijn de taken van en de uitvoering door de gemeente ten aanzien van de preventieve brandweezorg vastgelegd.

In het door een gemeente vastgestelde PREVAP is onder meer aangegeven hoeveel tijd en geld

beschikbaar is voor de preventie-activiteiten in het kader van de brandweezorg. Ook staat daarin hoeveel vergunningen een gemeente denkt af te geven, hoeveel controles men denkt te verrichten enzovoort. In het PREVAP geeft een gemeente prioriteiten aan: sommige soorten inrichtingen of sommige woonwijken in de gemeente moeten meer aandacht hebben dan andere. Daartoe is een goed inzicht in de feitelijke situatie onontbeerlijk. Informatie is nodig omtrent aantal en soort inrichtingen, hun brandrisico en het aantal vergunningen dat naar verwachting verleend zal gaan worden. De handleiding sluit niet precies aan bij de huidige regelgeving. Het systeem is evenwel goed toepasbaar. Het ministerie heeft toegezegd de handleiding te zullen herzien. Er zijn overigens diverse geautomatiseerde systemen op de commerciële markt.

¹ PREVAP, Preventie activiteitenplan, handboek voor een planmatige uitvoering van de brandpreventietaken van een gemeente, uitgegeven door het Ministerie van binnenlandse zaken, september 1989.

3.2 Rijksregelingen

3.2.1 Wet op de ruimtelijke ordening

De Wet op de ruimtelijke ordening geeft mogelijkheden om op het terrein van de planologie veiligheidsmaatregelen te nemen. Te denken valt aan de ligging van gebouwen ten opzichte van elkaar in verband met brandoverslag, de bereikbaarheid voor brandweervoertuigen en de opstelplaatsen ervan en de bluswatervoorziening voor bijvoorbeeld (grote) industrieterreinen.

3.2.2 Woningwet

De Woningwet geeft de gemeenten twee belangrijke instrumenten om de brandveiligheid van bouwwerken te bevorderen:

- 1 het (rijks)Bouwbesluit, waarin de bouwtechnische eisen staan voor de brandpreventie van bouwwerken en;
- 2 de Bouwverordening waarin ook bouwtechnische eisen staan en die het op een brandveilige manier gebruiken van bouwwerken moeten bevorderen.

Wellicht ten overvloede zij hier vermeld dat de gemeente niet de mogelijkheid heeft om het Bouwbesluit aan gemeentelijke omstandigheden aan te passen. Dit geldt in beginsel wel voor de modelbouwverordening van de VNG. Het voorbehoud 'in beginsel' wordt gemaakt, omdat een al te grote diversiteit van gemeentelijke bouwverordeningen rijksbemoeienis op dit terrein niet uitsluit.

Het bovenstaande komt erop neer dat afgezien van interpretatieverschillen er geen beleidsruimte is voor de gemeente ten aanzien van het bouwen van bouwwerken.

3.2.2.1 Nieuwe bouwwerken

Het bouwtechnisch niveau van de brandpreventie van te (ver)bouwen bouwwerken ligt verankerd in het Bouwbesluit. Voor woningen en logies- en kantoorgebouwen (tot 70 meter hoogte) zijn gedetailleerde regels gegeven. Voor andere gebouwen volgen die nog. Voorlopig verdient het voor de uniformiteit aanbeveling de door de Nederlandse Brandweer Federatie uitgegeven richtlijnen te volgen, welke door de Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden uitgegeven.

Bij de aanvraag om bouwvergunning kan de gemeente aan de hand van bovenstaande – min of meer gedetailleerde – regels eisen stellen voor te bouwen bouwwerken, uiteraard voor zover deze niet reeds in het Bouwbesluit zijn vastgelegd. Door een goede controle tijdens het bouwen kan de gemeente ervoor zorgen dat bouwwerken brandpreventief gezien van een verantwoord niveau zijn. Met behulp van de onder 4.2 te behandelen Bouwverordening kan de gemeente ervoor zorgen dat bouwwerken op dat niveau blijven.

3.2.2.2 Bestaande bouwwerken.

Zowel het Bouwbesluit als de Bouwverordening geeft ook regels voor de staat waarin bestaande bouwwerken zich moeten bevinden. Deze regels geven de gemeente wel de nodige beleidsruimte. In het bijzonder het Bouwbesluit geeft een ondergrens aan voor de veiligheid van bestaande bouwwerken. Gemeenten *moeten*, indien het woningen betreft, aanschrijven om verbeteringen aan te brengen als het niveau zich bevindt onder dat voor bestaande woningen. Gemeenten *kunnen* aanschrijven als het overige gebouwen betreft. Het niveau dat in het Bouwbesluit staat vermeld is in dit geval een richtlijn.

