

Aspectevaluatie van het Nijmeegse Fysieke veiligheidsbeleid

Een analyse van conformiteit aan wetgeving, recente beleidsontwikkelingen en wetenschappelijke inzichten



Ira Helsloot
Carel Kijne

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Nijmegen, en vormt een onderdeel van een evaluatietraject door Stadscontrol van de gemeente Nijmegen. Contactpersoon vanuit de opdrachtgever is Marjolein Paalman, Procesmanager cluster handhaving en vergunningverlening bij Afdeling Veiligheid gemeente Nijmegen.

Auteurs

Prof. dr. Ira Helsloot
Carel Kijne MSc.

Juni 2021

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Het gemeentelijke beleid van Nijmegen over Fysieke Veiligheid geïntroduceerd	5
2.1	Vastleggen van strategisch beleid en uitvoeringsbeleid	5
2.2	De verantwoordelijkheid van de gemeente versus die van de burger	6
2.3	Vertaling in concreet uitvoeringsbeleid VRGZ en ODRN	9
2.4	Conclusies over het Nijmeegse beleid op papier	14
3	Het beleid, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) (en de omgevingswet)	15
3.1	Rol van de gemeente bij werking van de Wkb	15
3.2	Invoering van de Omgevingswet	16
3.3	Aansluiting bij op handen zijnde wetgeving	17
3.4	Conclusies over op handen zijnde wetswijzigingen	18
4	Visie op brandveiligheid	20
4.1	De achtergrond van brandveiligheidsregelgeving	20
4.2	Visie van Brandweer Nederland	24
4.3	Conclusies over de aansluiting op de landelijke visie	25
5	Wat zegt de wetenschap?	26
5.1	Naleving en toezicht	26
5.2	Worst-case gebeurtenissen en de risico-regelreflex	28
5.3	Daadwerkelijke risico's	29
5.4	Risicogericht toezicht blijkt in praktijk lastig	31
5.5	Aansluiting tussen wetenschappelijke inzichten en het Nijmeegse beleid	32
5.6	Conclusies	36

1. Inleiding

Gemeenten in Nederland hebben een centrale rol waar het gaat om het vormgeven en uitvoeren van beleid op velerlei terreinen. Eén van deze terreinen is het beleid over de brandveiligheid van gebouwen.

Traditioneel hadden gemeenten vrijwel alle vrijheid om hun gemeentelijk veiligheidsbeleid zelf vorm te geven. In het verleden leidde dit tot een grote verscheidenheid tussen gemeenten ook waar het de bouwregelgeving betrof. Het gemeentelijk beleid is gaandeweg steeds verder geharmoniseerd middels landelijke regelgeving en/of kaders vanuit de VNG.

Gemeenten hebben echter nog altijd de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van eigen brandveiligheidsbeleid over vergunningverlening en controle en handhaving nadat de vergunning verleend. Met name waar het gaat over controle en handhaving (samen ook wel toezicht genoemd) bestaat er nog grote gemeentelijke vrijheid. Voor vergunningverlening ligt de eigen beleidsvrijheid bijvoorbeeld in de wijze waarop een aangevraagde vergunning geverifieerd wordt en in acceptatie van gelijkwaardigheid.

Ingewikkelder ligt tegenwoordig de verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening. Deze taakuitoefening is ook op het gebied van brandveiligheid deels verplicht, deels vrijwillig overgedragen aan de regionale uitvoeringsdiensten Veiligheidsregio (onderdeel brandweer) en omgevingsdienst. De gemeente blijft echter de opdrachtgever voor deze organisaties is daarmee o.a. medeverantwoordelijk voor het uitvoeringsbeleid van deze organisaties.

Bij de beleidscyclus hoort een evaluatie van beleid. De opdracht voor het evalueren van het beleid over Fysieke Veiligheid is in 2020 aan Stadscontrol van de gemeente Nijmegen gegeven. Specifiek voor de aspecten die in deze rapportage van Crisislab aan de orde komen, zijn wij gevraagd hierop input aan te leveren. Deze input is vervolgens door Stadscontrol in hun evaluatierapportage verwerkt, waaraan dit document als bijlage is toegevoegd. Om die reden bevat dit document, naast de conclusies per hoofdstuk, geen apart 'geheel overziend' hoofdstuk aan het einde. Met andere woorden: de hoofdstukken zijn individueel leesbaar.

