



**REGIONALE BRANDWEER
ZUID LIMBURG**

**HANDHAVINGSBELEID
ONECHTE EN ONGEWENSTE
AUTOMATISCHE BRANDMELDINGEN**

Opdrachtgever

**Regionale Brandweer
Zuid Limburg
Holstraat 35
6269 AW Margraten
Postbus 35
6269 ZG Margraten
Telefoon : 043 – 450 72 72
Fax : 043 – 450 72 42
Ing. P.M.G.A. Schmedding**

Opdrachtnemer

**Bureau Florian B.V.
Postbus 196
2100 AD Heemstede
Telefoon : 023 – 547 19 12
Fax : 023 – 547 19 14
E-mail : info@bureauflorian.nl**

Rapportagegegevens

**Kenmerk : ZLlozemeldingen2005
Versie/datum : 3.1/12 januari 2006
Status : definitief rapport**



INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING.....	3
2	OPDRACHT	4
2.1	Deelproject 1 Uniformering registratie.....	4
2.2	Deelproject 3: Uniformering handhaving	5
3	LOOS ALARM VAN BRANDMELDINSTALLATIES	7
3.1	Het begrip loos alarm en brandmeldinstallatie	7
3.2	De verschillende categorieën installaties.....	8
3.3	Oplossingsrichtingen	8
3.4	IPNON-notitie	9
4	REGISTRATIEBELEID	11
4.1	Eenduidige registratie	11
4.2	Registratieformulier	11
4.3	Registratiesysteem.....	12
5	GLOBALE ANALYSE HUIDIGE WERKWIJZE GEMEENTEN	13
5.1	Registratie.....	13
5.2	Handhavingsbeleid.....	13
5.3	Kwaliteit BMI	14
5.4	Samenvatting/conclusie.....	14
6	HANDHAVINGSMOGELIJKHEDEN	15
6.1	Algemene bestuursrechtelijke handhaving	15
6.1.1	Het instrument toezicht	15
6.1.2	Het instrument bestuursdwang	16
6.1.3	Het instrument dwangsom.....	17
6.1.4	Het instrument bestuurlijke boete	18
6.2	Privaatrechtelijke handhaving.....	18
6.3	Strafrechtelijke handhaving	19
6.4	Specifieke handhavingsmiddelen in de Woningwet.....	20
6.5	Welke mogelijkheid tot handhaving verdient de voorkeur?	21
6.6	Toekomstige regelgeving	23
7	TOEPASSEN HANDHAVINGSMIDDELEN.....	25
7.1	Verplichte installaties	25
7.2	Vrijwillige installaties met aansluiting op de RAC	27
7.3	Vrijwillige installaties met een aansluiting op een PAC	29
7.4	Bepalen modaliteit van de dwangsom	31
7.5	Begunstigingstermijnen in handhavingsbeschikkingen.....	32
7.6	Hoogte dwangsom.....	33
7.7	Inning dwangsom	34
7.8	“Drie-trapsmodel”	35
8	OVERIGE MOGELIJKHEDEN TERUGDRINGEN LOZE MELDINGEN	37
8.1	Opnemen verbod loze meldingen in gebruiksvergunning.....	37
8.2	Risicodifferentiatie	38
8.3	Bouwvergunning.....	38
8.4	Kwaliteitsverbetering BMI.....	38
8.5	Educatie.....	38
8.6	Verbetering naleefgedrag zonder handhaving.....	38
8.7	Voorlichting	39
	TOT SLOT.....	40
BIJLAGE 1	REPRESSIE REGISTRATIEFORMULIER EN TOELICHTING	41
BIJLAGE 2	PREVENTIE REGISTRATIEFORMULIER EN TOELICHTING.....	43

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopiëren, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Bureau Florian B.V.



1 INLEIDING

Het aantal onechte en ongewenste meldingen afkomstig van automatische brandmeldinstallaties neemt met de jaren steeds grotere aantallen aan. Zo waren in het jaar 2002 bijvoorbeeld in Maastricht 33% **van alle uitrukken** het gevolg van een automatische brandmelding. 99,3% van deze automatische brandmeldingen was **onecht of** ongewenst.

De brandweer kampt dus met een groot probleem dat aangepakt moet worden. Met name omdat als gevolg van de inhaalslag m.b.t de gebruiksvergunningverlening, het Bouwbesluit 2003 en de model bouwverordening het aantal brandmeldinstallaties zal verdubbelen.

Er wordt op dit moment binnen de Regio Zuid-Limburg t.b.v. het terugdringen van het aantal onechte en ongewenste automatische brandmeldingen een drie sporen beleid gevoerd bestaande uit:

- 1) Kwaliteitsverbetering brandmeldinstallaties d.m.v. certificering;
- 2) Kwaliteitsverbetering beheerder brandmeldinstallatie d.m.v. aanbieden cursus opgeleid persoon door regionaal opleidingsinstituut;
- 3) Registratie en handhaving op ongewenste en onechte automatische brandmeldingen.

De punten 1 en 2 hebben de afgelopen jaren op regionaal niveau vorm gekregen en zijn volgens de Regio Zuid-Limburg op enkele afstemmingspunten na op het gewenste niveau. Ten aanzien van de registratie en handhaving is echter nog geen regionaal beleid vastgesteld. De Regio Zuid Limburg wil nu de registratie en handhaving van ongewenste en onechte automatische brandmeldingen vormgeven. Hiertoe heeft de Regio Zuid-Limburg opdracht verstrekt aan Bureau Florian.

In afwijking van de oorspronkelijke projectplanning is op verzoek van de projectcoördinatoren Regio Zuid-Limburg een voorlopig registratieformulier op 26 mei 2005 aangeleverd en na wat aanpassingen goedgekeurd.

Het definitieve registratieformulier met het bijbehorende registratiesysteem kan pas wordt aangeleverd op het moment dat binnen de Regio consensus is bereikt over de vast te stellen beleidsnota. Het definitieve formulier zal derhalve op dezelfde datum worden aangeleverd als de definitieve beleidsnota.

Er is voor deze handelwijze gekozen omdat direct al gestart kan worden met het op uniforme wijze verzamelen van gegevens en toch op deze manier het formulier -indien nodig- nog kan worden aangepast aan het vast te stellen beleid.

In dit rapport wordt de totale opdracht in hoofdstuk 2 beschreven. In bijlage 1 en 2 is het eerste deel van de opdracht (deelproject 1), de uniformering van de registratie van automatische brandmeldingen uitgewerkt in de vorm van een voorlopig registratieformulier voor respectievelijk Repressie en Preventie en de daarbij behorende toelichting.

Het aan deze formulieren ten grondslag liggende registratiebeleid is uitgewerkt in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bevat de globale analyse van de huidige werkwijze van de verschillende tot de regio behorende gemeenten in vergelijking met de aanbevelingen uit de IPNON-notitie.

In hoofdstuk 6 worden de verschillende handhavingsmogelijkheden toegelicht en worden de beleidsmatige de keuze gemaakt van welke mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

Hoofdstuk 7 gaat concreet in op het toepassen van handhavingsmiddelen bij de verschillende categorieën brandmeldinstallaties. In hoofdstuk 8 tot slot worden de overige mogelijkheden (anders dan handhaving) om het aantal loze meldingen terug te dringen besproken.

Ter ondersteuning van de besluitvorming met betrekking tot het handhavingsbeleid zijn per onderdeel beslispunten toegevoegd in de hoofdstukken 6 tot en met 8.



2 OPDRACHT

De brandweer kampt door het grote aantal onechte en/of ongewenste automatische brandmeldingen met een groot probleem dat aangepakt moet worden. Met name omdat als gevolg van de inhaalslag m.b.t de gebruiksvergunningverlening, het Bouwbesluit 2003 en de model bouwverordening het aantal brandmeldinstallaties zal verdubbelen waardoor ook een toename van het aantal onechte en/of ongewenste automatische brandmeldingen valt te verwachten. Deze verwachte toename van het aantal onechte en ongewenste meldingen heeft geleid tot de opdrachtformulering.

In dit kader zijn de hierna onder 1 en 3 genoemde deelopdrachten aan Bureau Florian verstrekt.

1. Uniformering registratie
2. Informatiebehoefte uit OMS-systeem
3. Uniformering handhaving

Deelproject 2 zal door de Regio zelf worden uitgevoerd.

2.1 Deelproject 1 Uniformering registratie

Het gewenste projectresultaat is het op uniforme wijze verzamelen en registreren van gegevens met betrekking tot ongewenste en onechte automatische brandmeldingen.

Onze aanpak behelst de volgende componenten.

1. Het verzamelen van informatie over de huidige werkwijze en registratie.
2. Vaststellen benodigde gegevens om handhaving te kunnen uitvoeren
3. Het opstellen van een registratieformulier;
4. het aanpassen van registratie definities/registratieformulier a.h.v. vastgesteld beleid
5. Het inrichten van een eenvoudig instrument om gegevens geautomatiseerd te verzamelen en te rapporteren;
6. Instructie van werkwijze en registratie;
7. Nazorg.

Ad 1

Het verzamelen van informatie over de huidige werkwijze en registratie zal gelijktijdig worden gedaan met ad 1 van deelproject 3. Het doel is alle informatie te verzamelen van de huidige werkwijze en definities.

Resultaat: overzicht beschikbare gegevens en definities

Ad 2

Het inventariseren en vaststellen van de benodigde gegevens om te komen tot een uniform registratie en definitiehantering.

Resultaat: overzicht registratiegegevens en -definities.

Ad 3

Op basis van ad 2 een werkbaar registratieformulier opstellen en afstemmen met gebruikers.

Resultaat: afgestemd en werkbaar registratieformulier



Ad 4

Nadat het beleid van deelproject 3 is vastgesteld zullen de registratiegegevens worden getoetst en aangepast waar nodig.

Resultaat: definitief overzicht registratiegegevens en -definities.

Ad 5

Het registratieformulier vertalen naar een eenvoudig registratiesysteem.

Wij hebben ervoor gekozen u een eenvoudig algemeen beschikbaar systeem (bijvoorbeeld Excel of Word) aan te bieden. De kosten zijn relatief laag, een dergelijk systeem is door iedereen gemakkelijk te bedienen en met dit systeem kan ervaring worden opgedaan. Nadat dit eenvoudige systeem enige tijd is gebruikt kan onzes inziens beter worden vastgesteld of een geavanceerd registratie systeem werkelijk gewenst is en zo ja, welk systeem.

Resultaat: Eenvoudig registratiesysteem.

Ad 6 Instructie werkwijze en registratie

Een drietal instructiedagdelen, waarin de standaard werkwijze en de uit te voeren registratie wordt besproken met de uitvoerenden.

Resultaat: alle deelnemers zijn bekend met nieuwe werkwijze er registratie van gegevens.

Ad 7 Nazorg

Dit onderdeel is vraagafhankelijk en daarom op afroep en op basis van nacalculatie beschikbaar. Te denken valt aan een vraagbaakfunctie t.a.v. registratie, standaard werkwijze, interpretatie e.d.

2.2 Deelproject 3: Uniformering handhaving

Het gewenste projectresultaat is een handhavingsbeleid voor Zuid Limburg op basis van de uitgangspunten en aanbeveling van de IPNON notitie "Aanpak terugdringen loze melding brandmeldinstallatie" en een praktische uitwerking daarvan met standaardprocedures en – brieven.

In dit voorstel is de aandacht voor draagvlak beperkt tot besprekingen met de commandanten en de projectcoördinatoren. Het onderdeel juridische handhaving is beperkt tot scenario's die gemeenten zouden kunnen uitwerken. Onder *Optioneel* zijn de extra kosten uitgewerkt, indien u er toch voor kiest de juridische handhaving onderdeel te laten zijn van uw opdracht.

Op hoofdlijnen bestaan de werkzaamheden uit de volgende onderdelen.

1. Inventarisatie huidige werkwijze/beleid van gemeenten in de regio Zuid Limburg en effectiviteit daarvan;
2. Het opstellen van een beleidsnotitie;
3. Uniformering en standaardisatie werkwijze;

Ad 1 inventarisatie huidig beleid/werkwijze en effectiviteit daarvan

De berekening gaat uit van een bijeenkomst met de projectcoördinatoren, waarin de huidige werkwijze en de voor- en nadelen daarvan wordt geïnventariseerd en doorgesproken.

Het doel is inzicht te krijgen in de bestaande werkwijzen en/of beleid met betrekking tot handhaving van ongewenste en onechte meldingen en de effectiviteit daarvan. Dit onderdeel loopt parallel met deelproject 1.

Resultaat: Inzicht in bestaande werkwijzen en/of beleid en effectiviteit daarvan (voorzover beschikbaar bij de regiogemeenten).



Ad 2 Opstellen beleidsnotitie

Een analyse op hoofdlijnen vindt plaats van de overeenkomsten en verschillen tussen enerzijds de huidige werkwijze en anderzijds de aanbevelingen in de IPNON-notitie, eventueel ander gemeentelijk en/of landelijk beleid (met bijzondere aandacht voor PAC aansluitingen) en jurisprudentie. Vervolgens wordt een eerste concept van het nieuwe beleid en de beleidsopties opgesteld en met de projectcoördinatoren besproken. Nadat opmerkingen zijn verwerkt, zal het geheel worden gepresenteerd en besproken in het commandantenoverleg en daarna door de projectleider gepresenteerd aan het management team (RMT) ter besluitvorming. Rekening is gehouden met een presentatie van het beleid en beleidsopties aan de commandanten en met aanpassingen naar aanleiding van opmerkingen van deze partijen.
Resultaat: een door het RMT vast te stellen beleid.

Ad 3 Uniformering en standaardisatie werkwijze

Nadat het handhavingbeleid is vastgesteld kan aan de hand van regelgeving uniformering en standaardisatie van de werkzaamheden plaatsvinden. In deze offerte is rekening gehouden met het maken van processchema's en –beschrijvingen en het opstellen van standaardbrieven voor het proces tot de juridische handhaving.
Resultaat: processchema's en – beschrijving; standaardbrieven.



3 LOOS ALARM VAN BRANDMELDINSTALLATIES

In principe is de brandweer verplicht om op alle dus ook de automatische brandmeldingen te reageren zodat een hoog percentage nodeloze uitrukken problemen oplevert. Er worden onnodige (hoge) kosten gemaakt en bovendien leveren de nodeloze uitrukken onnodige verkeersrisico's en geluidsoverlast op. Verder heeft het een negatieve invloed op de motivatie van het brandweerpersoneel, hetgeen van invloed is op de uitruksnelheid en verminderen ze de paraatheid van de brandweer in de zin van afname inzetbaarheid voor echte branden elders. Ook vermindert het de bereidheid van de werkgever waar de brandweervrijwilliger zijn hoofdbetrekking heeft, om hem nog langer zijn nevenactiviteiten bij de brandweer te laten vervullen.

Het is dan ook van maatschappelijk en algemeen belang het probleem van de loze meldingen op te lossen of in ieder geval het percentage loze meldingen te reduceren.

3.1 Het begrip loos alarm en brandmeldinstallatie

Loos alarm

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert de volgende algemene definitie: "Onder loos alarm dan wel brandgerucht verstaan we een al dan niet opzettelijke brandmelding zonder dat er brand is of zonder dat er reden is voor hulpverlening.

In de NEN-norm 2535 staan alle eisen en richtlijnen omschreven welke van toepassing zijn op brandmeldinstallaties. Volgens deze NEN-norm kan er onderscheid worden gemaakt in twee soorten loos alarm:

1. Ongewenste brandmelding ("brandverschijnselen): Brandmelding als gevolg van de aanwezigheid van een op brand lijkend verschijnsel die niet het gevolg is van een echte brand;
2. Onechte brandmelding ("oorzaak techniek"): Brandmelding die niet het gevolg is van een brand, of een op brand lijkend verschijnsel.

Ad. 1 Bij een ongewenste brandmelding kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bakken en braden, lassen, solderen, verf afbranden, roken onder de melder, stoomvorming, kaarsen en sterretjes maar ook aan het opzettelijk en onnodig indrukken van een handbrandmelder. Ongewenste brandmeldingen kunnen door een veelheid van redenen worden veroorzaakt. Gemene deler van alle oorzaken van ongewenste meldingen is dat de melder (en de brandmeldinstallatie) in principe doet waarvoor deze is aangelegd en dat de melding wordt veroorzaakt door het op een bepaalde wijze gebruiken van een pand of een gedeelte daarvan. Het is met andere woorden op zich technisch terecht dat de melder een automatische brandmelding genereert.

Ad. 2 Bij een onechte brandmelding kan bijvoorbeeld gedacht worden aan gebrekkige kwaliteit en onderhoud, beschadiging, systeemstoringen. Gemene deler van alle oorzaken van onechte meldingen is dat de oorzaak is gelegen in de techniek en/of de verstoring van omgevingscondities zoals vocht en in principe niet in de wijze van gebruik van een pand of een gedeelte daarvan.

Brandmeldinstallatie (BMI)

Een samenstel van aan elkaar aangepaste apparatuur, leidingen en toebehoren van leidingen, dat nodig is voor het ontdekken van brand, het melden van brand en het geven van stuursignalen ten behoeve van andere installaties.