Het is technisch mogelijk te kiezen voor een bepaald niveau van brandveiligheid van bestaande bouwwerken. De keuze die gemaakt wordt is echter een politieke. Zij wordt in hoge mate bepaald door de beschikbare financiële middelen, zowel van de gemeente als van de eigenaren van de bouwwerken.

3.2.2.3 Bepalen niveau brandpreventie

Het niveau van brandpreventie wordt technisch aangegeven aan de hand van de relatie met de twee niveaus die het Bouwbesluit aangeeft, te weten een niveau dat in het Bouwbesluit staat beschreven als het minimumniveau voor bestaande bouwwerken en het niveau waaraan gebouwen moeten voldoen om in aanmerking te kunnen komen voor een bouwvergunning.

De verantwoordelijkheid voor een zeker niveau van brandveiligheid is, zoals gezegd, wettelijk vastgelegd. Burgemeester en wethouders hebben volgens de Woningwet en de Brandweerwet 1985 de zorg voor de brandveiligheid, de gemeenteraad bepaalt door het vaststellen van het beleidsvoorstel van burgemeester en wethouders - in verband met de beschikbare middelen - in welke mate zij die zorg kunnen uitvoeren. De menskracht en financiële middelen om een eenmaal gekozen niveau te kunnen bereiken en te kunnen handhaven zijn van tevoren aan de hand van het onder Uitvoering vermelde PREVAP te bepalen.

3.2.3 Wet milieubeheer

Het doel van de Wet milieubeheer is ruim, namelijk 'de bescherming van het milieu'. De wet is van toepassing op zowel bouwwerken als 'niet-bouwwerken' (bijvoorbeeld aangemeerde hotelboten, feesttenten en open terreinen). Voor de brandveiligheid betekent dit dat voorzieningen moeten worden getroffen om nadelige gevolgen van brand voor het milieu als gevolg van werkzaamheden en de opslag van stoffen te vermijden. Ten behoeve van een duidelijke organisatie met betrekking tot het stellen van eisen voor de brandveiligheid gaan wij ervan uit dat de gemeente op grond van deze wet pas eisen zal stellen voor zover dat niet mogelijk is op grond van de Woningwet. Deze wet heeft immers de brandveiligheid in het bijzonder tot doel en de Wet milieubeheer heeft dit 'slechts' in relatie tot het milieu.

3.3 Gemeentelijke regelingen

3.3.1 Bouwverordening

3.3.1.1 Gebruikseisen

Naast regels en de controle op de naleving ervan voor te bouwen bouwwerken zijn er ook eisen die de gemeente kan stellen ten behoeve van het brandveilig gebruiken van bouwwerken. Immers, een op zichzelf brandveilig bouwwerk dat niet brandveilig wordt gebruikt geeft een onveilige situatie. Het toepassen van de gebruiksbepalingen (de tabellen 3 en 4) van de Bouwverordening zorgt ervoor dat de in de bouwvergunning opgenomen brandpreventieve voorzieningen op een goede wijze gebruikt worden.

3.3.1.2 Gebruiksvergunningen

Naast deze voor de meeste bouwwerken geldende gebruiksbepalingen kent de Bouwverordening ook een vergunningensysteem voor bepaalde categorieën bouwwerken, waar de brandveiligheid meer in het geding is.

In hoofdstuk 6 van de Bouwverordening zijn criteria opgesomd wanneer voor bouwwerken een gebruiksvergunning nodig is. Deze criteria zijn bepaald in overleg met de Nederlandse Brandweer Fed-

eratie. De gemeente kan uiteraard bij de vaststelling van de verordening andere maatstaven aanleggen. Van belang is het dat men zich daarbij realiseert dat het verlenen en controleren van de gebruiksvergunningen veel menskracht vergt. Met behulp van het PREVAP is dat te bepalen.

