GEMEENTE
VALKENSWAARD

De raad van de gemeente Valkenswaard in zijn openbare vergadering van 28 oktober 2010

gelet op artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's en de aanpassing daarop (Stb 2010, 145 en 146); overwegende dat het verplicht is een verordening vast te stellen omtrent het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt; gezien het advies van brandweer Valkenswaard;

Besluit;

de Brandbeveiligingsverordening 2010 vast te stellen.

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. een inrichting: een voor mensen toegankelijke ruimtelijk begrensde plaats voor zover die geen bouwwerk is;
b. bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.

Artikel 2 Verbodsbepaling

1 Het is verboden zonder of in afwijking van een door het college verleende gebruiksvergunning een inrichting in gebruik te hebben of te houden, voor zover daarin:
   a meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn of,
   b aan meer dan 5 personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft of,
   c aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of aan meer dan 10 lichamelijk of geestelijk gehandicapte personen dagverblijf zal worden verschaft.
2 Het college kan aan de gebruiksvergunning voorwaarden verbinden met inachtneming van het gestelde in de artikelen 4 en 5.
3 Het college kan aan de gebruiksvergunning nieuwe voorwaarden verbinden en gestelde voorwaarden wijzigen of intrekken, indien het belang waarvoor de gebruiksvergunning is verleend dit vereist op grond van een verandering van inzichten of verandering van de omstandigheden gelegen buiten de inrichting, opgetreden na het verlenen van de gebruiksvergunning.
4 Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

Artikel 3 Weigeringgronden

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

Artikel 4 Gebruikseisen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3 van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Stb. 2008, 327) zijn overeenkomstig van toepassing op vergunningplichtige en niet vergunningplichtige inrichtingen..

Artikel 5 Brandveiligheidsvoorzieningen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de paragrafen 2.4, 2.5 2.6, 2.7 2.8 en 2.9 van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Stb. 2008, 327) zijn overeenkomstig van toepassing op vergunningplichtige en niet vergunningplichtige inrichtingen.

Artikel 6 Melden van brand en broei

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

Artikel 7 Bossen, heidevelden, venen

De eigenaar van een aaneengesloten of vrijwel aaneengesloten opstand die voor meer dan de helft bestaat uit naaldhout, een heideveld, een veen of een ander erf of terrein, voor zover niet bedoeld in artikel 8, tweede lid, onder b van de Woningwet, en dat met brandbare gewassen is
begroeid, is verplicht de voorschriften op te volgen, die het college geeft tot het voorkomen van brand en het beperken van de gevolgen van brand.

Artikel 8 Bestuurlijke boete

Overtreding van de regels van deze verordening kan worden beboet met een bestuurlijke boete van maximaal het bedrag, genoemd in de Arbeidsomstandighedenwet artikel 34, vierde lid, onder 1° lid.

Artikel 9 Overgangsrecht

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

GEMEENTE
VALKENSWAARD

Artikel 10 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Brandbeveiligingsverordening 2010.

Artikel 11 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op het moment van inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

Kenmerk: 10raad00475

Valkenswaard,
De gemeenteraad voornoemd,

de griffier,
mr. C.J. Dorsman

de voorzitter,
drs. A.B.A.M. Ederveen

Toelichting op de Brandbeveiligingsverordening 2010

Algemeen
De wetgever kondigt in de Wet veiligheidsregio's en de aanpassing daarop in artikel 3, derde lid, een algemene maatregel van bestuur aan over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke ruimten, niet zijnde bouwwerken. Deze amvb neemt als het ware de plaats in van de brandbeveiligingsverordening (TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 968, nr. 8, p.7). Naar verwachting treedt deze amvb pas medio 2011 werking. Tot die tijd zal op de grond van de Wet veiligheidsregio's in elke gemeente een brandbeveiligingsverordening van kracht moeten zijn. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's, het niet beschikbaar zijn van de hiervoor bedoelde amvb en het ontbreken van relevant overgangsrecht in de Wet veiligheidsregio's zal de raad een nieuwe brandbeveiligingsverordening moeten vaststellen. De bestaande brandbeveiligingsverordening vervalt namelijk van rechtswege bij de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's.

De voorliggende modelregeling is, gezien het tijdelijk karakter (tot de inwerkingtreding van de amvb) terughoudend van aard.
De regeling is aangepast aan de Wet veiligheidsregio's en de Dienstenrichtlijn. Toegevoegd zijn regels voor de bestuurlijke boete.

Brandbeveiligingsverordening is vangnet
De brandbeveiligingsverordening mag niet regelen voor zover daarin bij of krachtens enig ander (hoger) wettelijk voorschrift is voorzien. Hierop moet bij het stellen van regels nauwlettend worden toegezien. Feitelijk moet de gemeente zich telkens weer afvragen in hoeverre een wettelijk voorschrift al voorziet of mede (indirect) voorziet in de brandveiligheid die in de Wet veiligheidsregio's als opdacht aan het college is gegeven. In zo'n geval gaat dat wettelijk voorschrift voor op de brandbeveiligingsverordening. Met andere woorden: de brandbeveiligingsverordening is een vangnet voor brandveiligheidvoorzieningen die noodzakelijk zijn maar waarvoor geen wettelijke basis voorhanden is. Voordat een gemeente op basis van de brandbeveiligingsverordening eisen kan stellen moet er onderzoek plaatsvinden naar wettelijke voorschriften die mogelijk van toepassing zouden kunnen zijn en van rechtswege voorrang hebben. In de dagelijkse praktijk zijn er natuurlijk een aantal standaard gevallen waarbij van tevoren duidelijk is hoe zaken liggen.