Het doel van een brandmeldinstallatie is een brand in een zodanig vroeg stadium te ontdekken en (door) te melden dat brandbestrijding tijdig plaats kan vinden, waardoor ongevallen en/of schade worden beperkt.

3.2 De verschillende categorieën installaties

Er is een onderscheid te maken in verplichte en vrijwillige installaties.

Verplichte brandmeldinstallaties worden geëist op grond van wettelijke regelingen (Bouwverordening) en moeten altijd rechtstreeks door melden naar de regionale alarmcentrale van de brandweer (RAC).

Vrijwillige installaties worden niet geëist op grond van enige wettelijke regeling. Vrijwillige installaties zijn weer onder te verdelen in installaties die doormelden naar de RAC en installaties die zijn aangesloten op een particuliere alarmcentrale (PAC).

Er zijn derhalve een drietal categorieën installaties te onderscheiden:

1. Verplichte installaties die doormelden naar de RAC;
2. Vrijwillige installaties die doormelden naar de RAC;
3. Vrijwillige installaties die doormelden naar een PAC.

Het onderscheid is van belang omdat het consequenties heeft voor de mogelijkheden voor de aanpak van het probleem van loze meldingen. Op verplichte installaties is het bestuursrecht van toepassing en op de vrijwillige installaties in beginsel het privaatrecht, waarover later in hoofdstuk 7 meer.

3.3 Oplossingsrichtingen

Omdat de loze meldingen landelijk een probleem is, heeft het Ministerie van BZK in 1997 een circulaire “Loos alarm van brandmeldinstallaties” doen uitgaan waarin vier fundamentele oplossingsrichtingen worden onderscheiden, te weten:

- het verbeteren van de kwaliteit van BMI's;
- het verbeteren van de voorlichting en educatie;
- het beter benutten van de bestuurlijke en juridische (sanctie)mogelijkheden;
- het gebruikmaken van risicodifferentiatie als laatste redmiddel.

In 2000 heeft het Ministerie van BZK een nader onderzoek laten doen waarbij naast de brandweer ook de branddetectiebedrijven en de gebruikers zijn betrokken. Het onderzoek heeft geresulteerd in het Rapport vermindering loos alarm BMI. In het rapport zijn verschillende actiepunten opgenomen waaronder “duidelijk toezicht en duidelijke handhaving door de brandweer”.

De onderhavige notitie richt zich op laatstgenoemd actiepunt en op de onder het derde gedachtestreepje aangegeven oplossingsrichting. De overige oplossingsrichtingen zullen slechts kort aan de orde komen aangezien de punten onder gedachtestreepjes 1 en 2 (deels) de afgelopen jaren op regionaal niveau vorm hebben gekregen en op enkele afstemmingspunten na op het gewenste niveau zijn. De oplossingsrichting onder het vierde gedachtestreepje is ook in de IPNON-notitie niet nader uitgewerkt omdat reeds uit de circulaire bleek dat bij risicodifferentiatie wordt ingeboet op de brandveiligheid. Laatstgenoemd onderwerp wordt dan ook buiten beschouwing gelaten.



3.4 IPNON-notitie

De IPNON-werkgroep heeft in april 2004 een notitie geschreven: “Aanpak terugdringen loze meldingen brandmeldinstallaties”. In de notitie zijn een drietal oplossingsrichtingen uitgewerkt, te weten:

- de kwaliteit van installaties, evenals het beheer en het aansluiten daarvan;
- de dialoog met de klant (voorlichting en begeleiding);
- het toezicht en de handhaving (zo nodig met sanctionering).

De regio Zuid-Limburg heeft aangegeven dat het handhavingsbeleid dient te worden gebaseerd op de uitgangspunten en aanbeveling zoals neergelegd in deze IPNON notitie. In verband met de inzichtelijkheid van de onderhavige notitie zijn hieronder de aanbevelingen uit de IPNON-notitie -voorzover deze (volledig of deels) zien op het registratie- en handhavingsbeleid opgenomen. De uitgangspunten en aanbevelingen voorzover gericht op de eerste twee gedachtebolletjes worden in deze notitie niet verder uitgewerkt. De keuzes zoals gemaakt in de IPNON-notitie worden in de onderhavige notitie onderschreven tenzij nadrukkelijk anders onder opgaaf van (juridische) redenen is vermeld.

Aanbeveling 1.1

De nadruk dient, zeker in het begin, te liggen op de dialoog met de klant. Sanctionering dient zich te richten op de “rotte appels”. Dus: met een minimale inzet een maximaal rendement proberen te behalen.

Aanbeveling 2.1

Het is van groot belang bij de registratie van meldingen om (liefst landelijk) eenduidige definities te hanteren. Daarbij is de terminologie van de NEN-norm 2535 bepalend.

Aanbeveling 2.2

Het is handig om het registratieprogramma aan de OMS-module te koppelen. Dit voorkomt dat meerdere personen dezelfde informatie invoeren en dit heeft tevens tot gevolg dat basisgegevens gelijk zijn (minimalisatie van foutkans).

Aanbeveling 3.4

Het toepassen van een vertraging in de doormelding van een verplichte BMI is geen maatregel om loze meldingen terug te dringen. Laat u hiertoe niet verleiden!

Aanbeveling 3.6

Controleer het logboek bij het ter plaatse zijn naar aanleiding van een loze melding en bij controle van de gebruiksvergunning. Maak hierbij gebruik van de vaak op de BMI aanwezige teller van meldingen.

Aanbeveling 3.7

Ook vrijwillige installaties die doormelden aan de RAC dienen te voldoen aan de eisen uit de betreffende NEN-normen voor installaties (NEN 2535), aansluiten (NEN 2535 en NEN 2654) en het beheer (NEN 2654). Dit dient te worden opgenomen in aansluitvoorwaarden die moeten worden opgesteld en overeengekomen met eigenaren van vrijwillige installaties.

Aanbeveling 3.8

In tegenstelling tot aanbeveling 3.4 is het goed mogelijk om bij vrijwillige installaties een vertraging toe te passen. Het is immers geen verplichte installatie en dus ter beoordeling van de eigenaar om een (langere) vertragingstijd toe te passen.



Aanbeveling 4.2

Handhavend optreden vereist een gedegen registratie van de alarmmeldingen, maar ook een faire behandeling van de veroorzaker van loze alarmen. Een dergelijke behandeling impliceert in ieder geval dat er over en weer is gecommuniceerd over de loze alarmen.

Aanbeveling 5.1

Zoek samenwerking c.q. juridische steun voor het handhavingstraject in de eigen gemeente.

Aanbeveling 5.2

Voor de aanpak van opzettelijk veroorzaakte brandmeldingen (bijvoorbeeld moedwillig inslaan handbrandmelder) is het aan te bevelen afspraken te maken met de politie. Indien dader bekend is een surveillance auto laten komen en de dader overdragen. Het procesverbaal is dan tevens de aangifte.

Aanbeveling 5.3

In het handhavingstraject is een formele opstelling vereist. De volgende stappen moeten worden gezet: informeren, registreren, rapporteren en handhaven. Dit is een doorlopend proces.

Aanbeveling 5.4

Bij de keuze tussen bestuursrechtelijk handhaven of strafrechtelijk optreden verdient de bestuursrechtelijke weg de voorkeur. Het handhavingsdoel is om een strijdige situatie weer in overeenstemming met de regelgeving te brengen. Meest kansrijk zijn voor verplichte installaties de bestuursrechtelijke weg, met name het opleggen van een last onder dwangsom en voor vrijwillige installaties de privaatrechtelijke weg.

Aanbeveling 5.5

De IPNON-notitie geeft een aantal criteria gebaseerd op de Modelbouwverordening en de betreffende NEN-normen die meetpunten bieden voor de sanctionering.

- a. overschrijding maximaal aantal onechte / ongewenste meldingen (prestatie-eis o.b.v. NEN 2535)
- b. staat van installatie is niet cf. NEN 2535 / Bouwverordening
- c. geen onderhoudscontract (cf. NEN 2654)
- d. geen jaarlijks onderhoud (cf. NEN 2654)
- e. geen opgeleid persoon (cf. NEN 2654)
- f. geen logboek (cf. NEN 2654)
- g. geen bijgewerkt logboek (cf. NEN 2654)

Teneinde niet alles in één keer aan te moeten pakken, is het verstandig om de focus bij de handhaving op criterium a te leggen. Alleen indien de overige criteria oorzaak zijn van de overschrijding van het aantal toegestane onechte/ongewenste meldingen is het zinvol deze criteria aan te pakken.

Aanbeveling 6.1

Het bestuurlijk laten vaststellen van het beleid is noodzakelijk, zowel om handhaving mogelijk te maken als om bestuurlijke betrokkenheid voor het probleem te creëren. Dat laatste is van belang om de vereiste capaciteit te kunnen verkrijgen.



4 REGISTRATIEBELEID

De basis om in ieder geval het percentage loze meldingen te kunnen reduceren, is gelegen in een goede registratie van de loze meldingen. Het vastleggen van feitelijke gegevens is essentieel voor het slagen van eventueel daaropvolgende juridische (handhavings)procedures.

4.1 Eenduidige registratie

Het landelijk, eenduidig registreren van loze meldingen is van belang voor het kunnen uitwisselen van gegevens en het opstellen van landelijke kengetallen. Door het eenduidig registreren van de loze meldingen wordt de omvang van het probleem inzichtelijk en wordt kennis vergaard over de aan de loze meldingen ten grondslag liggende oorzaken. Een goed inzicht in de oorzaken van de loze meldingen is weer van belang om gerichte acties te kunnen ondernemen om de loze meldingen terug te dringen. Tevens leidt het eenduidig registreren van loze meldingen tot inzicht in de effectiviteit van het gevoerde beleid en/of de uitgevoerde acties zodat de beperkte handhavingcapaciteit zo efficiënt mogelijk kan worden ingezet.

Uitgangspunt bij de registratie van loze meldingen is de terminologie van NEN-norm 2535 zoals hiervoor in paragraaf 3.1 is vermeld. Zowel in het registratieformulier als in het registratiesysteem wordt deze terminologie aangehouden. Conform NEN-norm 2535 wordt onderscheid gemaakt tussen ongewenste en onechte brandmeldingen.

Beslispunt 1

Alle loze meldingen worden met vermelding van de concrete oorzaak van de loze melding geregistreerd, waarbij eenduidige definities worden gehanteerd conform de terminologie van NEN-norm 2535.

4.2 Registratieformulier

Het voorlopige¹ registratieformulier is opgenomen in bijlage 1 bij deze notitie. Het formulier bestaat uit een onderdeel dat door de repressieve dienst dient te worden ingevuld tijdens of vlak na de uitruk en een deel dat door de preventieve dienst dient te worden ingevuld. De gegevens op het formulier zijn benodigd om effectief te kunnen handhaven en vormen de basis voor een later te nemen handhavingsbesluit.

De keuze om gebruik te maken van een tweeledig registratieformulier is om verschillende redenen gemaakt:

1. ontzien repressieve dienst;
2. administratief-juridische redenen;

Ad. 1: De repressieve dienst dient alleen die gegevens in te vullen waarvan noodzakelijk is dat deze feitelijk door een (toezichthoudende) ambtenaar worden geconstateerd. Ingevolge artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft een bestuursorgaan voorafgaand aan het nemen van een handhavingsbesluit, een onderzoeksplicht. Een bestuursorgaan zal zo nodig in geval van betwisting, het (hebben) begaan van een overtreding moeten kunnen bewijzen. Volgens de jurisprudentie op dit punt zijn rapporten van (toezichthoudende) ambtenaren in beginsel voldoende als bewijs van hetgeen volgens die rapporten feitelijk is waargenomen. Het formulier wordt altijd volledig ingevuld. De

¹ Het formulier kan inhoudelijk nog enkele aanpassingen ondergaan als gevolg van de lopende bespreking over het programma van eisen van het registratiesysteem Alarm Control.



overige voor de handhaving en eenduidige registratie benodigde gegevens kunnen later door de preventieve dienst worden aangevuld.

Hiermee wordt de tijd die de repressieve dienst bezig is met het invullen van het formulier zo veel mogelijk geminimaliseerd, hetgeen de paraatheid van de brandweer ten goede komt.

Ad. 2: Het is uiteindelijk de preventieve dienst die de aanzet geeft tot het nemen van een handhavingsbesluit. Het is derhalve van belang dat de preventieve dienst op de hoogte is van elke loze melding.

Ook in het kader van voorlichting van de bedrijven die loze meldingen veroorzaken, heeft de preventieve dienst deze kennis nodig.

Door het deels door de preventieve dienst laten invullen van het formulier loze meldingen wordt bovendien de benodigde kennisoverdracht structureel in de organisatie ingebed, hetgeen noodzakelijk is voor het effectief kunnen inzetten van de aanwezige handhavingscapaciteit en voor het borgen van de kwaliteit van de handhaving.

Vanuit oogpunt van efficiëntie is tevens van belang dat de (gebruiksvergunningen) dossiers van de verschillende objecten gearhiveerd zijn bij de preventieve dienst. De ingevulde formulieren kunnen dan eenvoudig aan de door repressie ingevulde formulieren worden gehecht en in de betreffende dossiers worden ingevoegd. Een goed samengesteld dossier vergemakkelijkt de controles en zal leiden tot een snellere en meer adequate afhandeling van de handhavingsbesluiten en de (nieuwe) aanvragen om gebruiksvergunning.

Beslispunt 2

Het als bijlage 1 opgenomen voorlopig registratie formulier wordt bij en/of na elke loze melding altijd volledig ingevuld door respectievelijk de repressieve dienst en de preventieve dienst.

4.3 Registratiesysteem

Er is in eerste instantie gekozen voor Alarm Control, een eenvoudig registratiesysteem om de invoering van een eenduidige registratie zo snel mogelijk te kunnen invoeren en deze invoering zo laagdrempelig mogelijk te maken. Een programma van eisen is met leden van de regio opgesteld. AlarmControl is een registratiesysteem dat

1. operationeel ondersteuning biedt door
 - signalering van verstreken termijnen en grenzen van prestatie-eisen op objectniveau;
 - brieven genereert in het kader van terugdringen loze meldingen.
2. management informatie geeft met statistische gegevens die zowel tekstueel als graphisch kunnen worden weergegeven.

Het zou aanbeveling verdienen om het registratiesysteem in de toekomst aan de OMS-module te koppelen. Dit voorkomt dat meerdere personen dezelfde informatie moeten invoeren. Tevens heeft dit tot gevolg dat basisgegevens gelijk zijn, hetgeen de foutkans minimaliseert.

In dit stadium is echter nog niet te zeggen of bedoelde koppeling mogelijk is. Eerst dient ervaring te worden opgedaan met het eenduidig registreren van loze meldingen en met het uniforme registratieformulier.



5 GLOBALE ANALYSE HUIDIGE WERKWIJZE GEMEENTEN

De regio Zuid-Limburg is onderverdeeld in een drietal districten waartoe 19 gemeenten behoren. Om inzicht te krijgen in de huidige werkwijze en het beleid van de verschillende gemeenten ten aanzien van handhaving in zijn algemeenheid en loze meldingen in het bijzonder is aan elk van hen een vragenformulier toegezonden met het verzoek deze zo volledig en juist mogelijk in te vullen en samen met de relevante (beleids)stukken te retourneren. Van de 19 gemeenten hebben uiteindelijk 16 gemeenten ($\pm 84\%$) de vragenlijsten ingevuld en geretourneerd.

Het is belangrijk te vermelden dat de vragenlijsten veelal niet volledig waren ingevuld en dat slechts enkele gemeenten (beleids)stukken ter beschikking hebben gesteld.

De onderstaande analyse is derhalve zeer globaal en gebaseerd op de ter beschikking gestelde (vaak beperkte) gegevens. De percentages zijn afgerond op 2 hele cijfers na de komma.

5.1 Registratie

In 43,75 % van de (16 bekende) gevallen wordt alleen gebruik gemaakt van de (nu nog verplichte) CBS-registratie. Loze meldingen worden niet separaat geregistreerd. In 37,5% van de gevallen worden de loze meldingen –naast de CBS-registratie- separaat binnen de gemeente geregistreerd. 18,75% heeft geen antwoord op deze vraag gegeven.

In slechts 25% van de gevallen vindt de registratie plaats volgens de NEN-norm 2535. In 43,75% van de gevallen vindt de registratie op andere wijze plaats dan volgens de NEN-norm. Er is in 31,25% van de gevallen geen antwoord gegeven op deze vraag.

5.2 Handhavingsbeleid

Meer dan de helft van de gemeenten (56,25%) heeft geen algemeen handhavingsbeleid. Het handhavingsbeleid van de gemeenten die hierover wel beschikken, ziet in geen van deze gevallen op de brandweer en/of op de handhaving van de brandveiligheidsregels. Specifiek op de brandweer gericht uitvoeringsbeleid of een handhavingsprogramma is slechts in 12,5% van de gevallen aanwezig waarvan één gemeente een kopie heeft toegezonden. Een beleid, interne richtlijn of werkproces specifiek gericht op loze meldingen is slechts bij twee gemeenten aanwezig. In minder dan de helft van de gevallen wordt wel eens opgetreden tegen loze meldingen. Slechts bij drie gemeenten wordt daarbij soms (niet altijd en niet als vaste werkwijze) gehandhaafd in enge zin. In de overige gevallen wordt gehandhaafd in ruime zin². Er wordt derhalve niet tot nauwelijks overgegaan tot het daadwerkelijk opleggen van een dwangsom.