De gebruiksvergunning die nodig is voor een bouwwerk dat net is gereedgekomen en waar de brandpreventieve eisen in de bouwvergunning zijn opgenomen kost niet zoveel tijd. Immers, men mag ervan uitgaan dat het bouwwerk een voldoende brandpreventief niveau bezit. De gebruikseisen van de voorzieningen staan in de Bouwverordening. Alleen de specifieke eisen die voor dat ene bouwwerk in die bepaalde situatie gelden behoeven in de gebruiksvergunning te worden opgenomen.

3.3.1.3 Bestaande bouwwerken

Anders is het bij bouwwerken waarvoor niet direct voorafgaand aan de aanvraag om gebruiksvergunning een bouwvergunning is afgegeven. Welk niveau van brandveiligheid is daar van toepassing?

Het Bouwbesluit geeft, zoals gezegd, een ondergrens aan voor het niveau van de bestaande toestand van de brandveiligheid van bouwwerken. Gemeenten *moeten* als het niveau van woningen lager is en *kunnen* als het niveau van overige bouwwerken lager is, aanschrijven voorzieningen te treffen tot verbetering. Als het niveau hoger is dan de ondergrens, *kunnen* gemeenten aanschrijven. In beide gevallen is de bovengrens de grens die in het Bouwbesluit voor nieuw te bouwen bouwwerken staat aangegeven. In de Bouwverordening is in hoofdstuk 5, paragraaf 2 (de staat van brandbeveiligingsinstallaties) de grens aangegeven tot waar gemeenten kunnen aanschrijven voor de voorzieningen, waarvan de aanwezigheid is vereist op grond van de Bouwverordening.

3.3.1.4 Brandpreventieniveau bestaande bouwwerken

Het is aan de gemeente bij elke aanschrijving en afhankelijk van de situatie tussen deze grenzen een keuze te maken. De gemeente kan hiervoor een handhavingsbeleid vaststellen. Wanneer het voldoen aan het door een gemeente gewenste niveau van brandveiligheid zeer moeilijk te bereiken is kunnen ook beperkende eisen aan het gebruik van sommige bestaande bouwwerken worden gesteld, zoals het toestaan van een beperkt aantal personen, het niet gebruiken van gedeelten van bouwwerken, een verbod materialen op te slaan en het hebben van een interne ontruimingsinstallatie. In het uiterste geval kan sluiting worden overwogen. De kracht van de gemeente om een brandveiligheidsbeleid te voeren zit niet alleen in de gebruiksvergunning. Hierin staan immers alleen de specifieke gebruikseisen waar men bij het gebruiken van een bouwwerk aan moet voldoen. De 'gewone' gebruikseisen gelden altijd, omdat deze in de door de raad vastgestelde bouwverordeningstekst zijn opgenomen.

3.3.1.5 Bepalen van brandpreventiebeleid

Een mogelijkheid om beleid te voeren zit in het aanhouden van een gebruiksvergunning. Een vergunning wordt namelijk aangehouden als de bouwvergunning nog niet is verleend of nog niet aan de aanschrijving is voldaan. Voorts bestaat de mogelijkheid beleid te voeren door middel van handhaving. De frequentie waarmee een gemeente de gebruiksvoorwaarden van de Bouwverordening en van een eventuele gebruiksvergunning controleert is van invloed op de naleving ervan en bepaalt zo uiteindelijk in hoge mate het effect van het beleid. Gemeenten kunnen de activiteiten die zij in het kader van brandpreventie van plan zijn te gaan uitvoeren, vastleggen in een brandpreventieplan.

3.3.2 Brandbeveiligingsverordening

De Brandweerwet 1985 verplicht de gemeente, naast het hebben van een brandweerkorps, onder meer een brandbeveiligingsverordening vast te stellen. Deze verordening is slechts van toepassing in die situaties waar geen andere regelgeving in voorziet. Dit betekent onder meer dat deze verordening niet op bouwwerken van toepassing is, maar op bijvoorbeeld restaurantschepen en andere drijvende, maar niet varende bouwsels. De brandbeveiligingsverordening treedt ook terug voor zover bijvoorbeeld de Wet milieubeheer in bepaalde brandveiligheidseisen kan voorzien.

Bijlage 4 Overzicht van de rechtspositie en aanverwante zaken van de vrijwillige en beroepsbrandweer

Het personeel van de brandweer kan bestaan uit vrijwillig en/of beroepspersoneel. In 1994 functioneerden in Nederland 8 korpsen met uitsluitend beroepskrachten en 406 met uitsluitend vrijwilligers, terwijl 202 korpsen een gemengde organisatievorm hadden.