2. Het gemeentelijke beleid van Nijmegen over Fysieke Veiligheid geïntroduceerd

Het gemeentelijke beleid van de gemeente Nijmegen is beschreven in enkele documenten die we in dit hoofdstuk nader zullen analyseren. We maken daarbij onderscheid tussen strategisch beleid en uitvoeringsbeleid. Het onderscheid tussen vergunningsverleningsbeleid en toezichtbeleid bleek minder eenvoudig dan op voorhand verwacht.

2.1 Vastleggen van strategisch beleid en uitvoeringsbeleid

Zoals in de inleiding genoemd is, heeft de gemeente Nijmegen strategisch- en uitvoeringsbeleid om richting te geven aan de uitvoering die door de uitvoeringsorganisaties aan onderwerpen binnen het domein van Fysieke Veiligheid wordt gegeven. Dit betreffen documenten die bestuurlijk zijn vastgesteld.

We maken onderscheid tussen (gemeentelijk) beleid in het algemeen (dus strategisch beleid) en uitvoeringsbeleid, waar we in dit onderzoek nader bij stil willen staan.

Het algemene beleid beschrijft de bestuurlijke uitgangspunten over hoe de gemeente de omgang met bepaalde risico's voor zich ziet. Hiermee worden de kaders geschapen voor de uitvoering. De afstand tussen het abstracte niveau van bestuurlijke besluitvorming door het college en in de raad en de praktische uitvoering op de werkvloer is niet te veronachtzamen, temeer de uitvoering plaatsvindt door uitvoeringsorganisaties met een regionaal karakter.

Uitvoering van beleid gaat altijd gepaard met een zekere discretionaire vrijheid. Dit is noodzakelijk om de vertaling van abstracte en algemene uitgangspunten naar de concrete realiteit van individuele casuïstiek mogelijk te maken. Tegelijkertijd bestaat er een zeker risico dat wanneer er geen duidelijke vertaling van de beleidsmatige uitgangspunten voor de uitvoerende actoren wordt gerealiseerd, deze discretionaire ruimte zo groot wordt dat enkel de professionaliteit leidend is, en beleidsmatige uitgangspunten volledig op de achtergrond raken. Daarom is het voor de betreffende organisaties, de VRGZ en ODRN, noodzakelijk om voor de eigen organisatie een heldere en eenduidige vertaalslag te maken richting de werkvloer. Dit gebeurt (als het goed is) in samenspraak met de gemeente. Deze vertaalslag noemen wij het 'uitvoeringsbeleid'.

De documenten waar we in dit hoofdstuk nader op in zullen gaan betreffen:

- Het Veiligheidsplan DE WEERBARE STAD uit 2018, dit is het vigerende beleidsplan, opgebouwd in drie delen: een kader beschrijvend deel (agendabepaling voor de periode 2018-2022), een uitwerking van de sturing (governance) en een begroting;

- Het Plan van Aanpak Fysieke Veiligheid 2019-2022, dat weliswaar in naam klinkt als uitvoeringsbeleid, maar feitelijk strategisch beleid betreft;
- Separaat behandelen we de bijlage van dit PvA, de Integrale Risicoanalyse (waarin met vlinderdasmodellen gewerkt wordt) dat onderdeel vormt van het uitvoeringsbeleid.

Verder gaan we in op de beleidsdocumenten van de uitvoeringsorganisaties. Dit betreffen:

- Het Regionaal Beleidsplan van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ), dit betreft het strategisch beleid van deze uitvoeringsorganisatie;
- Het Regionale Risicoprofiel van de VRGZ, dat eveneens onderdeel uitmaakt van het strategisch beleid;
- De Toetsmatrix VRGZ uit 2013, dit betreft uitvoeringsbeleid;
- De Toetsmatrices van de Omgevingsdienst Regio Nijmegen, dit betreft eveneens uitvoeringsbeleid.

Van de ODRN hebben wij geen eigen strategisch beleid, hiervoor zijn wij verwezen naar het VTH-beleid van de gemeente Nijmegen en de Landelijke Handhavings Strategie. Hiervan zullen we met name het Nijmeegse VTH-beleid nader beschouwen in dit hoofdstuk.