² Onder handhaving kunnen verschillende dingen worden verstaan. Doorgaans wordt er onderscheid gemaakt in handhaving ruime zin en handhaving in enge zin. Handhaving in ruime zin omvat alle middelen en instrumenten die direct of indirect bijdragen aan de (bereidheid tot) naleving van de regels en voorschriften. Dit kan bijvoorbeeld bestaan uit informeren, waarschuwen, verzoeken gebreken op te lossen of optreden met dwang. Handhaving in ruime zin omvat dus meer dan alleen overheidsoptreden met dwang. Ook brieven die niet zijn gericht op enig rechtsgevolg behoren derhalve tot deze categorie. Handhaven in ruime zin is niet aan een vaste vorm gebonden en kan derhalve ook bestaan uit een telefoongesprek of een bezoek ter plekke waarin wordt gewezen op eventuele gebreken en hoe deze zijn op te lossen. Ook mondelinge afspraken over de termijn voor het oplossen van gebreken (beëindigen overtredingen) en hoe deze moeten worden opgelost, behoren tot de categorie handhaven in ruime zin.

Handhaving in enge zin kan als volgt worden omschreven: “het door controle en het toepassen van bestuurlijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke sancties bereiken dat het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift wordt nageleefd”. Het gaat hierbij dus om de harde kern van handhaving: toezicht op naleving, opsporing, sancties en juridische maatregelen in die zin dat daadwerkelijk een dwangsom wordt opgelegd of bestuursdwang wordt aangezegd. De verzonden brieven zijn gericht op rechtsgevolg. Het gaat hierbij om beschikkingen in de zin van de Awb en alle daaraan voorafgaande wettelijk vereiste stappen.



Controle en handhaving (in ruime en/of enge zin) op de (verplichte) aanwezigheid van een BMI voor afgifte gebruiksvergunning of daarna vindt in respectievelijk 81,25% en 75% van de gevallen plaats.

5.3 Kwaliteit BMI

Met uitzondering van één gemeente wordt de BMI tijdens de aanleg en/of na oplevering gecontroleerd op NEN 2535, het voldoen aan het goedgekeurde programma van eisen en de aanwezigheid van een geldig certificaat. In 68,75% van de gevallen wordt altijd opgetreden indien bij controle van de afgegeven bouwvergunning blijkt dat de BMI op wat voor wijze dan ook afwijkt van hetgeen in de bouwvergunning is vereist. In 18,75% van de gevallen wordt meestal wel en soms niet opgetreden. Er wordt slechts in 6,25% van de gevallen alleen handhavend opgetreden in enge zin. In het merendeel van de gevallen, 56,25% worden beide vormen van handhaving gebruikt.

5.4 Samenvatting/conclusie

Uit de reacties bleek dat op het gebied van (handhaving van) brandveiligheid in zijn algemeenheid en loze meldingen in het bijzonder veelal geen specifiek beleid is. Er is met andere woorden doorgaans geen sprake van concrete beleidsmatige inbedding van de brandpreventieactiviteiten/handhaving brandveiligheidsregels in de gemeentelijke organisatie. Zelfs een algemeen handhavingsbeleid ontbrak bij een ruime meerderheid van de gemeenten. Ook registratie volgens de NEN-norm wordt in de meeste gevallen niet gedaan. Het is echter deze registratie die de basis dient te vormen van de aanpak van het probleem van loze meldingen.

Het vorengaande (in overwegende mate ontbreken van beleid op het gebied van brandveiligheid en handhaving loze meldingen) maakt het concreet afzetten van de huidige werkwijze tegen de aanbevelingen van de IPNON weinig opportuun.

De conclusie kan eigenlijk alleen maar zijn dat de aanbevelingen in de IPNON-notitie ten aanzien van registratie en handhaving van loze meldingen en het formuleren van beleid daaromtrent nog geen (begin van) vertaling heeft gevonden in de huidige werkwijze van de verschillende gemeenten. Er is immers nagenoeg geen toepasbaar (algemeen) handhavingsbeleid en geen concreet uitvoeringsbeleid ten aanzien van de handhaving van loze meldingen. De huidige werkwijze van de verschillende gemeente sluit derhalve niet aan bij de aanbevelingen in de IPNON-notitie.

De onderhavige notitie en de bestuurlijke vaststelling hiervan komt tegemoet aan de aanbevelingen zoals gedaan in de IPNON-notitie.



6 HANDHAVINGSMOGELIJKHEDEN

6.1 Algemene bestuursrechtelijke handhaving

De algemene handhavingsbevoegdheid is neergelegd in artikel 125 Gemeentewet. In dit artikel is aan het college de bevoegdheid gegeven met bestuursdwang op te treden. Onder bestuursdwang wordt volgens artikel 5:21 Algemene wet bestuursrecht verstaan: "Het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten". In artikel 5:32 lid 1 Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang in plaats daarvan een last onder dwangsom kan opleggen.

Van dit "reguliere" handhavingsinstrument wordt in de volgende gevallen gebruik gemaakt:

- Bij overtredingen van de direct werkende voorschriften (gebods- en verbodsbepalingen) van de Bouwverordening zoals neergelegd in hoofdstuk 6 van de Bouwverordening en de bijlagen 3 en 4 behorend bij deze verordening;
- Bij het in gebruik hebben van een bouwwerk zonder de (vereiste) gebruiksvergunning;
- Bij het in gebruik hebben van een bouwwerk in afwijking van de verleende gebruiksvergunning;
- Bij het niet nakomen van op grond van de Woningwet opgelegde verplichtingen.

Het laatstgenoemde geval is in het kader van deze notitie het meest belangrijk. Hier wordt in paragraaf 6.4 nader op in gegaan.

6.1.1 Het instrument toezicht

Het uitoefenen van toezicht is een relatief eenvoudige en snelle manier om te bewerkstelligen dat overtredingen worden voorkomen of beëindigd via controle, zonder daartoe echt dwingend op te treden. De Algemene wet bestuursrecht geeft de toezichthouder een aantal bevoegdheden: het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, inzage in zakelijke bescheiden, het onderzoeken van zaken (bemonsteren, openen, meenemen).

In het kader van de uitwerking van het handhavingsbeleid dienen concrete richtlijnen te worden gegeven voor het uitoefenen van toezicht. De nadruk kan daarbij zowel liggen op voorlichting en advisering ter bevordering van de naleving (preventief toezicht), als op het opsporen van overtredingen (repressief toezicht).

Hieronder worden de beleidskeuzes uiteengezet voor het repressieve toezicht. Voorlichting en advisering ter bevordering van de naleving komen kort in Hoofdstuk 8 aan bod.

Het leidende criterium bij het gebruik maken van de toezichtsbevoegdheden is neergelegd in artikel 5:13 Algemene wet bestuursrecht. Het onderhavige artikel bepaalt dat een toezichthouder van zijn bevoegdheden slechts gebruik maakt voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is. Hieruit vloeit voort dat de toezichthouder zijn bevoegdheid op de voor de burger minst belastende wijze moet uitoefenen.

Uitgangspunt bij het uitoefenen van de toezichtsbevoegdheden is een zorgvuldige omgang met de rechthebbende(n). In beginsel worden de toezichtsbevoegdheden uitgeoefend met medewerking c.q. toestemming van de burger. Indien toestemming wordt geweigerd wordt slechts gebruik gemaakt van de bevoegdheden indien dit redelijkerwijs voor de vervulling van de taak nodig is.



Het voorgaande brengt concreet met zich mee dat de toezichthouder voorafgaand aan het betreden van plaatsen (telefonisch) contact opneemt met de rechthebbende op het gebruik van de plaats en een afspraak maakt. Bij aankomst meldt de toezichthouder zich altijd bij de op het erf/terrein of bouwwerk aanwezige verantwoordelijke. Dit geldt uiteraard niet voor de repressieve dienst die ter plaatse komt naar aanleiding van een loze melding. De repressieve dienst functioneert op dat moment als de “extra ogen en oren” van de toezichthoudende ambtenaren en/of de preventieve dienst. Deze samenwerking bevordert de zorgvuldigheid van het integrale handhavingproces en zal het vrijwillige naleefgedrag van de burger en/of het bedrijf verbeteren. In het kader van hun wettelijke taakuitoefening is het niet nodig de ambtenaren van de repressieve dienst als toezichthouders aan te wijzen.

De activiteiten in het kader van de toezichthoudende taak worden door de toezichthouder (preventie) vastgelegd. Dat is (nog) geen wettelijke plicht, maar het is wel essentieel voor het slagen van een daarop volgende juridische procedure. De wettelijke verplichting verslag te leggen zal naar verwachting in 2007 met de op stapel staande wijziging van de Woningwet worden ingevoerd. Het voor preventie bedoelde registratieformulier kan in dat kader dienen als op termijn wettelijk verplichte verslaglegging. Daarnaast zal preventie van elke controle, elk gesprek en elke andere activiteit een rapport opmaken wat op een later moment kan dienen als basis voor de handhavingprocedure en als bewijsvoering bij de rechtbank.

De repressieve dienst dient haar bevindingen ter plaatse van de uitruk op een loze melding vast te leggen in het registratieformulier. Eventuele opmerkingen van het bedrijf kunnen worden opgenomen onder het onderdeel bijzonderheden en/of opmerkingen. De taak van repressie zit er dan voor wat betreft hun (noodzakelijke) bijdrage aan het handhavingproces op.

Om alle toezichtsbevoegdheden zoals neergelegd in de Awb te kunnen uitoefenen, is het noodzakelijk dat de ambtenaren die zich bezighouden met controle en handhaving van de brandveiligheid –voor zover dat nog niet het geval is- aangewezen worden als toezichthouder in de zin van de Awb. Ook de officier van dienst dient als toezichthouder te worden aangewezen. Hiervoor zijn aparte collegebesluiten nodig die de huidige aanwijzingsbesluiten vervangen.

Beslispunten 3 t/m 7

- 1. De toezichthouder neemt bij controle van de in het kader van de BMI gestelde voorschriften in de Bouwverordening voorafgaand aan het betreden van bouwwerken (telefonisch) contact op met de rechthebbende op het gebruik van het bouwwerk;**
- 2. De toezichthouder meldt zich altijd bij de op het erf/terrein of bouwwerk aanwezige verantwoordelijke;**
- 3. Voor het binnentreden van een bouwwerk wordt in beginsel toestemming gevraagd van de op het erf/terrein of bouwwerk aanwezige verantwoordelijke. Slechts indien het redelijkerwijs voor de vervulling van de toezichtstaak nodig is, wordt het bouwwerk zonder toestemming betreden;**
- 4. De toezichthouder legt zijn bevindingen bij het uitoefenen van zijn bevoegdheden in het kader van loze meldingen in eerste instantie altijd vast in het registratieformulier en zonodig bij een latere controle in een separaat rapport;**
- 5. De ambtenaren (inclusief de officier van dienst) die zich bezighouden met controle en handhaving van brandveiligheidsvoorschriften worden aangewezen als toezichthouder in de zin van de Awb.**

6.1.2 Het instrument bestuursdwang

Bestuursdwang is feitelijk ingrijpen door de overheid op kosten van de overtreder om een overtreding ongedaan te maken. Bestuursdwang kan worden aangezegd aan een ieder die het in



zijn macht heeft de overtreding te beëindigen. Het toepassen van bestuursdwang is vooral effectief in gevallen die spoedeisend zijn.

In zeer spoedeisende gevallen kan mondeling worden besloten tot het toepassen van bestuursdwang, maar de hoofdregel is dat het besluit tot het toepassen van bestuursdwang schriftelijk bekend wordt gemaakt. In het besluit wordt tevens een termijn genoemd waarbinnen de tenuitvoerlegging kan worden voorkomen door vrijwillig de overtreding te beëindigen. In spoedeisende gevallen hoeft deze termijn niet te worden gegund.

Bestuursdwang mag ook preventief worden toegepast, maar dan moet het gevaar dat een wettelijk voorschrift zal worden overtreden 'klaarblijkelijk' zijn. Voorheen was de voorwaarde tot het preventief (mogen) toepassen van bestuursdwang dat door de toekomstige overtreding van het wettelijke voorschrift 'ernstige schade zal ontstaan'. Dit criterium is inmiddels echter achterhaald door de jurisprudentie: "de vraag of ernstige schade zal ontstaan is voor de bevoegdheid om preventief handhavend op te treden niet van belang". Uiteraard speelt deze omstandigheid wel mee als wegingsfactor bij het besluit tot het al dan niet overgaan tot het toepassen van bestuursdwang.

Een bestuursdwangaanzegging kan worden gericht aan de overtreder of degene die het in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen.

6.1.3 Het instrument dwangsom

De dwangsombevoegdheid houdt in dat een overtreder de verplichting kan worden opgelegd om binnen een bepaalde termijn (begunstigingstermijn) iets te doen of na te laten op straffe van het verbeuren van een dwangsom. Indien niet binnen de gestelde termijn aan de opgelegde last (verplichting) wordt voldaan, verbeurt de dwangsom van rechtswege met ingang van de dag na het verstrijken van de gegeven termijn. Oftewel: is de overtreder de dag nadat de termijn verloopt de dwangsom per direct verschuldigd indien hij niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan.

Een dwangsom kan alleen worden opgelegd aan de overtreder die het tevens in zijn macht heeft de last (de opgelegde verplichting) uit te voeren. Dit is een wezenlijk verschil ten opzichte van het instrument bestuursdwang. In "zijn macht hebben" betekent volgens de jurisprudentie zowel feitelijk als juridisch in staat zijn tot het uitvoeren van de last. Het is in die zin dan ook essentieel dat de juiste persoon of rechtspersoon wordt aangeschreven.

Een dwangsom kan worden vastgesteld op een bedrag ineens, een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd of per overtreding van de last. Indien niet voor een bedrag ineens wordt gekozen dient tevens een maximum te worden bepaald. In het besluit wordt –net als bij bestuursdwang– een termijn genoemd waarbinnen de verbeuring van de dwangsom kan worden voorkomen door vrijwillig de overtreding te beëindigen, de zogenaamde begunstigingstermijn.

In spoedeisende gevallen, waarbij de last slechts ziet op nalaten van een (onrechtmatige) gedraging, mag het bieden van een begunstigingstermijn achterwege worden gelaten. Voor wat betreft de handhaving van loze meldingen zal zich dat niet kunnen voordoen. Het achterwege laten van een begunstigingstermijn is mogelijk indien de overtreding waarop de lastgeving ziet, acuut een ernstig gevaarzettende situatie veroorzaakt. Het is moeilijk tot niet aannemelijk te maken dat daarvan bij het overtreden van de norm ten aanzien van loze meldingen sprake zou kunnen zijn.

Evenals bij bestuursdwang mag een last onder dwangsom ook preventief worden opgelegd indien het gevaar dat een wettelijk voorschrift zal worden overtreden klaarblijkelijk is. Het preventief opleggen van een last onder dwangsom zou in het kader van de handhaving van loze meldingen een mogelijkheid kunnen zijn. Immers indien de maximaal volgens de norm (NEN 2535) toegestane aantal loze meldingen dreigt te worden overschreden en bekend is dat de



oorzaak daarvan (nog) niet is opgelost, dan is het gevaar van overtreding van een wettelijk voorschrift klaarblijkelijk. Het opleggen van een preventieve last onder dwangsom vergt echter een uitgebreide, concrete, zeer zorgvuldige en draagkrachtige motivering, hetgeen de afhandeling van de handhavingsbeschikking vertraagt en het maken van “fouten” in de hand werkt. Er wordt hiervan derhalve in deze beleidsnotitie geen gebruik gemaakt. Bij dreigende overschrijding van de norm wordt gekozen voor een niet voor bezwaar vatbare (dus informele) brief waarin het bedrijf wordt gewezen op het feit dat de norm dreigt te worden overschreden en dat zulks (financiële) gevolgen zal hebben.

Voor zowel bestuursdwang als dwangsom is een ‘anti-cumulatiebepaling’ in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen. Dit houdt in dat deze twee handhavingsinstrumenten niet tegelijkertijd mogen worden toegepast tegen dezelfde overtreding. Uit jurisprudentie blijkt overigens dat als een last onder dwangsom niet expliciet is ingetrokken, dit niet betekent dat er sprake is van een verboden samenloop van sancties als bedoeld in artikel 5:31 Awb. Met het verbeuren van de dwangsom is de dwangsombeschikking uitgewerkt en kan de overtreder dus niet langer geconfronteerd worden met het verbeuren van dwangsommen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State voegt hier nog aan toe, dat aan het voorgaande niet afdoet dat tegen de dwangsombeschikking nog wordt geprocedeerd.

Dit betekent dat indien een opgelegde dwangsom volledig is verbeurd, het niet nodig is de dwangsombeschikking formeel in te trekken voordat kan worden overgegaan tot het aanzeggen van bestuursdwang. Het betreft dan geen verboden cumulatie van middelen.

Beslispunt 8

Bij dreigende overschrijding van de norm loze meldingen wordt geen preventieve bestuursdwang (of dwangsom) toegepast. In die gevallen wordt een informele waarschuwingsbrief verzonden die niet voor bezwaar en/of beroep vatbaar is.