Het percentage vrijwilligers is groot namelijk 86. De brandweer steunt dan ook voor een groot deel op de inzet van de vrijwilligers.

Brandweermensen hebben niet allemaal dezelfde rechtspositieregeling. Hieronder worden aan de hand van een zevental aandachtspunten de rechtspositie en aanverwante zaken behandeld van het personeel dat

- a bij wijze van hoofdberoep daadwerkelijk bij brandbestrijding, hulpverlening en rampenbestrijding is betrokken en
- b hiervan niet zijn beroep heeft gemaakt en zijn hoofdberoep elders heeft.

- 1 Vorm van de rechtspositieregeling
- 2 Ambtenaarschap, wel/niet pensioen van het ABP
- 3 Salaris
- 4 Werktijd
- 5 Opleidings- en gezondheidseisen
- 6 Aanstelling en ontslag, wel/niet FLO
- 7 Verzekering tegen de gevolgen van een ongeval, ziekte, dood, aansprakelijkheid

a Beroepsbrandweermensen

Vorm van de rechtspositieregeling

Beroepsbrandweermensen zijn ambtenaren in dienst van de gemeente en soms in dienst van gemeenschappelijk regelingen van gemeenten (de regionale brandweer). Voor hen is de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector gemeenten van toepassing: de CAR. Hierin hebben het College voor Arbeidszaken van de VNG en de bonden de hoofdlijnen voor de arbeidsvoorwaarden bindend voor alle gemeenten vastgelegd. Een aparte clausule, die de bijzondere werktijd van de beroepsbrandweer mogelijk moet maken, is hierin opgenomen (zie hieronder bij Werktijd). Naast de CAR gelden lokaal vastgestelde regelingen.

Ambtenaarschap, wel/niet pensioen van het ABP

De bovenstaande rechtspositieregeling houdt in dat de beroepsbrandweermensen deelnemer van het ABP zijn en van deze instantie na hun 65e jaar pensioen ontvangen. Vanaf 1 april 1997 wordt een flexibele uittredingsregeling van kracht.

Salaris

De beroepsbrandweermensen ontvangen een salaris, meestal volgens de Salaristabel gemeenten, zoals opgenomen in de CAR. Het College voor Arbeidszaken voert daarover onderhandelingen met de bonden. Daarenboven kunnen de beroepsbrandweermensen in aanmerking komen voor een Toeslag Onregelmatige Dienst: de TOD.

Werktijd

De meesten die in de uitrukdienst werken doen dit volgens het '24 uur op en 48 uur af'-model. Dat wil zeggen 8 uur werk, 8 uur wacht houden, 8 uur slapen (gekazerneerd) en 48 uur vrij. Opgemerkt wordt dat bij calamiteiten tijdens de wacht- en slaaptijd in verband met brandbestrijding of hulpverlening soms ook gewerkt moet worden. Het komt neer op een 'werk-, wacht- en slaapweek' van 57 uur. Er zijn evenwel ook andere combinaties mogelijk.

Opleidings- en gezondheidseisen

De eisen te stellen aan de opleiding en de lichamelijke en geestelijke toestand van dit gemeentelijk

personeel heeft het Rijk vastgelegd in een Besluit brandweerpersoneel. Hierin zijn ook de bijbehorende rangen opgenomen.

Aanstelling en ontslag, wel/niet FLO

De aanstelling en het ontslag vinden plaats volgens de CAR. Beroepsbrandweermensen worden meestal ontslagen op hun 55e (lager personeel) of 60e (officieren) jaar, afhankelijk van de lokale rechtspositie. Zij gaan dan verplicht met functioneel leeftijdsontslag, het FLO, tenzij lokaal anders is afgesproken.

Verzekering tegen de gevolgen van een ongeval, ziekte, overlijden

Beroepsbrandweermensen zijn op dezelfde manier als alle andere ambtenaren tegen de financiële gevolgen van ongeval, ziekte en overlijden bij het ABP verzekerd.

b Vrijwillige brandweermensen

Vorm van de rechtspositieregeling

De vrijwilligers zijn ambtenaren in dienst van de gemeente. Voor hen is niet de CAR, maar een andere gemeentelijke rechtspositie – in hoofdzaak volgens het model van de VNG – van toepassing. Het element 'vrijwillig' zit in de aard van de arbeidsvoorwaarden. Na het zich akkoord verklaren met de rechtspositieregeling is er een normale gezagsverhouding met de gemeente en een hiërarchische verhouding binnen het korps.

