

Internetconsultatie

Aan de minister voor Wonen en Rijksdienst
Dhr. drs. S.A. Blok

Datum	30 september 2016	Telefoon	026 - 3552921
Onze referentie	U16-20160211	E-mail	e.vanmierlo@brandweernederland.nl
Uw referentie	-	Onderwerp	Reactie op consultatieversie van het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen
Uw brief van	-		

Excellentie,

Op 18 juli 2016 is het Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen gepubliceerd. Dit Besluit is een uitwerking van het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen, dat momenteel in behandeling is bij de Tweede Kamer. In deze brief treft u onze reactie aan, gevolgd door een nadere specificatie van onze belangrijkste aandachtspunten in de bijlage.

Op dit moment is het omgevingsrecht enorm in beweging. Denk hierbij aan de Omgevingswet en de onderliggende AMvB's, het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen en de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Het is essentieel dat deze wet- en regelgeving bestuurlijk-juridisch goed aansluit op de Wet Veiligheidsregio's. Het bestuur van de veiligheidsregio heeft namelijk op grond van de Wet Veiligheidsregio's overgedragen taken om brand te voorkomen, te beperken en te bestrijden (artikelen 3, 10 en 25 Wvr).

Het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen introduceert een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen en beoogt een verbetering van de positie van de bouwconsument. Uitgangspunt hierbij is dat de markt zelf de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteitsborging in de bouw, en dat de overheid kaders stelt. Dit uitgangspunt past voor een groot deel in de visie van de brandweer in Nederland (de "Brandweer over morgen"), waarin wij onder meer de eigen verantwoordelijkheid voor brandveiligheid van burgers, bedrijven en instellingen benadrukken. Dit neemt niet weg dat brandveiligheid bijzondere aandacht verdient, juist voor die situaties waar het handelingsperspectief van de burger bepaald wordt door toedoen van derden.

In haar advies op een ontwerp van een gebouw en toezicht tijdens de bouwfase, baseert de brandweer zich niet alleen op de technische voorwaarden uit het Bouwbesluit, maar benadert zij de brandveiligheid integraal. Hierbij worden technische voorschriften gezien in het licht van het toekomstige gebruik van het bouwwerk, beperken en bestrijden van eventuele incidenten en de zelfredzaamheid van personen in het gebouw én de naaste omgeving en de eventuele betrokkenheid van gevaarlijke stoffen. In die optiek worden ook voorstellen voor gelijkwaardigheid op het gebied van brandveiligheid besproken en beoordeeld. Vroegtijdige betrokkenheid van de brandweer is van belang voor alle partijen: de ontwikkelaar, bouwconsument, de burger, gebruiker én hulpverlener. Een integrale en samenhangende benadering van brandveiligheid is dus van meerwaarde ten opzichte van enkel een technische Bouwbesluittoets. Brand kan een grote maatschappelijke impact hebben, dat ervaren wij in ons dagelijks werk. In het wetsvoorstel en met name in het onderhavige Besluit, komt de integrale en samenhangende benadering ten aanzien van de keten van brandweeradvisering, toezicht en brandweeroptreden op geen enkele wijze tot uitdrukking.

De afgelopen jaren hebben wij - zowel tijdens rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer en in onze inbreng in het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) - consequent verzocht de betrokkenheid van de veiligheidsregio (brandweer) in het wetsvoorstel omtrent private kwaliteitsborging te borgen. Samengevat gaat het om de volgende zaken:

- de noodzaak van een integrale benadering van brandveiligheid (van preventie tot bestrijding);
- het bezien van de beoogde veranderingen in bouw- en woningtoezicht in een bredere context, te weten het omgevingsrecht waaronder de Omgevingswet;
- de afstemming met de adviezen van de Commissie Hoekstra omtrent de evaluatie van de Wet veiligheidsregio's;
- de borging van de samenhang tussen brandweeradvisering, toezicht en brandweeroptreden.

Vanaf december 2013 heeft het ministerie voor Wonen en Rijksdienst er diverse keren blijk van gegeven dat brandveiligheid voor u een belangrijk thema is. Dit is op 6 juli jl. herbevestigd door toezeggingen van u aan de Tweede Kamer, waarin u heeft aangegeven dat "bij AMvB bepaald wordt bij welke bouwprojecten, afhankelijk van de gevolgklasse van het bouwwerk, vroegtijdig advies nodig is van de brandweer".

