

## Brandbeveiligingsverordening Leidschendam-Voorburg 2012

### **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 vergunning 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 10 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 vergunning voorwaarden verbinden met inachtneming van het gestelde in de artikelen 4 en 5.
3. Het college kan aan de vergunning nieuwe voorwaarden verbinden en gestelde voorwaarden wijzigen of intrekken, indien het belang waarvoor de vergunning 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 vergunning.
4. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

### **Artikel 3 Weigeringgronden**

Het college weigert een vergunning, 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 artikelen 1.16, 1.17 en 6.5 en in de afdelingen 6.5, 6.6, 7.1 en 7.2 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676) zijn van overeenkomstige toepassing op vergunningplichtige en niet vergunningplichtige inrichtingen.

### **Artikel 5 Brandveiligheidsvoorzieningen**

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de afdelingen 6.7 en 6.8 van het Bouwbesluit 2012 (Stb.2011,416 en 676) zijn, met uitzondering van de artikelen 6.28, 6.29 en 6.39, van overeenkomstige 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 1.1, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 (Stb.2011,416 en 676), 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°.

### **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.

**Artikel 10 Citeertitel**

Deze verordening wordt aangehaald als Brandbeveiligingsverordening Leidschendam-Voorburg 2012.

**Artikel 11 Inwerkingtreding**

Deze verordening treedt in werking op de dag na de bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van  
de raad van de gemeente Leidschendam-Voorburg

de griffier,            de voorzitter,

mr. G.A. van Egmond    drs. J.W. van der Sluijs

## Toelichting op de Brandbeveiligingsverordening Leidschendam-Voorburg 2012

### 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 zal de plaats innemen van de brandbeveiligingsverordening, die is vervallen bij de inwerkingtreding van de Wet Veiligheidsregio's. (TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 968, nr. 8, p.7). De aangekondigde AMvB treedt, zo blijkt uit ambtelijk contact met de Veiligheidsregio Haaglanden, echter niet voor 2013 in werking. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's, het nog 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 voorliggende regeling is, gezien het tijdelijk karakter (tot de inwerkingtreding van de AmvB) terughoudend van aard.

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 brandveiligheidsvoorzieningen 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 2012, de bouwverordening en de Woningwet van toepassing. Door de definitie van het begrip bouwwerk in de bouwverordening en de toepassing ervan in het Bouwbesluit 2012 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 moeten 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 1.1, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 (Stb.2011,416 en 676) 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.

#### Vergunning voor een inrichting

De brandbeveiligingsverordening kent een vergunningsstelsel 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. een 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 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. Korthedshalve 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 Bouwbesluit 2012 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 brandbeveiligingsverordening niet aan te haken aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

#### Dienstenrichtlijn

In de brandbeveiligingsverordening is rekening gehouden met de Dienstenrichtlijn.

#### Toeziicht 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 maatregel 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°.

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.

#### 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.

#### Intrekken vergunning

De brandbeveiligingsverordening 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.