Onderwerp van de regeling: objecten die geen bouwwerk zijn
De brandbeveiligingsverordening is een vangnet, een restregelgeving, zij regelt de brandveiligheid die niet op een andere manier wettelijk is geregeld. Dit is weliswaar een beperking, maar wel van een onbepaald onderwerp. Bij het gebruiksvergunningensysteem van de brandbeveiligingsverordening gaat het namelijk om objecten die geen bouwwerken zijn: 'niet bouwwerken'. Het kan gaan om bijvoorbeeld een los met de wal verbonden drijvend hotel, een drijvende discotheek of een tijdelijke tent. Het onderwerp is vooraf niet te bepalen.

De omschrijving in de Wet veiligheidsregio's zelf kent een beperking van doel, n.l. brandveiligheid, maar (behalve door andere wettelijke voorschriften) geen beperking van object.

De omschrijving is van toepassing op de gehele omgeving.
Voor een dergelijk object is het vanwege het feit dat niet van tevoren duidelijk is waarom het gaat, moeilijk concrete regels te maken. Veel objecten lijken echter op bekende bouwwerken. Overeenkomstig daaraan kunnen eisen worden gesteld, afhankelijk van de specifieke situatie.

Als voorbeeld dient een bouwwerk dat op de grond staat. Hiervoor is in elk geval het Bouwbesluit, het Gebruiksbesluit en de bouwverordening ex de Woningwet van toepassing. Door de definitie van het begrip bouwwerk in de bouwverordening en de toepassing ervan in het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit is een constructie die drijft op het water meestal geen bouwwerk in de zin van de Woningwet en afgeleide regelgeving. Voor een met de grond verbonden object is de Woningwet het juridisch kader. Voor hetzelfde object dat drijft is de brandbeveiligingsverordening het juridisch kader (voor de brandveiligheid). Een ander voorbeeld: een tent die langdurig op dezelfde plaats staat kan een bouwwerk zijn (Woningwet van toepassing), terwijl diezelfde tent tijdens een kortdurende periode een 'niet-bouwwerk' is, waarvoor op grond van de brandbeveiligingsverordening eisen moeten worden gesteld.
Over de lastige vraag: wanneer is een object een bouwwerk volgt hieronder, mede aan de hand van staande jurisprudentie, een toelichting

Bouwwerk of geen bouwwerk, open erf en terrein
De Woningwet heeft een grote invloed op de reikwijdte van de brandbeveiligingsverordening, deze wet bevat de wettelijke grondslag voor voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen en het gebruik van bouwwerken en het gebruik van open erven en terreinen en de staat, waarin deze zich moeteen bevinden. De beperking die de Woningwet oplegt, als hogere regeling, zit in de begrippen bouwwerk, open erf en terrein.

Bouwwerk
Een definitie van het begrip bouwwerk geeft de Woningwet niet, de VNG houdt in de modelbouwverordening een in de jurisprudentie aanvaarde definitie aan:
- *bouwwerk:* elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.
Aan de hand van de vier elementen van de definitie van het begrip bouwwerk

1 constructie,
2 van enige omvang,
3 met de grond verbonden,
4 bedoeld om ter plaatse te functioneren wordt bepaald of een object een bouwwerk is of niet.

Over het begrip bouwwerk bestaat een uitgebreide jurisprudentie, het is niet zonder meer duidelijk wanneer aan de vier voorwaarden wordt voldaan om tot de conclusie te komen dat een object een bouwwerk is.
De jurisprudentie is te omvangrijk en te casuïstisch om hier weer te geven. Een uitgebreide opsomming van jurisprudentie kunt u vinden in de toelichting op de modelbouwverordening van de 'Standaardregelingen in de bouw' (Sdu uitgevers bv, Den Haag).

Open erf en terrein
Bouwwerken vallen niet onder de werking van de brandbeveiligingsverordening, ook sommige open erven en terreinen vallen niet onder de werking van de verordening. Op grond van artikel 8, tweede lid, onder b, van de Woningwet zijn namelijk in de bouwverordening