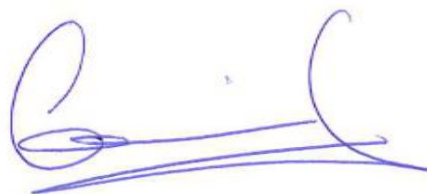
In ambtelijke overleggen is toegezegd dat de adviesrol met betrekking tot de hogere risico's (gevolgklassen 2 en 3) voor de brandweer / Veiligheidsregio wettelijk geborgd gaat worden op het moment dat deze gevolgklassen - na politieke besluitvorming - via een wijzigingsbesluit verwerkt worden in de AMvB. Tevens is aangegeven dat de brandweer onderdeel wordt van de op te richten Toelatingsorganisatie, die al vanaf gevolgklasse 1 actief zal zijn. Wij gaan er van uit dat deze politieke toezeggingen en ambtelijke afspraken stand houden. Het bevreemdt ons dat deze politieke toezeggingen en ambtelijke afspraken niet al in het onderhavige Besluit zijn geconcretiseerd, omdat het Besluit nu immers al op punten doorwerkt voor gevolgklassen 2 en 3.

Wij vertrouwen erop u met ons advies van dienst te zijn. Wij zijn van harte bereid om onze opmerkingen persoonlijk toe te lichten. In de bijlage gaan wij verder inhoudelijk in op de voor ons belangrijke thema's.

Met vriendelijke groet,



ing. S.J.M. Wevers MCDm
Voorzitter Raad van Brandweercommandanten



N. van Mourik
*Voorzitter Raad Directeuren
Veiligheidsregio*

Bijlage bij brief Internetconsultatie Besluit kwaliteitsborging voor het bouwen

Borging brandveiligheid

Het wetsvoorstel is een proceswet. De technische Bouwbesluittoets die in het huidige stelsel tot de verantwoordelijkheid van gemeenten behoort, wordt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel door private partijen uitgevoerd. Daarbij komt de verantwoordelijkheid voor het ontwerp en realisatie van een brandveilig gebouw nadrukkelijk bij de initiatiefnemer te liggen. Tegelijkertijd blijven de verantwoordelijkheid en taak om op te treden tegen gevaarlijke situaties en de bouwer hier op aan te spreken bij het bevoegd gezag, zoals blijkt uit de antwoorden van de minister op de Kamervragen van 26 augustus 2016 naar aanleiding van het artikel 'Bouw faalt als keurmeester van zichzelf'.

Wij zijn van mening dat brandveiligheid tot het publieke domein behoort en dat de bouwconsument en burger moeten kunnen vertrouwen op een onafhankelijke toets op brandveiligheid van een voldoende kwaliteitsniveau. Wij achten een borging van brandveiligheid van groot belang in het nieuwe stelsel, met name wanneer een burger, die niet noodzakelijkerwijs de bouwconsument is, blootgesteld kan worden aan de gevolgen van een incident aan of bij een bouwwerk. In het onderhavige besluit vinden wij geen aanknopingspunten voor betrokkenheid van de brandweer in de Toelatingsorganisatie. Daarnaast is het ons voorsnog onduidelijk hoe de onafhankelijkheid van kwaliteitsborgers kan worden geborgd, omdat in het Besluit wordt vermeld dat pas bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld over de uitwerking hiervan. Bovendien, zo blijkt uit de toelichting van het Besluit, is het niet de bedoeling dat de Toelatingsorganisatie de kwaliteitsborgers controleert.

Deze onduidelijkheid over de onafhankelijkheid van kwaliteitsborgers en de betrokkenheid van de brandweer, doet bij ons de vraag rijzen in hoeverre de publieke veiligheidsbelangen van de burger nu op zijn merites beoordeeld kunnen worden door de Tweede Kamer, terwijl de waarborgen voor een onafhankelijke kwaliteitsborging nog niet bestaan. De voorgestelde structuur van kwaliteitsborgers, instrumentaanbieders en toelatingsorganisatie is complex; uit het onderhavige Besluit kunnen wij niet afleiden of het nieuwe stelsel straks in samenhang, efficiënt en effectief kan gaan werken en hoe dan brandveiligheid geborgd kan worden.

Behouden van het huidige (brand)veiligheidsniveau in relatie tot de Omgevingswet

Nederland is één van de meest brandveilige landen ter wereld, gemeten in dodelijke slachtoffers per miljoen inwoners. Dit brandveiligheidsniveau is behaald door een samenspel van de huidige normen en uitvoering. Het onderhavige besluit gaat uit van het instellen van een nieuw stelsel van kwaliteitsborging. Tegelijkertijd gaat echter ook de onderliggende wetgeving veranderen. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen gaat uit van het Bouwbesluit 2012 en de daarbij behorende (veiligheids)normen. Het is echter de verwachting dat spoedig na het instellen van dit nieuwe stelsel, ook het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving (AMvB onder Omgevingswet) in werking treedt, die het Bouwbesluit 2012 daarmee vervangt. Het Besluit bouwwerken leefomgeving wijkt echter op een aantal essentiële punten af van het Bouwbesluit, onder andere ten aanzien van eisen voor bruikbaarheid en de eisen ten aanzien van de inzetbaarheid van brandweeroptreden, waaronder toegang voor hulpdiensten en bereikbaarheid en bluswatervoorziening. Tevens veranderen er met de komst van de Omgevingswet ook nog andere zaken: er treedt naar verwachting een verschuiving op van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Dit is in ieder geval al aan de orde na inwerkingtreding van het onderhavige Besluit, omdat het bevoegd gezag pas ná oplevering van een bouwwerk zal kunnen gaan handhaven op het opgerichte bouwwerk.