6.1.4 Het instrument bestuurlijke boete

In de toekomst zal de bestuurlijke boete in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht worden opgenomen. De algemene bevoegdheid wordt geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. In de bijzondere wetten zal de bevoegdheid nader worden uitgewerkt. Voor de Woningwet staat in dit kader nog niets op stapel. De verhouding ten opzichte van het strafrecht kan worden gekenschetst als ‘vervangend’. Dit brengt met zich mee dat óf een bestuurlijke boete zal worden opgelegd, óf strafrechtelijk zal worden opgetreden. Op dit moment staat de bestuurlijke boete nog in zijn kinderschoenen en wordt op korte termijn geen invoering verwacht. Wanneer er meer duidelijkheid is, kan meer over dit instrument worden gezegd.

6.2 Privaatrechtelijke handhaving

Voor de gemeente zijn er privaatrechtelijke handhavingsmogelijkheden in aanvulling op de bestuurlijke handhavingsbevoegdheid.

De overheid mag echter in principe alleen gebruik maken van de privaatrechtelijke weg, indien er geen bestuursrechtelijke weg voorhanden is, waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt (de zogenaamde ‘twee wegenleer’).

In het voorkomende geval dat de privaatrechtelijke weg openstaat en hiervan gebruik wordt gemaakt, dienen volgens de jurisprudentie op dit punt zoveel mogelijk de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen. In het kader van deze nota staat de privaatrechtelijke handhaving open bij het veroorzaken van loze meldingen door vrijwillige brandmeldinstallaties. In hoofdstuk 7 wordt e.e.a. nader uitgewerkt.



Het inningstraject van een dwangsom is overigens immer privaatrechtelijk. Hierbij kan ook gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van executoriaal beslag. Een dwangsom of de kosten van een uitgevoerde bestuursdwangaanzegging kunnen per dwangbevel worden geïnd. Een dwangbevel is een executoriale titel. Anders dan bij andere uit het privaatrecht voortvloeiende geldvorderingen is geen vonnis van de civiele rechter meer nodig.

Uitgangspunt is dat verbeurde dwangsommen altijd worden geïnd. Slechts dan zal de dwangsom immers functioneren waarvoor deze is bedoeld. Als extra prikkel tot nakoming van de regelgeving.

Beslispunt 9

Verbeurde dwangsommen worden altijd geïnd.

6.3 Strafrechtelijke handhaving

Een belangrijk verschil tussen het bestuursrecht en het strafrecht ligt in de toegepaste sancties. Het strafrecht is van oorsprong voornamelijk punitief, oftewel primair gericht op leedtoevoeging ten opzichte van de dader. Het bestuursrecht is van oorsprong voornamelijk reparatoir, oftewel gericht op aanpassing van de feitelijke situatie aan de norm.

Enkele kenmerken van het strafrechtelijk handhaven zijn dat een strafrechtelijk onderzoek stigmatiserend werkt, justitie 24 uur per dag te bereiken is, het een lik-op-stuk karakter en een dreigend imago heeft. Cruciale factor in het strafrecht is de officier van justitie; de officier beslist of wordt overgegaan tot vervolging of wordt geseponneerd.

Het strafrecht wordt op het gebied van brandveiligheid thans nog niet als middel ingezet. Ook landelijk is strafrechtelijke handhaving van de brandveiligheidseisen geen gemeengoed. Dit is ook onderkend door de commissie Alders in haar rapportage naar aanleiding van de cafébrand in Volendam en in het Kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit rapport. Het Kabinet zal bezien welke handelingen die betrekking hebben op o.a. openbare inrichtingen strafbaar kunnen worden gesteld in de Wet economische delicten. Thans zijn in de Bouwverordening strafbaarstelling van overtredingen van diverse brandveiligheidsvoorschriften opgenomen. Ook overtreding van de artikelen die zien op brandmeldinstallaties is strafbaar gesteld.

Het is echter een zware en tijdrovende procedure en derhalve niet zo geschikt voor de handhaving van loze meldingen. Bovendien is de officier van Justitie een cruciale factor in het strafrecht; de officier beslist of wordt overgegaan tot vervolging of wordt geseponneerd.

Alvorens kan worden nagedacht over het eventueel strafrechtelijk optreden -in geval van recidive bijvoorbeeld- dient derhalve eerst in overleg te worden gaan met het Openbaar Ministerie teneinde af te spreken welke geconstateerde overtredingen in aanmerking komen voor een strafrechtelijke aanpak en hoe deze in dat geval worden afgehandeld. Er zouden dan concrete afspraken moeten worden gemaakt tussen gemeente en Openbaar Ministerie omdat het strafrecht anders als middel niet effectief inzetbaar is.

Gezien het vorengaande zal eerst na invoering van het onderhavige beleid en de evaluatie hiervan worden bezien of het eventueel een toegevoegde waarde kan hebben om in overleg te gaan met het Openbaar Ministerie.

Beslispunt 10

Er wordt vooralsnog geen gebruik gemaakt van strafrechtelijk optreden bij de aanpak van loze meldingen. Eerst na evaluatie van het effect van de in de onderhavige nota neergelegde bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhavingsmiddelen op het aantal loze meldingen zal het strafrecht als middel opnieuw worden bezien.



6.4 Specifieke handhavingsmiddelen in de Woningwet

In de Woningwet is een aantal specifieke handhavingsinstrumenten neergelegd die o.a. rechtstreeks betrekking (kunnen) hebben op het werkveld brandveiligheid en in het bijzonder op de handhaving van loze meldingen.

In hoofdstuk 2 van de (model)bouwverordening (aanvraag bouwvergunning) zijn de voorschriften inzake (nieuwe) brandmeldinstallaties opgenomen. Hoofdstuk 5 van de (model)bouwverordening (staat van open erven en terreinen, brandveiligheids- installatie, aansluiting op de nutsvoorziening en weren van schadelijk en hinderlijke gedierte) verwijst naar hoofdstuk 2 ten aanzien van bestaande bouwwerken. De bepalingen van hoofdstuk 2 ten aanzien van brandmeldinstallaties gelden derhalve onverkort ook voor bestaande bouwwerken. De handhavingsgrondslag ligt echter altijd in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 2 kan op zichzelf beschouwd niet dienen als basis voor de handhaving; dit hoofdstuk is strikt bedoeld voor de toetsing van een bouwaanvraag aan de Bouwverordening.

De in hoofdstuk 5 en 2 van de Bouwverordening opgenomen bepalingen zijn echter niet rechtstreeks werkend. Concreet betekent dit dat er geen verbod- en /of verbodsbepalingen in deze hoofdstukken zijn opgenomen. Het is op zichzelf beschouwd dan ook niet verboden loze meldingen te veroorzaken. De verplichting te voldoen aan de in deze hoofdstukken genoemde artikelen (en de daarbij behorende NEN-normen) dient te worden “geactiveerd” middels het aanschrijvingsinstrument uit de Woningwet. Het is niet rechtstreeks handhaafbaar zoals bijvoorbeeld het bouwen zonder bouwvergunning.

Indien een gebouw, niet zijnde een woning, wegens strijd met het Bouwbesluit of uit anderen hoofde voorzieningen behoeft, dan kunnen Burgemeester en Wethouders degene, die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het treffen van voorzieningen bevoegd is, op grond van artikel 17 lid 1 van de Woningwet aanschrijven om binnen een door hen te bepalen termijn de door hen aan te geven voorzieningen te treffen. Aangezien het maximale toegestane aantal loze meldingen volgt uit hoofdstuk 5 (en 2) van de Bouwverordening (staat van bestaande bouwwerken) en de daarbij van toepassing verklaarde NEN-normen, dient in dat geval te worden aangeschreven “uit anderen hoofde”.

Het is op grond van artikel 26 lid 2 van de Woningwet echter mogelijk om gelijktijdig met deze beschikking, een beschikking tot het aanzeggen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom bekend te maken.

Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt omdat gebleken is dat door de dreiging van bestuursdwang of een dwangsom de bereidheid om de overtreding te beëindigen groter is. Bovendien wordt hiermee onnodig tijdverlies en “dubbel” werk voorkomen.

De beschikking tot toepassen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom wordt geacht voor de mogelijkheden van bezwaar en beroep deel uit te maken van de beschikking waarop zij betrekking heeft. Het gelijktijdig bekend maken van beide beschikkingen levert derhalve ook nog als voordeel op dat slechts 1 bezwaar- en/of beroepsprocedure hoeft te worden gevolgd.

Beslispunt 11

Tegelijkertijd met de (Woningwet)beschikking tot het treffen van voorzieningen wegens overtreding van de niet direct werkende voorschriften uit de Bouwverordening (overschrijden maximaal toegestane aantal onechte en ongewenste brandmeldingen), wordt de beschikking tot het opleggen van een last onder dwangsom of het aanzeggen van bestuursdwang ex artikel 125 Gemeentewet bekendgemaakt.



6.5 Welke mogelijkheid tot handhaving verdient de voorkeur?

Er wordt een primaire keuze gemaakt voor de 'bestuursrechtelijke weg'. Hiermee wordt bedoeld dat bestuursrechtelijk optreden tegen schendingen van de wettelijke regels en normen de voorkeur heeft. De aan deze keuze ten grondslag liggende redenen zijn dat het bestuur met de bestuursrechtelijke weg de regie in eigen hand houdt en niet afhankelijk is van hetgeen de officier van justitie ter zake beslist. De privaatrechtelijke weg wordt vaak afgesneden door de zogenaamde 'twee wegenleer' en is ook minder geschikt om te dienen in het algemeen belang. Slechts indien in een concrete situatie blijkt dat de privaatrechtelijke weg de voorkeur dient te krijgen, wordt van de keuze voor de bestuursrechtelijke weg afgeweken. Ook doen zich situaties voor dat de bestuursrechtelijke weg is afgesloten.

Dit doet zich voor bij de handhaving van loze meldingen die worden veroorzaakt door vrijwillige installaties. Hierover meer in hoofdstuk 7.2 en 7.3.

In principe wordt altijd voor het handhavingsinstrument dwangsom gekozen. De aan deze keuze ten grondslag liggende redenen zijn dat ingrijpen met bestuursdwang naar zijn aard erg arbeidsintensief is, er soms praktische uitvoeringsproblemen zijn, vooraf niet altijd duidelijk is of de kosten zullen kunnen worden verhaald op de overtreder en de mogelijkheid bestaat dat de overheid wordt veroordeeld in de nadelen die de overtreder heeft ondervonden van een te ingrijpend optreden met bestuursdwang. Zeker voor de handhaving van loze meldingen die worden veroorzaakt door enige wijze van (foutief) gebruik (ongewenste brandmelding), is het optreden met bestuursdwang meestal geen reële optie. In vergelijking met bestuursdwang is de dwangsom meer geschikt als instrument om herhaling te voorkomen en om een einde te doen laten maken aan het voortduren van een overtreding. Los van de praktische uitvoerbaarheid van bestuursdwang in situaties die zich herhalen, komt dat ook omdat de dwangsom als een sterke financiële prikkel functioneert om verboden gedrag niet te herhalen, respectievelijk niet voort te zetten.

Slechts bij uitzondering wordt voor het instrument bestuursdwang gekozen. Uitgangspunt is dat bestuursdwang alleen dan wordt toegepast indien de loze melding wordt veroorzaakt door een technisch mankement aan de BMI (onechte brandmelding) en het instrument dwangsom tekort schiet om het beoogde doel te bereiken of als het opleggen van een dwangsom niet mogelijk is omdat de eigenaar niet tevens de overtreder van de norm is, maar bestuursdwang wel een reële optie is.

Als het opleggen van een dwangsom niet mogelijk is en het aanzeggen van bestuursdwang geen reële optie, dan kan uiteraard op grond van artikel 17 worden aangeschreven tot het treffen van voorzieningen of het nemen van maatregelen maar dan zonder dat hier een dwangmiddel aan wordt gekoppeld.

Bij het tekortschieten van het instrument dwangsom kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat na het verbeuren van de maximale dwangsom en na het opleggen van een nieuwe, hogere dwangsom, nog steeds loze meldingen (onechte brandmeldingen) worden veroorzaakt. In een zodanig geval is bestuursdwang het aangewezen middel.

Een voorbeeld verduidelijkt deze werkwijze.

Gesteld dat een rookmelder telkens afgaat omdat deze een technisch mankement heeft waardoor het niet goed functioneert. Door het technische mankement is de BMI in strijd met de NEN-norm 2535 en daardoor in strijd met de Bouwverordening. Teneinde dit gebrek te laten oplossen, wordt een last onder dwangsom opgelegd. Na afloop van de gegeven termijn heeft de overtreder het mankement niet opgelost. Dit betekent dat de dwangsom is verbeurd. Als ook het opleggen van een nieuwe hogere dwangsom niet leidt tot het beëindigen van de overtreding, wordt bestuursdwang aangezegd. Het bestuursorgaan gaat dan op kosten van de overtreder het mankement laten verhelpen.



Het opleggen van een dwangsom is niet mogelijk in die gevallen dat de eigenaar, niet tevens gebruiker is van het gebouw maar het wel gaat om “verkeerd gebruik” van het bouwwerk en niet om technische mankementen. De eigenaar is dan niet degene die de loze melding daadwerkelijk veroorzaakt zodat hij niet kan worden aangemerkt als overtreder.

Immers, op grond van artikel 17 lid 1 kan de eigenaar worden aangeschreven of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen maar een dwangsom kan alleen worden opgelegd aan de overtreder die het tevens in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen. In dat geval lijkt er geen andere keuze mogelijk te zijn dan het aanzeggen van bestuursdwang; tenminste als dat een reële optie is. Een eigenaar, niet gebruiker overtreedt immers strikt genomen niet de presatie-eis zoals neergelegd in de NEN-norm voorzover het loze meldingen betreft die voortkomen uit onjuist gebruik.

De vraag die je hierbij zou kunnen stellen is wat de wetgever bedoeld met “degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen”. De toelichting is hier niet duidelijk over en er is geen jurisprudentie op dit punt beschikbaar. De inhoud van de huurovereenkomst zou hierover meer duidelijkheid kunnen geven. Het is echter nogal omslachtig om deze bij elke overtreding van de maximaal toegestane aantal loze meldingen op te vragen. Bovendien is het maar de vraag of huurovereenkomsten inderdaad specifieke bepalingen bevatten over het gebruik van de BMI.

Geredeneerd zou ook kunnen worden dat de gebruiker/huurder van het pand bevoegd is tot het treffen van voorzieningen als het gaat over het doen of nalaten van bepaalde gedragingen in het door hem van de eigenaar gehuurde pand. Deze redenering volgend zou gesteld kunnen worden dat de gebruiker/huurder op grond van artikel 17 lid 1 Woningwet kan worden aangeschreven als zijnde “uit anderen hoofde bevoegd” zodat dan tevens een dwangsom kan worden opgelegd omdat hij de overtreder is die het in zijn macht heeft een bepaalde gedraging te doen of na te laten. Het gaat hier immers op de keper beschouwd over een “gebruiksovertreding” die echter in de systematiek van de Woningwet en de Bouwverordening is ondergebracht in de bepalingen omtrent de staat van bouwwerken en niet in de bepalingen over het gebruik van bouwwerken zodat moet worden aangeschreven op grond van artikel 17 lid 1 in plaats van op grond van 17 lid 3 Woningwet. Ook om laatstgenoemde reden lijkt de gevolgde redenering goed verdedigbaar.

De verschillende gemeenten in de regio zouden ieder voor zich kunnen besluiten om gebruikmakend van de bovenstaande redenering toch de gebruiker aan te schrijven in plaats van de eigenaar zodat dan tevens een dwangsom kan worden opgelegd. Het opleggen van een dwangsom is in geval van loze meldingen door “verkeerd gebruik” immers een veel effectiever middel dan bestuursdwang. Bestuursdwang is in veel gevallen zelfs geen reële optie.

Er dient alleen wel rekening mee te worden gehouden dat er een zeker juridisch afbreukrisico bestaat omdat de toelichting en de jurisprudentie op dit punt zwijgt of onduidelijk is. Bij het inwerkingtreden van de nieuwe Woningwet behoort de hiervoor geschetste problematiek tot het verleden.

Indien het besluit tot het aanzeggen van bestuursdwang is genomen en de overtreder niet binnen de daarvoor gegeven termijn de overtreding vrijwillig beëindigt, verloopt het vervolgetraject als volgt:

De overtreder wordt op de hoogte gesteld van datum en tijdstip van het daadwerkelijk feitelijk toepassen van de bestuursdwang. Aangezien het uitoefenen van de bestuursdwangbevoegdheid op de voor de overtreder (financieel) minst bezwarende wijze dient plaats te vinden, worden **tenminste 3** offertes opgevraagd van bedrijven welke in staat zijn de gewenste handelingen te verrichten. De voor de overtreder meest gunstige offerte wordt geaccepteerd.