Ambtenaarschap, wel/niet pensioen van het ABP

Het ABP heeft vrijwilligers in 1980 uitgezonderd van premiebetaling en van pensioenuitkering.

Salaris

Het salaris dat vrijwilligers volgens de model-vergoedingsregeling van de VNG ontvangen, is gebaseerd op de analoge schalen van de beroepsbrandweer. Manschappen ontvangen 150% van het salaris voor elk uur daadwerkelijk optreden en 80% van het salaris voor elk uur oefenen of opleiding. Daarenboven krijgen € 284,- vaste uitkering per jaar. De belastingdienst heft over de eerste € 136,- en daarboven over € 2,27 per uitruk geen belasting. Er zijn met de inspecteurs der directe belastingen andere afspraken te maken (bijvoorbeeld storting in een personeelspot).

De officieren ontvangen jaarlijks een bedrag gebaseerd op 150 tot 200 uur van 150% van het salaris dat bij hun rang behoort, ongeacht de tijdsbesteding. De 150%-factor bij de vrijwilliger vervangt min of meer de toeslag onregelmatige dienst (TOD).

Werktijd

Vrijwilligers worden voor elke calamiteit apart opgeroepen. Wacht- en slaapuren worden meestal niet uitbetaald. Soms wordt wel een consignatieregeling getroffen. Slecht enkele vrijwilligers kennen een kazernering. In zo'n situatie kan de gemeente andere afspraken maken; hiervoor zijn geen modellen voorhanden.

Gemiddeld zijn twee keer zoveel vrijwilligers nodig als voor de bezetting van het materieel gewenst is. De vermenigvuldigingsfactor kan van gemeente tot gemeente zeer verschillen. Sommigen vinden de factor twee het absolute minimum.

Het aantal uren dat door de officieren (inclusief de commandant) voor de brandweerdienst wordt gewerkt, moet overeenkomen met de afspraken die gemeentebestuur en betrokkenen hierover maken. De toelichting van de model-rechtspositieregeling van de VNG gaat daar nader op in.

Opleidings- en gezondheidseisen

De opleidings- en gezondheidseisen zijn - conform die voor de beroepsmensen - door het rijk geregeld in het Besluit brandweerpersoneel. Hierin zijn ook de bijbehorende rangen opgenomen.

Aanstelling en ontslag wel/niet FLO

De aanstelling en het ontslag vinden plaats volgens de rechtspositieregeling voor vrijwilligers. Het uit brandweerdienst treden is anders dan bij de beroepsbrandweer: de vrijwilliger kent geen FLO. Alle vrijwilligers - dus ook de commandant - krijgen op hun 55e jaar ontslag. Het contract met de gemeente wordt dan ontbonden. Uitzonderingen zijn onder voorwaarden mogelijk. Vrijwilligers kunnen derhalve alleen via hun hoofdberoep vervroegd uittreden.

Verzekering tegen de gevolgen van een ongeval, ziekte, overlijden

Het is belangrijk dat de rechtspositie op een goede wijze is geregeld. De VNG geeft een model-rechtspositieregeling vrijwilligers bij de brandweer uit. In de hierbij behorende bijlage zijn modellen opgenomen voor de verzekering en de vergoeding van de vrijwilliger.

Via de rechtspositieregeling zijn de vrijwilligers door de gemeente verzekerd tegen de financiële gevolgen van arbeidsongeschiktheid en overlijden als gevolg van een ongeval door brandweerdienst. Deze laatste toevoeging: 'door brandweerdienst' houdt wel een beperking in ten opzichte van de beroepskrachten. De uitkering bij ziekte of ongeval kan de gemeente gebruiken om (in verband met het grotendeels vervallen van de Ziektewet op 1 maart 1996) de (hoofd)werkgever schadeloos te stellen voor de eerste 52 weken verzuim. Het is belangrijk dat vrijwilligers die in het hoofdberoep meer verdienen dan het (gemiddelde) bedrag waarvoor de gemeente zich verzekert, zich bijverzekeren, dan wel dat de gemeente dit doet. Ook hier zijn er grenzen aan de redelijkheid (zie de circulaire van de VNG van 26 januari 1996, AJZ/509546).