2.2 De verantwoordelijkheid van de gemeente versus die van de burger

Het meest recente vastgestelde beleid in Nijmegen waarin de kaders voor het fysieke veiligheidsbeleid zijn benoemd, is het *Veiligheidsplan DE WEERBARE STAD* uit 2018. In dit plan wordt onderscheid gemaakt tussen drie gemeentelijke taakvelden: openbare orde en veiligheid, sociale veiligheid en fysieke veiligheid.

In het voorwoord van het plan wordt beschreven welke pijlers de gemeente Nijmegen voor zich ziet ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid:

[...] Welbeschouwd rust de zorg voor lokale veiligheid op drie pijlers. De eerste: een actieve burger die verantwoordelijkheid wil nemen voor zijn eigen veiligheid en die van zijn omgeving. De tweede: een lokaal bestuur dat regie neemt, kaders stelt en partijen bij elkaar brengt. De derde: informatie- en netwerksturing om preventief en effectief optreden mogelijk te maken. [...]

In de synopsis wordt aangehaald wat maatschappelijke kernwaarden zijn die de gemeente Nijmegen hierbij voor ogen heeft:

Met onze opvatting van wat we de weerbare stad noemen, beogen we een veiligheidsaanpak die stevig verankerd is in het sociale domein, gebaseerd op de maatschappelijke kernwaarden: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit,

zelfbeschikking, maar ook: billijkheid, redelijkheid, evenwichtigheid en kostenbewustzijn.

De weerbare stad is daarmee een inclusief concept voor veiligheidsbeleid en gaat per definitie uit van de belangrijke rol die burgers en andere partners hebben om tot succes te komen. In de kern draait het daarbij om het organiseren van vertrouwen als belangrijke steunpilaar onder de maatschappelijke samenhang en cohesie in onze stad.

In het plan is fysieke veiligheid dus een van de taakvelden. In het plan wordt weergegeven wat de ambities zijn op dit gebied, en welke acties daaruit voortvloeien:

Fysieke veiligheid

Ambitie

De aanpak van fysieke veiligheid zal de komende jaren gelaagder worden. Dat heeft enerzijds te maken met de toenemende rol van burgerbetrokkenheid bij risicobeheersing in de fysieke ruimte. En anderzijds staan er veel innovatieve ontwikkelingen aan te komen: digitalisering van werkprocessen en het gebruik van 'big data' zullen preventieve interventies niet alleen gemakkelijker en slimmer maken, maar stellen ook andere eisen aan overheidsoptreden. Dat geldt ook voor de invloed van het Internet en de kansen die dit biedt om de verbinding met de burger te leggen met het oog op bewustwording, empowerment en weerbaarheid.

Acties

- 1. We vernieuwen in 2019 het Plan van Aanpak Fysieke Veiligheid met bijzondere aandacht voor de thema's risicogestuurd werken (dus weg van de risico-regelreflex) en burgerbetrokkenheid.*
- 2. Met de Veiligheidsregio (VRGZ) en de Omgevingsdienst (ODRN) maken we nieuwe afspraken over een gezamenlijke programmering voor toezicht en handhaving, gebaseerd op de thema's in het nieuwe Plan van Aanpak Fysieke Veiligheid.*

In het veiligheidsplan wordt vooruitgeblikt op de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2021. Verder wordt opgemerkt dat de beleidsvrijheid die op onderdelen bestaat vaak niet eenvoudig benut wordt, onder meer vanwege de risico-regelreflex. Een nadere verkenning naar het beter benutten hiervan loopt momenteel in een proeftuin.

In het genoemde Plan van Aanpak beoogt de gemeente deze visie in een heldere opdracht mee te geven aan de uitvoeringsorganisaties ODRN en VRGZ. Het beleidsplan benoemt hierbij de ingewikkeldheid voor deze organisaties, namelijk dat ze niet alleen werkzaam zijn voor Nijmegen, maar ook voor andere gemeenten in de regio. Desondanks wil de gemeente Nijmegen wel inzetten op een

cultuurverandering bij deze organisaties. Dit is nodig omdat functionarissen die eerder controleur waren nu (of in ieder geval, wanneer de stelselwijziging volledig is doorgevoerd) een meer adviserende functie krijgen.