Van de feitelijke handelingen wordt een verslag en foto's gemaakt. De kosten verbonden aan het toepassen van bestuursdwang worden op de overtreder verhaald, waarbij hem een gespecificeerde nota wordt overgelegd. De kosten kunnen weliswaar bij dwangbevel worden ingevorderd, maar de overtreder wordt eerst in de gelegenheid gesteld vrijwillig het verschuldigde bedrag te voldoen. Indien niet vrijwillig wordt betaald, worden de kosten bij dwangbevel ingevorderd. Hierbij wordt immer een deurwaarder ingeschakeld die voor de betekening en het bevel tot betaling zorg draagt.

Beslispunten 12 t/m 17

12. Primair wordt de keuze gemaakt voor de bestuursrechtelijke weg;

13. In principe wordt voor het handhavingsinstrument dwangsom gekozen;

14. Uitgangspunt is dat bestuursdwang alleen dan wordt toegepast indien de loze melding wordt veroorzaakt door een technisch mankement aan de BMI (onechte brandmelding) én het instrument dwangsom tekort schiet om het beoogde doel te bereiken of als het opleggen van een dwangsom niet mogelijk is omdat de eigenaar niet tevens de overtreder van de norm is, maar bestuursdwang wel een reële optie is ;

15. Voor de feitelijke uitvoering van bestuursdwang wordt aan tenminste 3 bedrijven offerte gevraagd en wordt gekozen voor de voor de overtreder meest gunstige offerte;

16. Van de feitelijke uitvoering van bestuursdwang worden foto's gemaakt en een verslag;

17. De overtreder wordt altijd eerst in de gelegenheid gesteld de kosten van de bestuursdwang vrijwillig te betalen. Indien de kosten niet vrijwillig worden voldaan, worden deze altijd per dwangbevel geïnd.

6.6 Toekomstige regelgeving

Het Ministerie van VROM werkt in nauwe samenspraak met de bouwpraktijk aan een verdere vereenvoudiging van de bouwregelgeving. De procedurele voorschriften zullen worden vereenvoudigd en er komt één VROM-vergunning.

Tevens zullen de voorschriften voor brandveilig gebruik landelijk worden geüniformeerd in een zogenoemd "Gebruiksbesluit". In het Gebruiksbesluit zullen de procedurele en technische voorschriften voor brandveilig gebruik worden neergelegd en worden vereenvoudigd ten opzichte van de huidige regelgeving. Deze voorschriften zijn thans lokaal vastgelegd (onder meer in de gemeentelijke bouwverordeningen). De gemeentelijke bouwverordening zal op het punt van het brandveilig gebruik komen te vervallen. Ook de over de verschillende andere wet- en regelgeving verspreide artikelen ten aanzien van het brandveilig gebruik zullen komen te vervallen en worden (geharmoniseerd) opgenomen in het Gebruiksbesluit. De gebruiksvergunning zal deel gaan uitmaken van de VROM-vergunning maar het gebruiksvergunningsvereiste zal in het Gebruiksbesluit worden neergelegd.

Thans is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet in behandeling. Hierin is een breed pakket van voorstellen opgenomen met het oog op verbetering van de naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving. Het wetsvoorstel beoogt enerzijds belemmeringen voor een goede handhaving weg te nemen, anderzijds met prikkels de zelfstandige naleving door burgers en bedrijven te verbeteren. Concreet gaat het om vereenvoudiging van het aanschrijfsysteem voor bestaande bouwwerken, een verduidelijking van de verantwoordelijkheidsverdeling bij nieuwbouw, het aanscherpen van de gemeentelijke handhavingstaak met onder meer een beleids- en verslagleggingsplicht, het van toepassing worden van de Wet op de economische delicten op overtredingen van de bouwregelgeving, en het introduceren van een bevoegdheid voor de Minister van VROM om in uitzonderingsgevallen een handhavend optreden van gemeenten te vorderen.



De wijziging van de Woningwet en de introductie van het Gebruiksbesluit maken onderdeel uit van het derde wijzigingspakket en zullen naar verwachting in 2007 worden ingevoerd. Met het oog op de samenhang van de procedurele en handhavingsaspecten van deze twee maatregelen met de VROM-vergunning, zullen de betreffende wijzigingen van de Woningwet niet als afzonderlijke wetswijziging worden ingediend maar als onderdeel van de aanpassingswetgeving in verband met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (VROM-vergunning).

Zoals het er thans naar uitziet, bestaat de kern van het nieuwe aanschrijfsysteem hierin dat de voorschriften van het Bouwbesluit en alle voorschriften van het dan tegelijkertijd geïntroduceerde Gebruiksbesluit rechtstreeks verbindende werking krijgen. Er hoeft dan geen gebruik meer te worden gemaakt van de bijzondere aanschrijfmogelijkheden zoals thans neergelegd in de Woningwet. In de toekomst zal bij het niet voldoen aan de regelgeving derhalve sprake zijn van een directe, generieke handhavingsbevoegdheid ex artikel 125 Gemeentewet juncto artikel 5:21 Awb.

Zodra de voorgenomen wijziging van de Woningwet daadwerkelijk van kracht wordt, het Gebruiksbesluit is geïntroduceerd en de VROM-vergunning een feit is, dient deze nota op dat punt te worden aangepast.



7 TOEPASSEN HANDHAVINGSMIDDELEN

7.1 Verplichte installaties

Bestuursrechtelijke handhaving

In hoofdstuk 2 van de (model)bouwverordening (aanvraag bouwvergunning) staat in paragraaf 6 (voorschriften inzake brandveiligheidsinstallaties en vluchtroutes) het volgende weergegeven aangaande brandmeldinstallatie.

Artikel 2.6.2 geeft limitatief aan wanneer een brandmeldinstallatie is vereist. Artikel 2.6.4 geeft aan, dat een op grond van artikel 2.6.2 aanwezige brandmeldinstallatie moet voldoen aan de NEN 2535:1996 en NEN 2535/A1:2002. Een aanvraag om bouwvergunning dient derhalve te worden getoetst aan de hiervoor genoemde artikelen. Aangezien de Bouwverordening geen vrijstellingen op dit punt kent, dient de bouwvergunning (imperatief-limitatief stelsel) te worden geweigerd indien de aanvraag in strijd is met de betreffende bepalingen uit de Bouwverordening.

In hoofdstuk 5 van de (model)bouwverordening (staat van open erven en terreinen, brandveiligheids- installatie, aansluiting op de nutsvoorziening en weren van schadelijk en hinderlijke gedierte) staat in paragraaf 2 (staat van brandveiligheidsinstallaties en vluchtroutes) het volgende weergegeven aangaande brandmeldinstallatie.

Artikel 5.2.1 geeft weer dat voor bestaande bouwwerken de artikelen 2.6.1 tot en met 2.6.10 overeenkomstig van toepassing zijn. Dit betekent dat ook bestaande bouwwerken aan de in hoofdstuk 2 genoemde artikelen dienen te voldoen.

In de artikelen 2.6.1 tot en met 2.6.10 (model)bouwverordening zijn, zoals hiervoor reeds gezegd, de normen NEN 2535 en 2654 van toepassing verklaard. In NEN 2535 staat o.a. vermeld hoeveel onechte en ongewenste brandmeldingen per brandmeldinstallatie mogen worden gegenereerd. Overtreding van deze normen staat derhalve gelijk aan overtreding van de (model)bouwverordening en levert dus een grond voor het toepassen van bestuursdwang op. Met het overschrijden van het maximale aantal onechte en/of ongewenste meldingen zoals neergelegd in NEN 2535 staat derhalve de bevoegdheid tot handhavend optreden vast.

Indien de oorzaak van de loze melding is gelegen in een overtreding van een andere bepaling uit hoofdstuk 2 van de Bouwverordening (en de op grond daarvan van toepassing zijnde NEN-normen) dan de bepaling ten aanzien van het maximaal aantal toegestane onechte en ongewenste brandmeldingen dan wordt uiteraard deze overtreding (ook) aangeschreven. Dit zal zich over het algemeen voordoen bij technische mankementen of bij het niet voldoen aan de bepalingen ten aanzien van onderhoud, beheer en controle van de BMI. In 1 beschikking kunnen verschillende overtredingen worden aangeschreven, met verschillende dwangsommen en verschillende termijnen. Een zodanige aanschrijving kan eventueel worden gecombineerd met het aanschrijven van de overschrijding van de norm voor onechte en ongewenste brandmeldingen.

Indien er van een andere overtreding sprake is en de norm voor het maximaal toegestane aantal onechte en ongewenste brandmeldingen (nog) niet is overschreden, wordt tegen de andere overtreding die oorzaak is van het hoge aantal loze meldingen reeds handhavend opgetreden.

Van belang is niet uit het oog te verliezen dat de wettelijke grondslag voor de bestuursdwang- of dwangsombevoegdheid is gelegen in hoofdstuk 5 van de model(bouwverordening) en niet in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 2 biedt uitsluitend de grondslag voor de toetsing van een aanvraag om bouwvergunning. Hoofdstuk 5 ziet op bestaande bouwwerken. Uiteraard dient in de handhavingsbeschikking wel vermeld te worden dat de betreffende artikelen uit hoofdstuk 2 van



overeenkomstige toepassing zijn verklaard. De inhoud van artikel 5.2.1. wordt immers bepaald door de inhoud van de betreffende artikelen in hoofdstuk 2.

Zoals reeds vermeld in hoofdstuk 6.4 dient de verplichting te voldoen aan de in deze hoofdstukken genoemde artikelen te worden “geactiveerd” middels het aanschrijvingsinstrument uit de Woningwet.

Indien een gebouw, niet zijnde een woning, wegens strijd met het Bouwbesluit of uit anderen hoofde voorzieningen behoeft, dan kunnen Burgemeester en Wethouders degene, die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het treffen van voorzieningen bevoegd is, op grond van artikel 17 lid 1 van de Woningwet aanschrijven om binnen een door hen te bepalen termijn de door hen aan te geven voorzieningen te treffen. Aangezien het maximale toegestane aantal loze meldingen of de voor een BMI geldende prestatie-eisen volgt uit hoofdstuk 5 (en 2) van de Bouwverordening en de daarbij van toepassing verklaarde NEN-normen, dient in dat geval te worden aangeschreven “uit anderen hoofde”.

Het is op grond van artikel 26 lid 2 van de Woningwet echter mogelijk om gelijktijdig met deze beschikking, een beschikking tot het aanzeggen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom bekend te maken. Zoals reeds in hoofdstuk 6.4 is aangegeven wordt altijd van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Het is aan te bevelen het mandaat voor de uitoefening van deze bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen en bij voorkeur bij dat organisatieonderdeel dat de specifieke (inhoudelijk/technische) kennis in huis heeft, om er goed mee om te kunnen gaan. Vakinhoudelijke kennis is noodzakelijk voor een goede voortgang van het handhavingproces. Ook gaat van het rechtstreeks geconfronteerd worden met de gevolgen van het al dan niet handhaven, een zeer motiverende werking uit.

Beslispunten 18 t/m 20

18. Indien er bij een verplichte BMI sprake is van een andere overtreding dan de overschrijding van de norm voor het aantal onechte en ongewenste meldingen en de norm voor het maximaal toegestane aantal onechte en ongewenste brandmeldingen (nog) niet is overschreden, dan wordt tegen de andere overtreding indien deze veroorzaakt wordt door het hoge aantal loze meldingen, altijd direct bestuursrechtelijk handhavend opgetreden;

19. Zodra het maximale aantal onechte en/of ongewenste meldingen bij een verplichte BMI zoals neergelegd in NEN 2535 wordt overschreden, wordt hiertegen altijd bestuursrechtelijk handhavend opgetreden;

20. Indien mogelijk worden de verschillende overtredingen ten aanzien van de verplichte BMI zo veel mogelijk in één beschikking bekendgemaakt aan de overtreder met uitzondering van de situatie zoals in punt 18 is gemeld.

Intrekken begunstigende beschikking

Daarnaast kan nog worden gedacht aan het intrekken van de gebruiksvergunning indien de voorschriften herhaaldelijk worden overtreden. In de praktijk is dat geen werkbare oplossing omdat de inrichting waarvan de gebruiksvergunning wordt ingetrokken, formeel dan gesloten dient te worden. In geval van bijvoorbeeld een ziekenhuis is dat niet denkbaar. Bovendien kan een gebruiksvergunning volgens de jurisprudentie op dit punt en volgens de toelichting op de (model)bouwverordening alleen dan worden ingetrokken indien met het stellen van aanvullende of gewijzigde voorwaarden, geen voldoende brandveilig gebruik kan worden bereikt. Het onnodig uitrukken op loze meldingen heeft strikt op zichzelf beschouwd niet direct invloed op het feitelijk brandveilig gebruik van een bouwwerk. In die zin is het intrekken van een gebruiksvergunning om die reden dan ook moeilijk verdedigbaar. Het intrekken van de gebruiksvergunning wordt dan ook niet gebruikt als pressiemiddel om het aantal loze meldingen te reduceren.



Beslispunt 21

Er wordt geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid een gebruiksvergunning in te trekken wegens het doen van een te hoog aantal loze meldingen.

Bestuursrechtelijk kostenverhaal

Het gaat hierbij om het verhalen van de kosten van de onnodige uitrukken via bijvoorbeeld het heffen van rechten middels een retributieverordening. Het standpunt van het Ministerie van Binnenlandse zaken hierin is zeer helder.

Wanneer de brandweer optreedt in het kader van brandbestrijding dan mogen hiervoor geen rechten worden geheven. Ook voor het uitrukken door de brandweer op basis van een al dan niet terechte brandmelding wordt rechtenheffing ontoelaatbaar geacht. De redenen hiervoor zijn dat het gaat om een publieke, wettelijke taak van de brandweer en dat er door een rechtenheffing een drempelwerking zou kunnen ontstaan die van invloed is op de openbare veiligheid.

Privaatrecht

Nu zoals hiervoor is omschreven verhaal van de kosten via een retributieverordening is uitgesloten, komt de vraag aan de orde of via het privaatrecht kosten kunnen worden verhaald. Hierbij wordt met name bedoeld op een actie uit onrechtmatige daad (artikel 162 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek). Immers geredeneerd zou kunnen worden dat degene die verantwoordelijk is voor het beheer en gebruik van de BMI onrechtmatig handelt jegens de overheid door een onnodig slechte of slecht onderhouden BMI te gebruiken of het bouwwerk onjuist te gebruiken waardoor extra kosten door de overheid worden gemaakt.

Over de mogelijkheid van verhaal van brandweerkosten via de privaatrechtelijke weg deed de Hoge Raad in 1992 (NJ 1994/639) een uitspraak. Verhaal langs privaatrechtelijke weg zou in dit geval betekenen dat de uitsluiting van verhaalsmogelijkheden langs publiekrechtelijke weg in feite alsnog mogelijk zou worden gemaakt. Dit werd een onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke regeling geacht en was derhalve niet toegestaan. In feite volgde de Hoge Raad hierin de lijn die ze reeds in het Windmill-arrest (NJ 1991/393) had uitgezet, de zogenaamde twee-wegenleer. Het standpunt van de Hoge Raad is sinds 1992 niet gewijzigd.

Ook verhaal van de kosten door voeging in een strafzaak is –gezien het vorengaande- niet mogelijk. Dat zou immers het via het strafrecht toelaten van de privaatrechtelijke weg zijn, hetgeen nu juist niet is toegestaan.

7.2 Vrijwillige installaties met aansluiting op de RAC

Bestuursrechtelijke handhaving

De (model)bouwverordening ziet niet op vrijwillig aangebrachte installaties. De bestuurlijke sancties (dwangsom/bestuursdwang) zoals hiervoor besproken kunnen in geval van een vrijwillige installatie niet worden toegepast. Het gaat immers om een privaatrechtelijke overeenkomst die niet op grond van enige publiekrechtelijke regeling wordt geëist.

Privaatrecht

Aan het aansluiten van een vrijwillige installatie op de RAC ligt een privaatrechtelijke overeenkomst ten grondslag. Het RAC kan voorwaarden stellen aan het aansluiten van de installatie en ze kan voorwaarden opnemen in het contract zelf. Indien niet wordt voldaan aan de aansluitvoorwaarden dan kan het RAC besluiten de installatie niet aan te sluiten. Indien de contractvoorwaarden niet worden nagekomen dan kan nakoming van de overeenkomst worden gevorderd bij de rechter (artikel 296 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek) en kan de overeenkomst eventueel zelfs ontbonden worden, waardoor de aansluiting kan worden afgesneden (artikel 265 van boek 6 van het Burgerlijk Wetboek).

Via het stellen van voorwaarden kunnen alsnog de voor verplichte installaties geldende (meest opportune) NEN-normen “van toepassing” worden verklaard ten aanzien van de kwaliteit,



controle onderhoud en beheer van de installatie. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de plicht een onderhoudscontract te overleggen alvorens tot aansluiting wordt overgegaan. Ten aanzien van het stellen van voorwaarden in het contract kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opnemen van de verplichting dat de installatie eenmaal per maand moet worden gecontroleerd zoals is aangegeven in NEN 2654.

Teneinde het aantal loze meldingen van vrijwillige installaties met een aansluiting op het RAC terug te dringen wordt als beleidsuitgangspunt genomen dat de voor het terugdringen van loze meldingen relevante bepalingen uit NEN 2535 en 2654 worden opgenomen in de aansluitvoorwaarden en/of in de contractvoorwaarden. Bij het niet voldoen aan de contractvoorwaarden wordt de civiele procedure tot nakoming of ontbinding van de overeenkomst in gang gezet.