voorschriften opgenomen over de staat en het in gebruik nemen en gebruiken van open erven en terreinen.
Hiervoor kunnen dus geen eisen worden gesteld op grond van de brandbeveiligingsverordening.
De begripsomschrijving van erf is overgenomen uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) dat op 1 juli 2010 in werking is getreden. Die omschrijving is afgeleid uit de jurisprudentie (zie ABRvS 15 september 1997, LJN: AA3601, AB 1998, 5).
Uitgangspunt is dat het gehele perceel bij een hoofdgebouw in beginsel als erf kan worden aangemerkt. Echter uit de systematiek van een bestemmingsplan of beheersverordening kan voortvloeien dat bepaalde verder van het hoofdgebouw af gelegen delen van een perceel niet als erf aangemerkt kunnen worden. Dit zal in beginsel uitsluitend het geval kunnen zijn bij percelen van een aanzienlijke omvang, veelal gelegen buiten de bebouwde kom. Bij dergelijke omvangrijke percelen geven bestemmingsplannen of beheersverordeningen soms regels die het perceel onderverdeelt in een bouwblok of bestemming, waarbinnen het hoofdgebouw met bijbehorende aan-en uitbouwen en bijgebouwen gebouwd kunnen worden en waar een verdere inrichting kan plaatsvinden als buitenruimte behorende bij het hoofdgebouw.
Onder een terrein wordt verstaan een bij een bouwwerk behorend onbebouwd perceel, of gedeelte daarvan, niet zijnde een erf. Om als terrein in de zin van de bouwverordening te kunnen worden aangemerkt, moet dus aan vier voorwaarden zijn voldaan: 1) het is een perceel grond, 2) dat onbebouwd is, 3) dat bij een bouwwerk hoort en 4) dat geen erf is.

Gebruiksvergunning voor een inrichting
De brandbeveiligingsverordening kent een gebruiksvergunningenstelsel voor die situaties die uit een oogpunt van brandveiligheid meer dan gebruikelijke aandacht nodig hebben. Gezien de onbepaaldheid van de situaties is niet gekozen voor een meldingsplicht i.p.v. vergunningsplicht, omdat tussen die situaties dan bij voorbaat onderscheid gemaakt moet worden. Daarnaast staan in de brandbeveiligingsverordening gebruiksvoorwaarden waaraan altijd moet worden voldaan.
Voor het stellen van eisen via een vergunning of via de directe werking van de verordening is het nodig dat de situatie waarop de vergunning of eisen van toepassing is, is afgebakend: een ruimtelijk begrensde plaats, voor zover die geen bouwwerk is. Kortheidshalve is gekozen voor één begrip: inrichting.
Het is duidelijk dat voor een zo grote verscheidenheid aan situaties het niet goed mogelijk is concrete eisen te stellen. Om dezelfde reden is het aanvragen van een vergunning vormvrij. Het Gebruiksbesluit geeft richtlijnen voor de te stellen voorwaarden.
Aan een los aangemeerde drijvende hotelboot bijvoorbeeld kunt u dezelfde brandveiligheidseisen stellen als aan een vast met de wal verbonden drijvende hotelboot (bouwwerk in de zin van de bouwverordening en de Woningwet).

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

Dienstenrichtlijn
De modelbrandbeveiligingsverordening 2010 is aangepast aan de Dienstenrichtlijn.

Toezicht op de naleving
Het toezicht op de naleving van de brandbeveiligingsverordening berust krachtens artikel 61 van de Wet veiligheidsregio's bij door burgemeester en wethouders opgedragen ambtenaren. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wijst op grond van artikel 65 van de Wet veiligheidsregio's de ambtenaren aan belast met de opsporing van strafbare feiten.
Bestuurlijke boete
De Wet veiligheidsregio's geeft de raad van een gemeente de bevoegdheid om, indien de raad dat wenst, bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor overtreding van regels gesteld krachtens artikel 3, tweede lid (brandbeveiligingsverordening) en derde lid (algemene maartregel van bestuur, deze is nog niet opgesteld) van de wet. Het maximum bedrag van de boete mag niet hoger zijn dan het bedrag, genoemd in de Arbeidsomstandighedenwet artikel 34, vierde lid onder 1°. Het bedrag dat daar is genoemd, bedraagt in 2009 € 9.000.
De Wet veiligheidsregio's geeft geen verdere beschrijving van de uitvoering van deze sanctie, zodat de gemeente alleen met de Awb rekening hoeft te houden.
Een alternatief artikel is aan het model van de verordening toegevoegd.

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

Overgangsrecht
In het artikel is twee keer de brandbeveiligingsverordening genoemd, omdat het nodig kan zijn dat vergunningen op grond van de brandbeveiligingsverordening van voor 2008 nog van kracht moeten zijn.

Intrekken regeling
De brandbeveiligingsverordening vervalt op het moment van inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's van rechtswege door ontbreken van de rechtsgrond: de Brandweerwet 1985.
De intrekking moet worden bekendgemaakt volgens de in artikel 144 Gemeentewet genoemde wijze.

Bekendmaking
De bekendmaking dient op een zodanig tijdstip plaats te vinden dat de verordening op het moment van inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's in werking kan treden. Dit kan:
a door plaatsing in het op een algemeen toegankelijke wijze uit te geven gemeenteblad;
b bij gebreke van een gemeenteblad, door terinzagelegging voor de tijd van twaalf weken op de gemeentesecretarie of op een andere door het college te bepalen plaats en door het doen van mededeling daarvan in een plaatselijk verschijnend dag-, nieuws-of huis-aan-huisblad.
Voor de wijze van elektronische bekendmaking zie:
http://www.vng.nl/eCache/DEF/88/626.html.

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