Het plan van aanpak is aan het College gepresenteerd in de 31 pagina's tellende Notitie Plan van Aanpak Fysieke Veiligheid 2019-2022. De notitie bestaat uit 3 onderdelen:

1. Een beschouwing ten aanzien van de maatschappelijke en institutionele context.
2. Een behandeling van de inhoudelijke thema's: brandveiligheid, milieu, veilige evenementen en veilige horeca en markten.
3. Een reflectie op de uitdagingen ten aanzien van de gemeenschappelijke regelingen die belangrijke taken hebben op het terrein van fysieke veiligheid: de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN).

De notitie heeft verder de bijlage: Integrale risicoanalyse (de vlinderdas). Dit is een instrument dat in samenwerking met de ODRN en VRGZ ontwikkeld is voor het beoordelen van de brandveiligheid van bouwwerken (zie p.5 in de notitie).

In de notitie wordt verwezen naar het veiligheidsplan 2018-2022 (De weerbare stad) en benoemt de uitgangspunten die daarin zijn vastgesteld nogmaals:

1. *We willen risicogeorieënteerd en informatiegestuurd werken vanuit een multidisciplinaire benadering van veiligheidsvraagstukken.*
2. *Telkens is de vraag belangrijk: waar is de overheid daadwerkelijk voor verantwoordelijk? Dat vraagt om goed verwachtingenmanagement ten opzichte van de burger.*
3. *Financiële kosten en maatschappelijke baten moeten in een gezonde verhouding tot elkaar staan.*

Als uitgangspunten voor de Governance zijn drie punten benoemd: de basis op orde, flexibiliteit & responsiviteit, en als laatste innovatie.

Wat in de notitie opgetild wordt, is dat de VRGZ en ODRN regionale taakstelling hebben, en het daarom voor een belangrijk deel aankomt op samenwerking tussen regio en gemeente, ten aanzien van het gemeentelijk beleid van alle bij de uitvoering betrokken gemeenten.

Centraal staat dus de verhouding tussen burger en overheid, waarbij uitgangspunt van de gemeente Nijmegen expliciet is om weg te blijven bij nadrukkelijke sturing vanuit de overheid waar dit ook prima ingevuld kan worden door burgers/civiele partijen die hierin hun eigen verantwoordelijkheid nemen.

2.3 Vertaling in concreet uitvoeringsbeleid VRGZ en ODRN

De eerste stap in het uitvoeringsbeleid is de genoemde integrale risicoanalyse, ook wel aangeduid als 'de risicotool'. De tool bestaat uit een onderverdeling in een aantal risicocategorieën, waarbij binnen de categorie per objectcategorie met behulp van een vlinderdasmodel wordt aangegeven waar de aandachtspunten liggen als het gaat om handhaving.

Deze tool stamt overigens al uit de voorgaande versie van het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid (uit 2015) en is voor het vigerende beleidsplan geactualiseerd.

Wij zullen niet op alle details van deze tool ingaan, maar dat hier een risicogestuurde insteek is gekozen blijkt uit de insteek met categorisering en het gebruik van vlinderdasmodellen.

Wel is duidelijk dat alleen dit model niet het volledige kader omvat waarbinnen de medewerkers van de VRGZ en ODRN hun werkzaamheden uitvoeren. Anders gezegd: het is niet zo dat deze functionarissen met deze tool onder de arm op pad gaan om hun taken uit te voeren.

Daarom is het interessant om stil te staan bij andere beleidsplannen en documentatie die aanwezig is in deze organisaties.

Voor de VRGZ is dit in de eerste plaats het regionaal beleidsplan en het regionaal risicoprofiel. Beiden zijn in december 2019 vastgesteld. In het Regionaal Risicoprofiel 2020-2023 komt de risicogerichte benadering nadrukkelijk terug. Daarnaast is aandacht voor de weerbare samenleving, waarin de eigen verantwoordelijkheid van inwoners, werknemers, instellingen en ondernemers benadrukt wordt. Daarmee komen de eerste twee uitgangspunten van het Nijmeegse beleid nadrukkelijk terug in het organisatiebeleid van de VRGZ. Het derde uitgangspunt, over een gezonde verhouding tussen kosten en maatschappelijke baten, komt niet expliciet hierin terug.