Wij hebben recent onze opmerkingen bij de internetconsultatie over de AMvB's onder de Omgevingswet kenbaar gemaakt. Wij vinden het noodzakelijk dat er een goede afstemming plaatsvindt tussen de ontwikkelingen met betrekking tot de Omgevingswet en het onderhavige Besluit, om zodoende te borgen dat het huidige brandveiligheidsniveau in ieder geval gelijk blijft in het nieuwe stelsel.

(Brand)veiligheidsexpertise in de toelatingsorganisatie

Het wetsvoorstel regelt dat voor bouwwerken gebruik dient te worden gemaakt van toegelaten instrumenten voor kwaliteitsborging, om te waarborgen dat aan bouwtechnische voorschriften kan worden voldaan. Het wetsvoorstel schept de kaders voor een Toelatingsorganisatie (een ZBO), die de instrumenten voor private kwaliteitsborging moet beoordelen. De rol van de Toelatingsorganisatie is cruciaal voor de goede werking van het nieuwe stelsel. De Toelatingsorganisatie heeft een sleutelrol als het gaat om de kwaliteitseisen waaraan instrumenten, beheerders en kwaliteitsborgers moeten voldoen, blijkens de Memorie van Toelichting van de wet. Uit diezelfde toelichting blijkt ook dat kennis over brandveiligheid zal worden ingebed binnen de op te richten Toelatingsorganisatie en dat de brandweer betrokken wordt bij verdere uitwerking van de criteria voor instrumenten voor kwaliteitsborging bij algemene maatregel van bestuur.

In de internetconsultatie hebben Brandweer Nederland en de gezamenlijke veiligheidsregio's bepleit een zetel voor specifieke brandveiligheidsdeskundigheid structureel door onze branche in de toelatingsorganisatie te borgen. Dit omdat niet alleen gevolgklasse 1 (de lagere risicoklasse) onder het nieuwe stelsel komt te vallen, maar mogelijk na verloop van tijd - na politieke besluitvorming - ook de gevolklassen 2 en 3. Dit betekent dat al vanaf de instelling van de ZBO de specifieke brandveiligheidszetel daadwerkelijk zijn invulling zou moeten krijgen, om een adequate en consistente doorwerking bij de gevolklassen 2 en 3 te borgen. Het is van groot belang om de samenhang tussen brandweeradvisering, toezicht en brandweeroptreden in het oog te houden. Wij constateren nu dat noch het wetsvoorstel, noch het onderhavige Besluit de zetel in de Toelatingsorganisatie ten behoeve van brandveiligheidsadvisering, in tegenstelling tot de hierover eerder gedane politieke toezeggingen, afdoende adresseert. Tevens is in het onderhavige Besluit niets terug te vinden van een betrokkenheid van de brandweer bij het opstellen van de criteria voor en toetsing van de instrumenten. Wij constateren dat het onderhavige Besluit in de huidige versie ook voor dit onderwerp verder niet voorziet in een nadere aanpassing naar aanleiding van het eerder gestelde in de MvT van de wet en / of eerder gedane toezeggingen.

Om de ZBO de haar in het wetsvoorstel toebedachte taken adequaat te kunnen laten uitvoeren, zal naar onze mening sprake moeten zijn van een robuuste organisatie, die ook in omvang, capaciteit en deskundigheid voldoende is toegerust. Uit het onderhavige Besluit kunnen wij niet opmaken of de Toelatingsorganisatie van voldoende omvang zal zijn, over voldoende capaciteit zal beschikken en of de brandveiligheidsexpertise hierin voldoende vertegenwoordigd is.

Gevolklassen 2 en 3

Het onderhavige Besluit handelt over bouwwerken vallend onder gevolgklasse 1. Het ministerie heeft aangegeven nog geen kaders te stellen voor (private) experimenten met bouwwerken die vallen onder de gevolklassen 2 en 3. Omdat de rol van de brandweer / veiligheidsregio pas bij wijzigingsbesluit van de AMvB nader zal worden beschreven voor de hogere gevolklassen, is betrokkenheid van de brandweer bij deze experimenten momenteel vrijwillig. Het veiligheidsrisico van de bouwwerken onder klasse 2 en 3 rechtvaardigt, mede vanwege haar rol vanuit de Wet veiligheidsregio's, de betrokkenheid van de brandweer als onafhankelijke en deskundige partij bij de beoordeling van de brandveiligheid. Het zou dan ook logisch moeten zijn dat de brandweer zal worden betrokken bij experimenten die onder de verantwoordelijkheid van het Rijk geïnitieerd worden. Ook ter bevordering van een nadere evaluatie, dienen naar onze mening dan al kaders kenbaar gemaakt te worden voor experimenten betreffende gevolklassen 2 en 3.