Dit kan uiteraard alleen gelden voor nieuw aan te sluiten vrijwillige installaties. Voor de reeds aangesloten installaties kunnen de voorwaarden pas bij het afsluiten van een nieuwe overeenkomst of bij een verlenging van de overeenkomst na afloop van de contractperiode in de overeenkomst worden opgenomen.

In de circulaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (EB97/737) zoals genoemd in paragraaf 3.3. zou ook nog gedacht kunnen worden aan in de overeenkomst tot aansluiting op het RAC op te nemen no-claim-regeling. Hiermee wordt bedoeld dat in geval een installatie weinig tot geen loze alarm geeft, de aansluitkosten die per jaar moeten worden betaald, lager worden gesteld. Hiermee worden de gebruikers op een positieve manier bij het probleem betrokken.

Zoals de circulaire ook vermeldt zijn de marges waarbinnen de aansluitkosten kunnen bewegen, echter erg nauw. Er is namelijk sprake van een boven- en ondergrens. De bovengrens wordt gevormd door het feit dat de overheid bij het sluiten van een overeenkomst de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen. Een van deze beginselen is het evenredigheidsbeginsel dat inhoudt dat de nadelige gevolgen van een bepaald overheidshandelen niet onevenredig mogen zijn met het door dat handelen te dienen doel. Bovendien mag de no-claim-regeling niet gebruikt worden om via de achterdeur alsnog kostenverhaal mogelijk te maken. Het stellen van een ondergrens is van belang door het verbod van oneerlijke concurrentie door de overheid. Wanneer de gemeente c.q. de brandweer de aansluitkosten te ver verlaagd, kan sprake zijn van oneerlijke concurrentie met de PAC's.

Al met al zitten aan een no-claim-regeling derhalve de nodige haken en ogen. Het eventueel invoeren van een zodanige regeling vergt nog nader onderzoek. Na evaluatie van effect van het onderhavige beleid zal nader worden gezien of het invoeren van een dergelijke regeling een toegevoegde waarde zou kunnen hebben.

Beslispunten 22t/m 24

22. De voor het terugdringen van loze meldingen relevante bepalingen uit NEN 2535 en 2654 worden opgenomen in de aansluitvoorwaarden en/of in de contractvoorwaarden bij de aansluiting van een vrijwillige BMI op de RAC;

23. Bij het niet voldoen aan de contractvoorwaarden wordt de civiele procedure tot nakoming of ontbinding van de overeenkomst onmiddellijk in gang gezet;

24. Op dit moment wordt geen gebruik gemaakt van de zogenaamde no-claim-regeling.



7.3 Vrijwillige installaties met een aansluiting op een PAC

Bestuursrechtelijke handhaving

Hiervoor geldt hetzelfde als voor vrijwillige installaties met een aansluiting op de RAC. Het bestuursrecht is niet van toepassing en derhalve kunnen ook de bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen niet worden toegepast.

Ook ten aanzien van vrijwillige installaties met een aansluiting op een PAC is geen (publiekrechtelijke) rechtenheffing via een retributieverordening voor een onnodige uitruk mogelijk.

Opnemen vergunningplicht in Algemene Plaatselijke Verordening (APV)

Sommige gemeenten hebben in de APV een regeling opgenomen die een vergunning verplicht stelt voor het doorgeven van een automatische brandmelding via een PAC. Via deze vergunning worden dan eisen gesteld aan de te volgen meldprocedure. Concreet wordt geëist dat de brand eerst moet worden geconstateerd door directe waarneming, voordat de melding door de PAC aan de brandweer mag worden doorgegeven. Dit betekent dat telefonisch contact moet worden gezocht met het bedrijf dat de loze melding veroorzaakt. Indien het betreffende bedrijf niet bereikbaar is, dan moet contact worden gezocht met omliggende bedrijven. Van de gevoerde gesprekken moeten controle uitdraaien afgegeven worden. Om te voorkomen dat de PAC een beroep doet op de verplichting tot melden op grond van een vermoeden van brand in artikel 2.3.7 van de model-brandbeveiligingsverordening, is dit artikel in deze verordening van de betreffende gemeenten in zoverre gewijzigd dat alleen nog het ontdekken van brand tot een verplichting tot melden leidt.

Volgens de circulaire EB97/737 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken moet deze oplossing juridisch gezien om de volgende reden worden afgewezen. Doordat wordt uitgegaan van het ontdekken van brand, wordt de veiligheid op onaanvaardbare wijze verminderd. Het gevaar bestaat daardoor dat de brandweer aansprakelijk kan worden gehouden voor de gevolgen van een brand die vanwege het feit dat er slechts sprake was van een vermoeden, niet is doorgegeven aan de brandweer.

Wel kan er voor worden gekozen het “vermoeden” van de model-brandbeveiligingsverordening te wijzigen in een “redelijk vermoeden”. Daarbij zou kunnen worden verdedigd dat wanneer een PAC een melding niet heeft geverifieerd, er geen sprake is van een redelijk vermoeden van brand. In een dergelijk geval is er geen verplichting tot melding.

Het opnemen van de voornoemde regeling in de APV tezamen met de wijziging zoals hiervoor aangegeven in de brandbeveiligingsverordening zal er toe leiden dat het aantal loze meldingen via PAC's afneemt.

Het uitvoeren van deze maatregel betekent echter wel een inhaalslag. Alle PAC's moeten worden aangeschreven met het verzoek een vergunning aan te vragen. Al deze vergunningaanvragen dienen in behandeling te worden genomen en afgehandeld te worden. Hiervoor dient voldoende kennis en capaciteit aanwezig te zijn of de bereidheid hierin te investeren, deze als het ware indien nodig te creëren. Ook dient de capaciteit en bereidheid te bestaan daadwerkelijk handhavingsmiddelen in te zetten indien een PAC weigerachtig blijft een vergunningaanvraag in te dienen of indien in strijd wordt gehandeld met de in de vergunning opgenomen voorwaarden. Zonder deze inzet zal de letter van de Wet anders een dode letter zijn waarvan geen enkel positief effect (vermindering van loze meldingen via PAC's) valt te verwachten.

Thans ontbreekt het inzicht in het aantal loze meldingen door PAC's waardoor de omvang van het probleem niet bekend is. Vanuit effectiviteits oogpunt dient dit inzicht eerst te worden



verkregen voordat kan worden nagedacht over het invoeren van de bedoelde regeling in de verschillende gemeenten. Eerst dan is het immers mogelijk de kosten en baten reëel tegen elkaar af te wegen en een weloverwogen keuze te maken die ook daadwerkelijk een (kosten)voordeel oplevert.

Feitelijk betekent dit dat deze mogelijkheid pas na invoering van het registratiebeleid en het goed functioneren hiervan, kan worden onderzocht.

Beslispunt 25

Zolang de omvang van het aantal loze meldingen door PAC's nog niet bekend is, wordt de regeling ten aanzien van vrijwillige BMI's met een aansluiting op een PAC in de APV tezamen met de wijziging zoals hiervoor aangegeven in de brandbeveiligingsverordening niet ingevoerd.

Privaatrecht

Het stellen van (aansluit)voorwaarden zijdens de overheid is in dit geval niet mogelijk. Immers, de overheid is op geen enkele wijze contractspartij in de aan de aansluiting op een PAC ten grondslag liggende overeenkomst.

Het terugdringen van loze meldingen via een PAC kan derhalve in de huidige situatie alleen maar worden bereikt door overleg en voorlichting. Een eventuele effectieve aanpak van dit probleem staat en valt met de (vrijwillige) bereidheid van de PAC tot medewerking. Een PAC kan dezelfde voorwaarden (of een deel daarvan) opnemen in haar overeenkomsten of aansluitvoorwaarden. Om hiermee enig effect te sorteren dient de betreffende PAC echter wel de gang naar de civiele rechter te maken indien de contractvoorwaarden niet worden nagekomen. Dit vergt een investering van tijd en geld, en inzicht in het belang er van. Voorlichting en overleg zijn essentieel om te komen tot een bevredigende regeling.

In de circulaire (EB97/737) wordt het systeem van gele en rode kaarten als mogelijkheid voor het terugdringen van loze meldingen genoemd. Deze methode moet voor verplichte installaties en vrijwillige installaties met een aansluiting op de RAC in verband met schadeclaims (verzuim van de wettelijke taak om uit te rukken bij een melding) van de hand worden gewezen maar kan voor vrijwillige installaties met een aansluiting op een PAC worden toegepast omdat de brandweer niet bij de melding is betrokken zodat er ook geen sprake kan zijn van een verzuim van de wettelijke taak uit te rukken bij een melding.

De regeling met gele en rode kaarten is in de politiesector door de brancheorganisatie NVOB en de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties ontwikkeld. Als een bedrijf binnen drie maanden twee loze meldingen geeft dan krijgt dat bedrijf van de PAC waarop het is aangesloten een gele kaart. Komt er na die gele kaart binnen drie maanden nog een loze melding dan deelt de PAC een rode kaart uit. Gevolg hiervan is dat de PAC een volgende melding niet doorgeeft aan de politie, tenzij wordt aangetoond dat de installatie is verbeterd. Omdat er in het geval van een rode kaart geen melding binnenkomt bij de alarmcentrale van de brandweer en er derhalve geen verzoek om uitruk is, kan geen sprake zijn van verzuim van de wettelijke taak om uit te rukken bij een melding. Eventuele schadeplechtigheid uit onrechtmatige daad is hierdoor uitgesloten.

Er zou, wanneer blijkt dat het werken met gele en rode kaarten bij de politie succes heeft, over kunnen worden gedacht een dergelijk systeem ook toe te passen voor BMI's met een aansluiting op een PAC. Het is echter eerst noodzakelijk een beter inzicht te krijgen in het aantal loze meldingen via een PAC en de oorzaken hiervan. Het onderhavige beleid geeft hiertoe een aanzet. Na evaluatie van het onderhavige beleid kan deze mogelijkheid eventueel onderzocht worden.



Beslispunt 26

Nader onderzoek naar het systeem van gele en rode kaarten vindt plaats als blijkt dat het bij de politie een succes is en er inzicht is in het aantal loze meldingen via een PAC.

7.4 Bepalen modaliteit van de dwangsom

Onder het begrip 'modaliteit' wordt de vorm van de dwangsomoplegging verstaan. Een dwangsom kan worden opgelegd per bedrag ineens, een bedrag per geconstateerde overtreding van de last of een bedrag per tijdseenheid waarin de last niet is uitgevoerd.

Een voorbeeld van het opleggen van een dwangsom per bedrag ineens is: *“Wij dragen u op binnen 6 weken na verzenddatum van deze brief een logboek bij de door u gebruikte BMI in het pand aan de <adres + plaatsnaam> aanwezig te hebben en deze aanwezig (en bijgewerkt) te houden. Indien u niet binnen de gegeven termijn aan de hiervoor geformuleerde opdracht voldoet, verbeurt u op de dag na ommekomst van de gestelde termijn een dwangsom van € 5.000,- ineens.”*

Een voorbeeld van het opleggen van een dwangsom per tijdseenheid is: *“Wij dragen u op binnen 6 weken na verzenddatum van deze brief een logboek bij de door u gebruikte BMI in het pand aan de <adres + plaatsnaam> aanwezig te hebben en deze aanwezig (en bijgewerkt) te houden. Indien u niet binnen de gegeven termijn aan de hiervoor geformuleerde opdracht voldoet, verbeurt u elke dag dat het logboek na de gegeven termijn niet aanwezig is en/of niet bijgewerkt is een bedrag van € 50,- per dag met een maximum van € 5.000,-.*

Een voorbeeld van het opleggen van een dwangsom per overtreding is: *“Wij gelasten u het rijden met de vorkheftruck type X die valse brandmeldingen veroorzaakt in het pand aan <adres + plaatsnaam> te staken en gestaakt te houden onder verbeurte van een dwangsom van € 2.000,- per geconstateerde overtreding met een maximum van € 20.000,-. Dit betekent dat u bij elke valse brandmelding veroorzaakt door de bedoelde vorkheftruck een dwangsom van € 2.000,- verbeurt.”*

Voor overtredingen van de Bouwverordening en in het bijzonder voor het overschrijden van het maximale aantal onechte en/of ongewenste meldingen zoals neergelegd in NEN 2535 waarop deze onderhavige nota ziet, is het efficiënter om een dwangsom per geconstateerde overtreding op te leggen. Het opleggen van een dwangsom per geconstateerde overtreding is het meest efficiënt in geval van overtredingen die zich soms wel en soms niet voordoen of die makkelijk herhaald kunnen worden. Na verzending van de dwangsombeschikking en na afloop van de begunstigingstermijn wordt bij elke loze melding die daarna plaatsvindt, van rechtswege een dwangsom verbeurd tot het maximale bedrag dat in de beschikking is opgenomen.

Bij andere overtredingen die verband houden met de BMI zoals het niet aanwezig hebben van een logboek, het niet bijgewerkt hebben van een logboek, geen opgeleid persoon aanwezig, geen jaarlijks onderhoud, geen onderhoudscontract etc. wordt een dwangsom opgelegd per bedrag ineens. Het voordeel hiervan is dat niet bijvoorbeeld wekelijks hoeft te worden gecontroleerd of het logboek inmiddels aanwezig is of bijgewerkt is. Na afloop van de gegeven termijn dient de overtreding te zijn beëindigd bij gebreke waarvan de volledige dwangsom ineens van rechtswege wordt verbeurd.

Beslispunten 27 en 28

27. Bij de overschrijding van het maximale aantal onechte en/of ongewenste meldingen wordt een dwangsom per geconstateerde overtreding opgelegd;

28. Bij alle overige overtredingen wordt een dwangsom ineens opgelegd.



7.5 Begunstigingstermijnen in handhavingsbeschikkingen

Bij een besluit tot aanzegging van bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom, moet degene aan wie het besluit is gericht een termijn worden gegeven waarbinnen de overtreding nog “vrijwillig” kan worden beëindigd ter voorkoming van overheidsoptreden of het verbeuren van een dwangsom. Deze termijn wordt de “begunstigingstermijn” genoemd. Binnen deze termijn kan de overtreder de geconstateerde gebreken oplossen en/of er voor zorgdragen dat geen loze meldingen meer worden veroorzaakt. De overtreder voorkomt hiermee dat hij een dwangsom verbeurd (en moet betalen) of dat de overheid op zijn kosten de gebreken oplost. Alleen in spoedeisende gevallen kan hiervan worden afgeweken en hoeft geen termijn te worden gegund. Zoals hiervoor reeds is aangegeven, valt voor het doen van loze meldingen niet goed in te zien, hoe deze spoedeisend kunnen zijn. Dit betekent dat in principe altijd een begunstigingstermijn dient te worden gesteld.

In de toelichting op artikel 5:32 lid 5 Awb wordt gesteld dat deze termijn zo kort mogelijk moet worden gesteld. De gestelde termijn moet echter in de omstandigheden van het geval redelijk zijn. Voor het aanbrengen van ingrijpende (technische) voorzieningen moet een langere termijn worden gegund dan voor het simpelweg nalaten van een handeling zoals het frituren onder een rookmelder. Ook de ernst van de overtreding dient te worden betrokken bij het bepalen van de lengte van de termijn. Uitgangspunt is dat de gegeven begunstigingstermijn voldoende lang moet zijn om de in de lastgeving omschreven maatregelen te kunnen uitvoeren.

In verband met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, gelijke gevallen worden gelijk behandeld en het rechtszekerheidsbeginsel is het van belang de begunstigingstermijnen voor de verschillende overtredingen (technische mankementen) die oorzaak kunnen zijn van loze meldingen regionaal op elkaar af te stemmen. Ook de begunstigingstermijn voor de feitelijke overschrijding van NEN-norm ten aanzien van het maximaal toegestane aantal onechte en ongewenste brandmeldingen dient bij voorkeur regionaal gelijk te zijn.

Zoals reeds in hoofdstuk 6.4 is aangegeven wordt om reden van efficiëntie gebruik gemaakt van de in artikel 26 lid 2 Woningwet neergelegde mogelijkheid om gelijktijdig met de beschikking tot het treffen van voorzieningen, een beschikking tot het aanzeggen van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom bekend te maken. Op grond van artikel 26 lid 1 Woningwet is echter –als uitzondering op het algemene stelsel in de Awb- neergelegd dat Burgemeester en Wethouders –spoedeisende gevallen uitgezonderd- niet mogen overgaan tot het toepassen van bestuursdwang (of het opleggen van een dwangsom) dan nadat zij de aanschrijving hebben uitgevaardigd, de termijn, bedoeld in artikel 6:7 Awb is verstreken of, indien gedurende die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, dat verzoek is afgewezen en de in die aanschrijving bepaalde termijn is verstreken.

Dit betekent feitelijk dat de begunstigingstermijn in geval van een op de Woningwet gebaseerde aanschrijving nooit op minder dan 6 weken (de bezwarentermijn, artikel 6:7 Awb) mag worden gesteld. Hiermee dient rekening te worden gehouden.