Toch is het ook niet zo dat in de uitvoering de medewerkers van de VRGZ het enkel moeten doen met deze twee documenten. Het meest prominente document waar in de uitvoering gebruik van wordt gemaakt, is de zogeheten 'Toetsmatrix VRGZ'. Dit document is in 2013 vastgelegd, met daarin het omschreven doel dat bouwplannen eenduidig, consequent, transparant en adequaat getoetst worden en keuzes en prioriteiten gemotiveerd worden en bestuurlijk vastgelegd. In het vaststellingsbesluit wordt de volgende kanttekening gemaakt:

In het Dienstverleningsovereenkomst (DVO) met elke gemeente is vastgelegd welke diensten door de VRGZ wordt geleverd. In geen van de DVO's is opgenomen op welke wijze en welke aspecten de VRGZ een bouwplan zal beoordelen. De toetsingsmatrix

kan derhalve toegepast worden binnen de DVO. Wel hebben gemeenten ook hun eigen Omgevingsbeleidsplan vastgesteld dat mede ingaat op het beoordelingsniveau van een bouwplan. Hierbij kunnen verschillen ontstaan. De toetsingsmatrix van de VRGZ zal derhalve gecommuniceerd moeten worden met alle 18 gemeenten. Mogelijk kunnen hier vragen uit ontstaan. Belangrijk is dat met deze toetsingsmatrix de kwaliteit wordt verhoogd en het risico of de tijdbesteding veranderd ten opzichte van de oude methode.

Merk op dat deze notie is gemaakt voordat door de VRGZ samen met ODRN en gemeente Nijmegen de genoemde risicotool is ontwikkeld. Hoe deze ontwikkeling heeft doorgewerkt op de gehanteerde Toetsmatrix is voor ons niet inzichtelijk.

Het Nijmeegse VTH-Beleid

Het Nijmeegse VTH-beleid is een belangrijk kader voor het uitvoeringsbeleid van de ODRN. Dit beleid is terug te vinden in de *Beleidsregels vergunningverlening, toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2018-2021*, gepubliceerd in het Gemeenteblad van 19 februari 2018 (nr. 34791).

Voor wat betreft de eerste twee hoofdstukken betreft dit het benoemen en duiden van wettelijke kaders voor uitvoering van taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, en heeft daarmee weliswaar betrekking op de uitvoering, echter zonder hele specifieke invulling te geven voor keuzes in de uitvoering.

Dit wordt pas wat concreter in Hoofdstuk 3 *Prioriteiten vanuit een risicogestuurde benadering*.

In artikel 2 van dit hoofdstuk wordt nader stilgestaan bij een risicoanalyse. In deze risicoanalyse wordt aan de kansenkant uitgegaan van het verwachte naleefgedrag. Aan de gevolgenkant wordt gekeken naar de ingeschatte gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dit resulteert in een tabel met een risico-classificering, weergegeven met kleurcodes. Bij het opstellen van deze tabel zijn de ODRN en de brandweer nadrukkelijk betrokken geweest. De kleurcodes gaan van rood (zeer hoog risico) tot groen (zeer laag risico).

Over het gebruik van deze classificering staat vermeld:

Uit de risicomatrix blijkt welke activiteiten of vergunningen we het meest risicovol achten. Deze risicoclassificering is de basis waarop de ODRN en de gemeentelijke afdeling die verantwoordelijk is voortoezicht en handhaving op grond van het bestemmingsplan haar jaarlijkse toezichtsprogramma baseert en op basis waarvan zij keuzes maakt in situaties waar door beperkte capaciteit niet alles gecontroleerd kan worden. De mate van toezicht loopt uiteen van in álle gevallen een controle op locatie, naar steekproefsgewijze controle op locatie tot enkel een administratieve controle. In het jaarlijkse werkplan wordt op basis van de prioritering per activiteit uitgewerkt in hoeveel procent van de gevallen toezicht op locatie plaatsvindt en

wanneer met een administratieve controle wordt volstaan. De risico-inschatting is met name op het terrein Bouwen (omdat daar regelgeving en beleid op meerdere terreinen bij elkaar komen) ook van belang voor de vraag hoe uitgebreid de controle op locatie is. In 2018 wordt dit uitgewerkt in (digitale) checklists per activiteit aan de hand waarvan de toezichthouders de controles uitvoeren.

Activiteit	Risicoklasse
Massale publieke bijeenkomstgebouwen en overige bijzondere projecten, <u>vb</u> ziekenhuizen, theaters, sporthallen.	
Beschermd monument, stadsgezicht, stadsbeeldobject; <u>wijzigen authentieke delen</u>	
Beschermd monument, stadsgezicht, stadsbeeldobject; <u>wijzigen van onderdelen zonder bouwhistorische waarde</u>	
Sloopmelding asbest en bouwkundig	
Gestapelde woningen, <u>vb</u> appartement gebouwen en woonflats	
Niet wonen van meer dan 1 bouwlaag (B>1), v.b. bedrijfsgebouwen, scholen, winkels, parkeergarages	
Niet wonen van 1 bouwlaag (B1), v.b. bedrijfsgebouwen, scholen, winkels, parkeergarages	
Sloopmelding asbest bedrijfsmatig	
Reclame in centrum	
Reclame 19e eeuwse schil	
Kleine verbouwingen en uitbreidingen bij woningen en niet-woningen met constructieve gevolgen voor het bestaande gedeelte, <u>vb dakopbouwen</u> , muurdoorbraken, dakkapellen met aanpassing bestaande spant	
Kleine verbouwingen en uitbreidingen bij woningen en niet-woningen met weinig constructieve gevolgen voor het bestaande gedeelte, v.b. tuinhuisjes, bergingen, dakkapellen zonder aanpassing bestaande spant	
Gebruik gebouw of grond of uitvoeren werk/werkzaamheden in strijd met bestemmingsplan (RO)**	
Overige bouwwerken geen gebouw groot v.b. zendmasten, bruggen*	
Reclame woongebied	
Eengezinswoning, vrijstaand, in rijen***	
Reclame industriegebied	
UITWEG/INRIT	
Sloopmelding alleen bouwkundig	
KAPPEN (vellen houtopstand)	
Slopen beschermd monument (geheel), stadsbeeld, object	
Sloopmelding asbest particulier	
Overige bouwwerken geen gebouw klein v.b. geluidsschermen, erfscheidingen	

Figuur 1. Tabel met risicoclassificering uit het Nijmeegse VTH-beleid

Merk op dat de tabel met risicoclassificering op meer betrekking heeft dan alleen bouwwerken. De ODRN beschikt voor bouwwerken sinds eind 2019 over een 'Toezichtmatrix minimaal adequaat' en een 'toezichtmatrix regulier'. Verder beschikt het over een 'Toetsingsformulier Bouwbesluit 2012 versie 2.0'. De Matrices geven aan hoe intensief het toezicht moet plaatsvinden per fase voor activiteiten van bepaalde omvang en gevolgklasse. Zie de volgende afbeeldingen.

TOEZICHTMATRIX Minimaal Adequaat - Nieuwbouw en verbouw - activiteit bouwen																											10-12-2019										
BOUWFASEN :		aanloop					onderbouw			bovenbouw				gevel / dak				afbouw																			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27									
Diepgang :	5	Steekproef																									EP-gereadeerde isolaties										
	1	Visuele controle (Quick Scan)																									verbrandingslucht / rook										
	2	Toezicht hoofdlijnen																									weinig van vocht										
	3	Toezicht hoofdlijnen en details																									bescherming geluid van installaties										
	4	Algehele controle van alle onderdelen																									bescherming geluid										
		oriënteringssprek					funderingsconstructie			wandelen / kolommen beg grond				constructie overige verdiepingen				Nuts voorzieningen				hoogverschil + vloerafscheiding				ventilatie + spuicapaciteit				vluchtmogelijkheden				brandveiligheid			
GK1	€	< € 50.000																																			
GK1	€	€ 50.000 - € 500.000																																			
GK1	€	> € 500.000																																			
GK2	€	< € 50.000																																			
GK2	€	€ 50.000 - € 500.000																																			
GK2	€	> € 500.000																																			
GK3	€	alle bouwsommen																																			