Uitgangspunt is dat bij technische mankementen een standaardtermijn van 3 maanden wordt aangehouden en bij gebruik gerelateerde overtredingen een standaardtermijn van 8 weken. Twee weken langer dan de minimale termijn van 6 weken teneinde zo veel mogelijk te voorkomen dat de begunstigingstermijn dient te worden verlengd door Burgemeester en Wethouders omdat de voorzieningenrechter nog geen uitspraak heeft gedaan. Het is immers mogelijk dat op de laatste dag van de bezwarentermijn een verzoek om voorlopige voorziening wordt ingediend.

Indien geen opgeleid persoon aanwezig is, dan wordt een termijn gegeven van 6 maanden zodat de opleiding in redelijkheid kan worden gevolgd en afgerond.



Beslispunten 29 t/m 31

29. Bij technische mankementen aan de BMI wordt een begunstigingstermijn van 3 maanden gegeven;

30. Bij gebruik gerelateerde overtredingen wordt een begunstigingstermijn van 8 weken gegeven;

31. Bij het niet aanwezig zijn van een opgeleid persoon wordt een begunstigingstermijn van 6 maanden gegeven.

7.6 Hoogte dwangsom

Artikel 5:32 lid 4 slotzin Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat het vastgestelde dwangsombedrag in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsomoplegging.

Uit dit wetsartikel kan het volgende worden opgemaakt. Bij de bepaling van de hoogte van de dwangsom dient te allen tijde de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom te worden meegenomen. De dwangsom dient dan in relatie hiertoe een redelijk bedrag te zijn. De wetgever heeft derhalve twee criteria gegeven, waaraan de hoogte van de dwangsom wordt getoetst:

- De zwaarte van het geschonden belang;
- De beoogde werking van de dwangsomoplegging.

De zwaarte van het geschonden belang is in het merendeel van de geconstateerde overtredingen gelijk. Het geschonden belang is over het algemeen immers gelegen in het (niet) navolgen van wettelijke regels en voorschriften. Om deze reden is de beoogde werking van de dwangsomoplegging, oftewel het doel dat je met oplegging van een last onder dwangsom wilt bereiken, het leidende criterium voor het bepalen van de hoogte van de dwangsom.

Dit brengt in de praktijk stapsgewijs het volgende met zich mee:

1. Nadat is gekozen voor het in principe opleggen van een last onder dwangsom, dient direct te worden bepaald wat het doel is dat met deze oplegging wordt nagestreefd;
2. Zodra helder is wat het doel is, dient te worden bepaald wat de kosten zijn om dit doel te bereiken;
3. Nadat deze kosten zijn bepaald, dienen deze te worden vermenigvuldigd met een factor 2, teneinde door middel van een financiële prikkel een voldoende dreigende werking van de dwangsomoplegging te laten uitgaan, waardoor daadwerkelijke aan de opgelegde last gehoor wordt gegeven.

Aangezien de kosten om het gestelde doel te bereiken in veel (gebruiks)situaties waarop de onderhavige notitie ziet (zoals bijvoorbeeld het frituren onder een rookmelder) van een dermate geringe hoogte kunnen zijn dat mogelijkerwijs van een dwangsom niet meer de voornoemde dreigende werking uitgaat, dient een minimum dwangsombedrag te worden vastgesteld. Dit minimumbedrag wordt op € 1.000,- per overtreding gesteld tot een maximum per dwangsombeschikking van € 10.000,-. Dit bedrag staat in redelijke verhouding tot het geschonden belang dat is gelegen in het (niet) navolgen van wettelijke regels en voorschriften.

De voor het opheffen van de overtreding benodigde kosten hoeven bij pure 'gebruikszaken' over het algemeen niet erg hoog te zijn, aangezien het enige vereiste voor het opheffen van de overtreding kan zijn het staken van het strijdige gebruik, het nalaten van een bepaalde gedraging, het doen van een enkele handeling of het laten uitvoeren van een controle en onderhoud op bijvoorbeeld de brandmeldinstallatie.



De belangen welke worden geschonden kunnen echter bijzonder groot zijn maar de kosten voor het uitvoeren van de last zijn nihil. Dit doet zich zeker voor bij loze meldingen. Nodeloze uitrukken leveren onnodige verkeersrisico's en geluidsoverlast op. Verder heeft het een negatieve invloed op de motivatie van het brandweerpersoneel en verminderen ze de paraatheid van de brandweer. Bovendien kan een hoog aantal loze meldingen er toe leiden dat de gebruikers van het pand de meldingen niet meer serieus nemen, hetgeen een hoog veiligheidsrisico met zich mee brengt.

In geval van recidive wordt het dwangsombedrag met 100% verhoogd. Dit betekent dat ingeval het bedrijf na opleggen van de dwangsom en het maximaal verbeuren hiervan nog steeds loze meldingen veroorzaakt, er een nieuwe dwangsombeschikking wordt verzonden waarbij de dwangsom 2 keer zo hoog is.

Er zijn gemeenten die de hoogte van de dwangsom bij loze meldingen af doen laten hangen van de feitelijke kosten van een onnodige uitruk. Juridisch gezien dient deze redenering als basis voor de hoogte van de dwangsom van de hand te worden gewezen. Immers via de achterdeur wordt dan alsnog kostenverhaal mogelijk gemaakt.

Beslispunten 32 en 33

32. Bij gebruiksgelateerde overtredingen wordt het minimum dwangsombedrag vastgesteld op € 1.000,- per overtreding tot een maximum per dwangsombeschikking van € 10.000,-;

33. In geval van recidive wordt het dwangsombedrag met 100% verhoogd.

7.7 Inning dwangsom

Als uitgangspunt geldt dat verbeurde dwangsommen ook daadwerkelijk worden geïnd. Zonder invordering verliest het opleggen van een dwangsom achteraf haar betekenis en zal van het opleggen geen dreigende werking meer uitgaan. De beoogde werking van de dwangsomoplegging zal door daadwerkelijke consequente inning van verbeurde dwangsommen worden verbeterd/verhoogd.

Verbeurde dwangsommen kunnen door het bestuursorgaan dat de last heeft gegeven (degene die de bevoegdheid tot handhavend optreden heeft bij formele Wet of ingevolge het verleende mandaat) worden ingevorderd bij de overtreder. De invordering kan alleen maar de overtreder betreffen omdat ook alleen aan hem de last kan worden gegeven.

Een dwangsom wordt door de overtreder verbeurd op het moment dat de in de last (de opdracht zoals deze in de beschikking is vermeld) gegeven termijn verstrijkt, zonder dat aan de last uitvoering is gegeven dan wel wanneer na verstrijken van de termijn een herhaling van de overtreding plaatsvindt. Verbeurde vindt plaats van rechtswege.

De verbeurde dwangsommen kunnen bij dwangbevel worden ingevorderd, maar de overtreder wordt eerst in de gelegenheid gesteld vrijwillig het verschuldigde bedrag te voldoen. Het zenden van een nota dienaangaande is geen besluit in de zin van de Awb en is derhalve niet voor bezwaar vatbaar. Indien niet vrijwillig wordt betaald, worden de dwangsommen bij dwangbevel ingevorderd. Hierbij wordt immer een deurwaarder ingeschakeld die voor de betekening en het bevel tot betaling zorg draagt.

Een verbeurde dwangsom levert een (directe) executoriale titel op. Dit betekent dat niet de gang naar de civiele rechter hoeft te worden gemaakt om de vordering vast te stellen. Burgemeester en Wethouders kunnen de vordering direct per dwangbevel innen. Tegen het dwangbevel staat het rechtsmiddel verzet open. De procedure wordt ingeleid met het aanbrengen van een verzetdagvaarding bij de civiele rechtbank door degene aan wie het dwangbevel is betekend. De



invordering is derhalve een civiele procedure waarvoor procureurstelling noodzakelijk is omdat de zaak dient te worden aangebracht bij de civiele kamer van de rechtbank. De innende gemeente zal hiervoor derhalve een advocaat in de arm moeten nemen of gebruik moeten maken van haar huisadvocaat.

Beslispunt 34

Alvorens verbeurde dwangsommen per dwangbevel te innen, wordt de overtreder eerst in de gelegenheid gesteld het verschuldigde bedrag vrijwillig te voldoen.

7.8 “Drie-trapsmodel”

Een handhavingprocedure bestaat uit verschillende stappen. Met dit model wordt het aantal procedurestappen, dat binnen de regio Zuid-Limburg gebruikt worden binnen het handhavingproces aangeduid.

Op grond van de Wetgeving en jurisprudentie dient een formele handhavingprocedure –los van de bezwaar- en beroepsmogelijkheden- uit minimaal twee formele stappen te bestaan. Deze minimaal vereiste twee stappen tezamen wordt aangeduid als “handhaving in enge zin”. In verband met efficiëntie verdient het in beginsel de voorkeur om in twee stappen te handhaven.

Uit de globale analyse van de werkwijze van de verschillende gemeenten (hoofdstuk 5) is echter gebleken dat ook in zijn algemeenheid nauwelijks gebruik wordt gemaakt van handhaving in enge zin. Het invoeren van een twee-trapsmodel en daarmee de doorvoering van sec handhaving in enge zin alleen op het gebied van de handhaving van loze meldingen, zou organisatorisch gezien op problemen stuiten. Om beter aan te sluiten op de huidige praktijk binnen de gemeenten en om de voor daadwerkelijke handhaving vereiste cultuuromslag binnen de gemeente beheerst te laten plaatsvinden, is gekozen voor handhaving in drie (procedure) stappen.

Na constatering van een (niet-legaliseerbare) overtreding wordt een schriftelijke waarschuwing naar de overtreder gezonden waarin wordt vermeld dat een overtreding is geconstateerd, welke dat is en binnen welke termijn de overtreding dient te worden beëindigd bij gebreke waarvan tot handhavend optreden zal worden overgegaan. Dit is de eerste trap.

Indien de overtreding zich na afloop van de in de waarschuwing gegeven termijn nog of nogmaals voordoet dan wordt een “vooraanschrijving”, het voornemen tot (daadwerkelijk) handhavend optreden schriftelijk aan de overtreder kenbaar gemaakt. De vooraanschrijving bestaat uit twee onderdelen. “Een zienswijzebrief” en de concept-aanschrijving. In de zienswijze brief wordt de overtreder in de gelegenheid gesteld zijn of haar zienswijze (bij voorkeur schriftelijk) op het voornemen tot handhavend optreden kenbaar te maken binnen de in deze brief gegeven termijn. Uitgangspunt is dat een termijn van 14 dagen wordt gegeven voor het indienen van zienswijze. In vakantieperiodes kan deze termijn op 4 weken worden gesteld. Tevens wordt hierin –om verwarring te voorkomen- aangegeven dat het nog geen voor bezwaar vatbare beschikking betreft. Als bijlage wordt meegezonden de concept-aanschrijving. De concept-aanschrijving is, met uitzondering van de gegeven zienswijze en de gemotiveerde weerlegging hiervan, gelijk aan de definitieve voor bezwaar vatbare handhavingbeschikking. Elk onderdeel dat op grond van de Wet en/of jurisprudentie onderdeel dient uit te maken van een handhavingbeschikking dient ook in deze concept-aanschrijving te worden vermeld. Dit in verband met het rechtszekerheidsbeginsel. De overtreder kan dan op elk onderdeel van de (toekomstige) beschikking, van de feiten tot de gegeven termijnen en de gestelde overtreding zijn zienswijze geven. Hiermee is volledig voldaan aan de in de Wet neergelegde hoorplicht van het bestuursorgaan. Dit is de tweede trap.

De derde trap betreft het kenbaar maken van de (definitieve) handhavingbeschikking. Dit vindt plaats maximaal twee weken na afloop van de gegeven zienswijzetermijn. Uiteraard alleen in het



geval de overtreding zich nog voordoet of weer heeft voorgedaan. In de beschikking worden de gegeven zienswijze kort samengevat vermeld en wordt gemotiveerd aangegeven waarom al dan niet aan de zienswijze tegemoet wordt gekomen. De handhavingsbeschikking bevat alle onderdelen die op grond van de Awb, Woningwet en de jurisprudentie zijn vereist.

- Aspecten die in ieder geval altijd onderdeel uitmaken van de handhavingsbeschikking zijn:
- Feiten (waaronder ook gevoerde gesprekken, bezoeken, historie etc);
- Overtreding (waaronder volledige vermelding van het voorschrift dat is overtreden);
- Samenvatting gegeven zienswijze;
- Motivering waarom al dan niet aan de gegeven zienswijze tegemoet wordt gekomen;
- Vaststellen bevoegdheid tot handhaving (wettelijke basis handhaving);
- Begunstigingstermijn;
- Duidelijk omschreven lastgeving: te door de overtreder te treffen maatregelen (een doen of nalaten) om te voorkomen dat de dwangsom wordt verbeurd;
- Vaststellen dwangsom met een maximum te verbeuren bedrag;
- Bezwarenclausule en mogelijkheid tot het doen van een verzoek om voorlopige voorziening bij de rechtbank.

Beslispunt 35

De handhaving vindt plaats in drie stappen. Een waarschuwingsbrief, concept-aanschrijving, definitieve voor bezwaarvatbare aanschrijving (beschikking).



8 OVERIGE MOGELIJKHEDEN TERUGDRINGEN LOZE MELDINGEN

Naast de mogelijkheid handhavend op te treden tegen loze meldingen (van verplichte BMI's) indien de hierop van toepassing zijnde NEN-norm worden overschreden, zijn er nog enkele mogelijkheden die er toe kunnen leiden dat het aantal loze melding wordt terug gedrongen.

8.1 Opnemen verbod loze meldingen in gebruiksvergunning

In de weinige jurisprudentie die op dit punt beschikbaar is, lijkt het verdedigbaar te zijn een verbod tot het doen van loze meldingen als voorwaarde op te nemen in de gebruiksvergunning. De letterlijke tekst en systematiek van de Modelbouwverordening, de toelichting op de Modelbouwverordening en op de daarbij behorende bijlage 2 (matrix voorbeeldvoorwaarden) is echter onduidelijk op dit punt en lijkt eerder het opnemen van zo'n voorwaarde niet toelaatbaar te vinden.

De voorwaarde zou bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden: "Het is verboden zodanige activiteiten uit te voeren, dan wel mogelijk te maken dat hierdoor ten onrechte een brandmelding wordt veroorzaakt".

Het in strijd handelen met de vergunningvoorschriften levert een overtreding op van artikel 6.1.1 van de Bouwverordening. Het is ingevolge artikel 6.1.1 bouwverordening verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden. Met het overtreden van dit voorschrift, staat de bevoegdheid tot handhavend optreden vast. Het betreft de generieke handhavingsbevoegdheid, gebaseerd op artikel 125 Gemeentewet. Anders dan het overschrijden van de NEN-norm zoals hiervoor omschreven, hoeft de verplichting niet via de Woningwet te worden geactiveerd. De handhaving geschiedt op dezelfde wijze als de handhaving van bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning.

De voordelen van handhaven via de gebruiksvergunning zijn dat de aanschrijving minder ingewikkeld is en dat niet hoeft te worden gewacht met handhaven totdat de NEN-norm is overschreden. Er kan op een eerder moment worden overgegaan tot handhavend optreden. Het is wel van belang in verband met de rechtszekerheid en het verbod op willekeurig handelen dat beleidsmatig wordt vastgesteld wanneer (bij hoeveel loze meldingen) voor welke gebruiksfunctie wordt overgegaan tot handhavend optreden. Het is echter zeer goed mogelijk de toegestane loze meldingen op een minder aantal te stellen dan het aantal dat in de NEN-norm 2535 is gesteld.

Tevens heeft het opnemen van het verbod tot het doen van loze meldingen in de voorwaarden van de gebruiksvergunning, een aspect van voorlichting in zich. Het bedrijf wordt –zonder dat ze de wet of de NEN-normen hoeft door te nemen- nog eens concreet gewezen op het feit dat ze er alles aan moet doen om te voorkomen dat loze meldingen worden veroorzaakt.

Hoewel het opnemen van het verbod tot het doen van loze meldingen in de voorwaarden van de gebruiksvergunning enkele voordelen zou kunnen bieden, is de juridische haalbaarheid in een gerechtelijke procedure dusdanig onzeker dat hiervoor niet wordt gekozen.

Beslispunt 36

In verband met de verschillende (juridisch) onzekere factoren wordt van de (eventuele) mogelijkheid het verbod tot het doen van loze meldingen in de voorwaarden van de gebruiksvergunning geen gebruik gemaakt.



8.2 Risicodifferentiatie

Als blijkt dat geen van de aangedragen oplossingen/maatregelen een noemenswaardig resultaat oplevert, kan worden overwogen risicodifferentiatie toe te passen. Hiermee wordt bedoeld dat voor een aantal bedrijven en instellingen met een naar verhouding laag brandrisico de verplichting van doormelding uit de bouwverordening wordt gehaald. Daarnaast kan worden overwogen vrijwillige installaties niet meer op de RAC aan te sluiten.

Bij risico-differentiatie wordt echter ingeboet op de brandveiligheid. Daarom moet dit middel –ook volgens de circulaire van het Ministerie van Binnenlandse zaken- als uiterst redmiddel worden beschouwd. Het verdient geen aanbeveling hiervan gebruik te maken.

Beslispunt 37

Er wordt geen gebruik gemaakt van risico-differentiatie.

8.3 Bouwvergunning

Artikel 2.6.2 geeft limitatief aan wanneer een brandmeldinstallatie is vereist. Artikel 2.6.4 geeft aan, dat een op grond van artikel 2.6.2 aanwezige brandmeldinstallatie moet voldoen aan de NEN 2535:1996 en NEN 2535/A1:2002. Een aanvraag om bouwvergunning dient derhalve te worden getoetst aan de hiervoor genoemde artikelen. Aangezien de Bouwverordening geen vrijstellingen op dit punt kent, dient de bouwvergunning (imperatief-limitatief stelsel) te worden geweigerd indien de aanvraag in strijd is met de betreffende bepalingen uit de Bouwverordening.

Indien de bouwvergunning wordt verleend en op een later moment blijkt dat in strijd met de bouwvergunning wordt gehandeld, dient hiertegen handhavend te worden opgetreden. Als er iets mankeert aan de kwaliteit van de BMI wordt hiermee niet alleen in strijd gehandeld met de bouwverordening maar ook met de verleende bouwvergunning. Het bouwen zonder of in afwijking van de bouwvergunning is een overtreding van artikel 40 Woningwet. Met behulp van de generieke handhavingsbevoegdheid zoals neergelegd in artikel 125 Gemeentewet kan hiertegen worden opgetreden en dient hiertegen ook te worden opgetreden.

Indien zich problemen voordoen bij een BMI dienen deze zo veel als mogelijk bij de basis te worden aangepakt.

8.4 Kwaliteitsverbetering BMI

Door middel van certificering van BMI's wordt een kwaliteitsverbetering van BMI's nagestreefd. De kwaliteitsverbetering heeft de afgelopen jaren reeds op regionaal niveau vorm gekregen en is op enkele afstemmingspunten na, op het gewenste niveau. Deze mogelijkheid tot het terugdringen van loze meldingen maakt derhalve geen onderdeel uit van de onderhavige notitie.

8.5 Educatie

Het betreft het opleiden van beheerders van BMI's. Ook deze mogelijke oplossingsrichting heeft de afgelopen jaren op regionaal niveau vorm gekregen en is tevens op enkele afstemmingspunten na op het gewenste niveau. Educatie valt dan ook buiten het kader van deze nota.

8.6 Verbetering naleefgedrag zonder handhaving

Verbeteren van het naleefgedrag kan ook worden bewerkstelligd met andere middelen dan slechts (al dan niet) handhavend optreden tegen geconstateerde overtredingen. Het doordringen van de doelgroepen van de redelijkheid van het handhavingsbeleid kan een bepaald maatschappelijk draagvlak vormen en daardoor beter naleefgedrag kan genereren.



In dit hoofdstuk wordt om deze reden aandacht geschonken aan de overige middelen om tot verbetering van het naleefgedrag te komen. Zoals in de algemene inleiding reeds is vermeld, wordt ook aandacht geschonken aan de oorzaken van goed of slecht naleefgedrag. Gedachte hierachter is dat het van belang is om te weten waarom regels niet worden nageleefd en daar dan op te sturen.

Indien de oorzaken van goed of slecht naleefgedrag bekend zijn, kan daarop worden ingespeeld bij het inzetten van middelen ter verbetering van het naleefgedrag. De zogenaamde 'Tafel van Elf' is een -door het Ministerie van Justitie verspreid- model dat is ontwikkeld om in te schatten in hoeverre wetgeving zal worden nageleefd. Daartoe is een aantal criteria opgesteld, waarvan vaststaat dat de mate waarin deze zich voordoen van invloed is op het naleven van een regel. Deze criteria zijn onder te brengen in drie groepen:

1. Criteria die spontane naleving tot gevolg kunnen hebben;
2. Criteria die betrekking hebben op naleving in verband met controle(kans);
3. Criteria die betrekking hebben op naleving in verband met een zogenaamde 'sanctie-dimensie'.

Deze criteria luiden als volgt.

Spontane naleving

- 1 bekendheid en duidelijkheid regels
- 2 kosten en baten
- 3 mate van acceptatie van een wet
- 4 normgetrouwheid doelgroep
- 5 informele controle

Controledimensie

- 6 informele meldingskans
- 7 controlekans
- 8 detectiekans
- 9 controleselectiviteit

Sanctie-dimensie

- 10 sanctiekans
- 11 sanctiezwaarte

Het spreekt voor zich dat bij elk individu zowel een combinatie van verschillende criteria als de aanwezigheid van één -voor die persoon zwaarwegend- criterium tot naleving kan leiden. Uit de Tafel van Elf vallen verschillende oorzaken van goed of slecht naleefgedrag te destilleren. Deze oorzaken luiden als volgt.

- Het ontbreken van kennis van de geldende regelgeving;
- De mate van acceptatie van een wet;
- De normgetrouwheid van de doelgroep;
- Normovertreding op grond van inschatting van de risico's bij overtreding doordat de pakkans laag is en de overtreding van de norm moreel rechtvaardigbaar (kosten/baten).

8.7 Voorlichting

Uit de in de vorige paragraaf genoemde oorzaken 'het ontbreken van kennis van de geldende regelgeving', 'de mate van acceptatie van een wet' en 'het normovertredend handelen vanwege verkeerde voorlichting', blijkt duidelijk dat verbeteren van het naleefgedrag zonder (al dan niet) gebruik te maken van de handhavingsbevoegdheid, met name een kwestie van goede voorlichting is.



Indien mensen beter geïnformeerd zijn over de regels waaraan zij zich dienen te houden, het hoe en waarom ervan en de acties van de overheid indien zij desondanks de regels overtreden, ontstaat een grotere mate van begrip voor het gemeentelijk optreden ontstaan en zullen de regels ook meer worden nageleefd. De betrokken doelgroepen dienen actief te worden benaderd.

Er kunnen informatiefolders worden opgesteld en de brandweer kan per gemeente een eigen sub-site ontwikkelen, waar het onderwerp brandveiligheid en in het bijzonder het voorkomen van loze meldingen wordt behandeld. Zowel de folders als de informatie op de website moeten echter voortdurend de aandacht blijven houden. In die zin zijn het voortdurende actiepunten.

Directe voorlichting kan nog een ander positief gevolg met zich meebrengen: de communicatie kan van twee kanten komen. In gesprekken met doelgroepen kunnen deze ook aangeven op welke problemen zij stuiten en op welke wijze zij de gemeentelijke werkwijze veranderd wensen te zien. Indien de gemeente gevoelig blijkt te zijn voor praktische aanwijzingen, vergroot dit het maatschappelijk draagvlak en daaruit voortvloeiende het naleefgedrag.

Veel van de problemen bij BMI's komen voort uit onwetendheid over de werking van BMI's bij de gebruikers. Dit blijkt onder andere uit het hoge percentage loze meldingen ten gevolge van werkzaamheden in de nabijheid van de BMI. In dit kader kan directe voorlichting een belangrijke rol spelen. Hier ligt een taak voor de leverancier, het onderhoudsbedrijf en in het verlengde daarvan voor de brandweer. Direct contact met de bedrijven ter plaatse door de repressieve dienst of op een later moment door de preventieve dienst waarbij uitleg wordt gegeven over de werking van de BMI en het belang van het voorkomen van loze meldingen werkt als voorlichtingsmiddel ook uitstekend.

Ook de melderkeuze en de projectering van automatische brandmelders is uitermate belangrijk om loze meldingen te voorkomen. Het geven van informatie en advies hieromtrent maakt ook een belangrijk onderdeel uit van de voorlichting.

Verder zullen (geanonimiseerde) publicaties van handhavingsacties in het kader van loze meldingen leiden tot een verbeterd naleefgedrag. Bedrijven realiseren zich hierdoor dat de sanctiekans groot is waardoor de naleving wordt bevorderd.

Voorts is van belang dat het onderhavige beleid wordt gepubliceerd en bekendgemaakt na vaststelling hiervan door de verschillende gemeentebesturen. Hiermee wordt niet alleen voldaan aan de regelgeving omtrent het inwerkingtreden van het beleid maar het zorgt tevens voor een stuk noodzakelijke voorlichting en bewustwording bij de bedrijven.

Beslispunt 38

Pro-actieve voorlichting inzake brandveiligheidsvoorschriften en de handhaving hiervan moet een belangrijke rol krijgen binnen de regionale brandweer en de verschillende gemeenten.

TOT SLOT

Het grote aantal loze meldingen wordt door de brandweer als een groot probleem ervaren. In deze notitie is getracht een overzicht te geven van de mogelijkheden die er zijn om het probleem aan te pakken en zijn keuzes gemaakt van welke mogelijkheden gebruik wordt gemaakt en hoe dat vorm dient te krijgen. Het is gebleken dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de (handhavings)mogelijkheden die er zijn. Deze notitie is er op gericht om volledig gebruik te (gaan) maken van alle ter dienste staande mogelijkheden teneinde het aantal loze meldingen zo veel als mogelijk te reduceren.



BIJLAGE 1 REPRESSIE REGISTRATIEFORMULIER EN TOELICHTING

Registratieformulier automatische brandmeldingen		REPRESSIE
1. Gebruiksgegevens veroorzaker melding (zie toelichting)		
Bedrijfsnaam		OMS-nr.
Adres bedrijf		
Plaats		
Naam aanwezige persoon		
Geïnstreueerd persoon aanwezig?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	
2. Uitrukgegevens		
Datum melding		
Tijdstip melding		
Naam bevelvoerder		
3. Alarmgegevens		
Melding via	<input type="radio"/> RAC <input type="radio"/> PAC	
4. Meldgegevens		
Soort alarm	<input type="radio"/> A1: Handmatig alarm <input type="radio"/> A2: Automatisch alarm <input type="radio"/> A3: Externe melder (bijv. CO2- of sprinklerinstallatie/gasmelding)	
Nummer melder	Groepnr.	Meldernr.
Locatie melder (invullen als meldnummer niet bekend is)	Bouwlaag: _____ Soort ruimte: _____ Nummer ruimte: _____ Nadere omschrijving locatie en (gebruik) ruimte: _____ _____ _____	
Resetten BMI	<input type="radio"/> Voor aankomst brandweer <input type="radio"/> Na toestemming (en in aanwezigheid brandweer)	
Oorzaak melding (beknopte toelichting op de oorzaak van de melding) ³	_____ _____ _____ _____ _____	
6. Bijzonderheden en/of opmerkingen (zie toelichting)		
_____ _____ _____ _____		

³ Preventie zal aan de hand van deze informatie de melding nader categoriseren.



TOELICHTING REGISTRATIEFORMULIER REPRESSIE

Dit registratieformulier is bedoeld om een uniforme wijze van registratie in de Regio Zuid-Limburg te bewerkstelligen. Met deze uniforme registratie wordt inzicht verkregen in het aantal en de soort brandmeldingen die de Regionale Alarm Centrale (RAC) krijgt. De gegevens die zijn vergaard worden gebruikt bij het terugdringen van ongewenste en onechte meldingen en dienen ter ondersteuning van de handhavingprocedures. Het is dan ook van groot belang dat de repressieve dienst (en in navolging daarop de preventieve dienst)bij iedere brandmelding een registratieformulier zo goed en volledig mogelijk invult, ook als het een echte brand betreft.

<u>Onderwerp nummer</u>	<u>Toelichting op het onderwerp</u>
1	<u>Gebruiksgegevens veroorzaker melding</u> Naam bedrijf altijd invullen. Overige gegevens alleen invullen indien het een bedrijfsverzamelgebouw betreft of als de gebruiker iemand anders is dan de eigenaar van het bouwwerk. OMS-nr. moet altijd worden ingevuld.
	Geïnstreerd persoon aanwezig: is er iemand aanwezig die antwoorden weet op de relevante vragen van bevelvoerder en/of kan deze persoon contact krijgen met iemand die dat wel weet.
4	<u>Meldgegevens</u> Oorzaak melding: Beschrijf in eigen woorden de (vermoedelijke) oorzaak van de brandmelding. N.B. de termen echte, onechte of ongewenste brandmeldingen <u>niet</u> gebruiken.
6	<u>Bijzonderheden en/of opmerkingen</u> Bijvoorbeeld communicatieproblemen met contactpersoon ter plaatse, vandalisme, problemen bij de uitruk, alle informatie die van belang kan zijn en nuttig kan zijn i.v.m. eventuele handhaving op een later moment.

IN TE VULLEN DOOR AFDELING PREVENTIE

4. Meldgegevens		
Soort melding (zie toelichting)	<input type="radio"/> Echte brandmelding <input type="radio"/> Ongewenste brandmelding <input type="radio"/> Onechte brandmelding	
Type melder (zie toelichting)	<input type="radio"/> Rookmelder <input type="radio"/> Temperatuurmelder <input type="radio"/> Handbrandmelder	<input type="radio"/> Beammelder <input type="radio"/> Sprinkler <input type="radio"/> Onbekend <input type="radio"/> Anders,

TOELICHTING REGISTRATIEFORMULIER PREVENTIE

<u>Onderwerp nummer</u>	<u>Toelichting op het onderwerp</u>
4	<u>Meldgegevens</u> Aan de hand van de beschrijving van repressie van de oorzaak van de melding kan worden bepaald van welk type loze melding sprake is.
	Soort melding:
	<ul style="list-style-type: none"> • Echte brandmelding: • Brandalarm als gevolg van brand.
	<ul style="list-style-type: none"> • Ongewenst brandmelding: • Brandmelding als gevolg van de aanwezigheid van een op brand lijkend verschijnsel die niet het gevolg is van een echte brand. Onder op brandlijkende verschijnselen verstaan we rook, stoom of stof, bedieningsfout, kwaadwilligheid, gewijzigd gebruik, abnormale situatie, applicatie (toepassing) en geen informatie.
	<ul style="list-style-type: none"> • Onechte brandmelding: • Brandmelding die niet het gevolg is van een brand, of een op brand lijkend verschijnsel, (oorzaak techniek) zoals kwaliteit onderhoud, atmosferische invloeden, invloed van andere systemen, systeemstoring, beschadiging en oorzaak onduidelijk.
	Type melder:
	Aan de hand van de gegevens die Repressie heeft ingevuld, kan het type melder van de installatietekeningen worden afgeleid. N.B.: alleen invullen indien prestatie-eis is overschreden.



BIJLAGE 2 PREVENTIE REGISTRATIEFORMULIER EN TOELICHTING

Registratieformulier / checklijst automatische brandmeldingen PREVENTIE

1. Objectgegevens (zie toelichting)		
Naam object		
Naam eigenaar		
Adres object		
Postcode en plaats		
Naam contactpersoon		
Opgeleid persoon	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nee	Naam
Kenmerk	Dossiernr.	OMS-nr.

7. NEN-norm loze melding (zie toelichting)	
Prestatie-eis ongewenste brandmeldingen:	<input type="radio"/> oppervlakte: M ² <input type="radio"/> aantal puntmelders:
Prestatie-eis onechte brandmeldingen:	<input type="radio"/> oppervlakte: M ² <input type="radio"/> aantal puntmelders:

Naam preventiemedewerker	
--------------------------	--



TOELICHTING REGISTRATIEFORMULIER PREVENTIE

Dit registratieformulier is bedoeld om een uniforme wijze van registratie in de Regio Zuid-Limburg te bewerkstelligen. Met deze uniforme registratie wordt inzicht verkregen in het aantal en de soort brandmeldingen die de Regionale Alarm Centrale (RAC) krijgt. De gegevens die zijn vergaard worden gebruikt bij het terugdringen van ongewenste en onechte meldingen en dienen ter ondersteuning van de handhavingprocedures. Het is dan ook van groot belang dat de preventieve dienst en (de repressieve dienst daaraan vooraf gaand) bij iedere brandmelding een registratieformulier zo goed en volledig mogelijk invult, ook als het een echte brand betreft.

<u>Onderwerp nummer</u>	<u>Toelichting op het onderwerp</u>
1	<p><u>Objectgegevens</u></p> <p>Objectgegevens altijd volledig invullen. Ook de naam van de eigenaar van het bouwwerk (indien een rechtspersoon de juiste tenaamstelling volgens de KvK invullen en het postadres volgens de inschrijving KvK!). De eigenaar dient namelijk op grond van de regelgeving als direct belanghebbende in kennis te worden gesteld van elke handhavingsbeschikking die primair is gericht aan de veroorzaker van de loze melding.</p> <p>Kenmerk: Dossiernummer altijd invullen. Indien er geen dossiernummer is dan moet het OMS-nr. zoals ingevuld op het repressieformulier worden ingevuld. Dit om te voorkomen dat als beide formulieren op wat voor manier dan ook van elkaar los raken in het proces, deze altijd weer aan elkaar kunnen worden gehecht. Dit voorkomt stagnering van het handhavingproces.</p>

7 NEN-norm loze melding
In NEN-Norm 2535 staat vermeld aan welke prestatie-eisen een object met een bepaalde gebruiksfunctie dient te voldoen. Hier dient het aantal vierkante meters en/of het aantal puntmelders te worden ingevuld, zodat het systeem de normen voor onechte en ongewenste meldingen voor het onderhavige object (NEN-prestatie-eisen in relatie tot PvE en/of installatietekeningen van het object) kan berekenen.
Op basis van deze objectgebonden gegevens kan worden geconstateerd of de norm wordt overschreden zodat handhavingmiddelen kunnen worden ingezet.