Figuur 2. Toezichtmatrix minimaal adequaat

TOEZICHTMATRIX Regulier - Nieuwbouw en verbouw - activiteit bouwen																											10-12-2019																										
BOUWFASEN :		aanloop					onderbouw			bovenbouw				gevel / dak				afbouw																																			
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27																									
Diepgang : 5 Steekproef 1 Visuele controle (Quick Scan) 2 Toezicht hoofdlijnen 3 Toezicht hoofdlijnen en details 4 Algehele controle van alle onderdelen		oriënteringssprek					funderingsconstructie			wandelen / kolommen beg grond				constructie overige verdiepingen				dak constructies				Nuts voorzieningen				hoogverschil + vloerafcheiding				ventilatie + spuis capaciteit				brandveiligheidsinstallaties				bescherming geluid				wering van vocht				verbrandingslucht / rook				EP-gereateerde installaties			
		uitzetten bouw					fundering op palen			vloeren + balken 1e verd				buitenblad gevel				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen							
		fundering op staal					nolering			tijdelijke hulpconstructies				dak constructies				dak afwerking				dak afwerking				dak afwerking				dak afwerking				dak afwerking				dak afwerking				dak afwerking											
		fundering op staal					fundering op palen			vloeren + balken 1e verd				buitenblad gevel				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen							
		fundering op staal					fundering op palen			vloeren + balken 1e verd				buitenblad gevel				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen				gevelopeningen							
GK1	€	< € 50.000																																																			
GK1	€	€ 50.000 - € 500.000																																																			
GK1	€	> € 500.000																																																			
GK2	€	< € 50.000																																																			
GK2	€	€ 50.000 - € 500.000																																																			
GK2	€	> € 500.000																																																			
GK3	€	alle bouwsommen																																																			

Figuur 3. Toezichtmatrix regulier

Verder is er geen toelichting beschikbaar op het gebruik van deze matrix. Merk op dat in deze matrices gebruik lijkt te worden gemaakt van 'GK', wat kan staan voor gebouwklasse of gevolgklasse, gedefinieerd aan de hand van de bouwsom. Met de komst van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) zal worden gewerkt met Gevolgklassen, momenteel is alleen gevolgklasse 1 uitgewerkt in het (ontwerp)Besluit kwaliteitsborging van het bouwen, art. 143. De daar gegeven definitie maakt geen gebruik van een categorisering aan de hand van bouwsommen.

Voor zowel de ODRN als VRGZ geldt dat zij (individueel en gezamenlijk) over veel 'papier' beschikken die richting zou moeten geven voor de uitvoering, maar dat de strekking daarvan meer gaat over capaciteitsverdeling en frequentie dan over de inhoudelijke afweging. In zekere zin is in deze documenten en modellen (zoals bovenstaande matrices) wel een bepaalde risicogedachte zichtbaar, maar wat niet inzichtelijk wordt is hoe beleidsmatige uitgangspunten als burgerbetrokkenheid en

het wegblijven bij verantwoordelijkheden die feitelijk de burger toebehoren in praktijk concreet vormgegeven worden door de uitvoeringsorganisaties.

Hieronder is een weergave van alle documentatie die wij in dit opzicht nader bestudeerd hebben, inclusief een duiding of het gaat om strategisch- of uitvoeringsbeleid en of het betrekking heeft op vergunningverlening of toezicht.

Documentatie	Eigenaar/ Opsteller	Strategisch/ Uitvoering	Toezicht/ Vergunningverlening
<i>De Weerbare Stad – veiligheidsplan 2018-2022</i>	Gemeente Nijmegen	Strategisch	Beide
<i>Notitie Plan van Aanpak fysieke veiligheid 2019-2022</i>	Gemeente Nijmegen	Strategisch	Beide
<i>Integrale Risicoanalyse</i>	ODRN, ODR, VRGZ	Uitvoering	Beide
<i>Regionaal Risicoprofiel 2020</i>	VRGZ	Strategisch	Niet gespecificeerd
<i>Regionaal Beleidsplan 2020-2023</i>	VRGZ	Strategisch	Beide
<i>Besluit vaststelling toetsingsmatrix VRGZ</i>	VRGZ	Uitvoering	Vergunningverlening
<i>Toetsmatrix</i>	VRGZ	Uitvoering	Vergunningverlening
<i>Landelijke Handhavingstrategie</i>	Bestuurlijk Omgevingsberaad	Strategisch	Beide
<i>Beleidsregels VTH fysieke leefomgeving 2018-2021</i>	Gemeente Nijmegen	Strategisch	Beide
<i>Programma Risicobeheersing Brandweer Gelderland-Zuid</i>	VRGZ	Uitvoering (capaciteit)	Beide
<i>Procesafspraken ODR, ODRN en VRGZ</i>	ODRN, ODR, VRGZ	Uitvoering	Beide
<i>Toezichtmatrix ‘minimaal adequaat’ en ‘regulier’</i>	ODRN	Uitvoering	Vergunningverlening
<i>Toetsingsformulier Bouwbesluit 2012 versie 2.0</i>	ODRN	Uitvoering	Vergunningverlening ¹

Figuur 4. Overzicht bestudeerde documenten.

In de volgende hoofdstukken zullen we telkens laten zien of en hoe de hierboven genoemde beleidsstukken aansluiten bij respectievelijke uitgangspunten uit Wkb, landelijke visie en wat wetenschappelijk als good practice wordt gezien.

¹ Incl. ‘Toezicht’, maar toezicht lijkt hier dan meer bedoeld als onderdeel van de bouwplantoetsing.

2.4 Conclusies over het Nijmeegse beleid

Gemeente Nijmegen kiest in het strategisch beleid over Fysieke Veiligheid een duidelijke koers voor een risicogestuurde benadering waarin de eigen verantwoordelijkheid van de burger een belangrijke plaats inneemt.

Evident kennen de uitvoeringsorganisaties (ODRN en VRGZ) hun eigen strategisch beleid omdat deze een eigen bestuur hebben. In dat strategische beleid komen de uitgangspunten van Nijmegen terug.

De uitvoeringsorganisatie moeten echter ook een vertaalslag maken naar de uitvoeringspraktijk. Op onderdelen is dit 'uitvoeringsbeleid' verouderd en sluit het niet zichtbaar aan op de strategische uitgangspunten van het Nijmeegs beleid. Daarnaast is het uitvoeringsbeleid vrij 'smal' gericht op capaciteit, uitvoerenden zullen op onderdelen zelf op zoek moeten naar concrete afwegingskaders om richting te geven aan de beslissingen die zij dagelijks moeten nemen.

Wij hebben in het analyseren van het uitvoeringsbeleid onderscheid willen maken in beleid voor 'vergunningverlening' en 'toezicht en handhaving'. In de beschikbare documentatie over het uitvoeringsbeleid wordt 'toezicht' echter systematisch geformuleerd als zijnde de praktijktoets in het kader van de bouwplantoetsing. Daardoor is dit onderscheid lastig te maken.

3. Het beleid, de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) (en de Omgevingswet)

In dit hoofdstuk staan we stil bij de invoering van de Wkb (en de Omgevingswet) waarvan de inwerkingtreding naar verwachting in januari 2022 plaatsvindt.

3.1 Rol van de gemeente bij werking van de Wkb

De Wkb omvat een wijziging van de Woningwet, de Wabo en het Burgerlijk Wetboek, en houdt concreet een wijziging van het toezichtstelsel in, aangezien er een (geprivatiseerd) stelsel voor kwaliteitsborging wordt geïntroduceerd. Voor de taakstelling van de VRGZ betekent dit (op termijn) een rolwijziging van een controlerende naar een meer adviserende taak.

In de huidige beoogde fasering zal de wetswijziging in eerste instantie alleen betrekking hebben op bouwwerken in de zogeheten ‘gevolgklasse 1’, dat zijn grondgebonden gebouwen, waarbij er geen toepassing plaatsvindt van het gelijkwaardigheidsprincipe. Voor de andere (meer complexe) gevolgklassen en bij toepassing van gelijkwaardigheid blijft voorlopig het huidige stelsel bestaan. De impact van deze wijziging is daarmee vooralsnog beperkt, het is nog onduidelijk is hoelang dit zo blijft.

Hoewel de gemeente formeel het bevoegd gezag blijft, zal bij een verdere invoering van het nieuwe stelsel de rol van de gemeente nog wat meer naar de achtergrond geraken. Tegelijkertijd is een van de beoogde positieve effecten van het invoeren van deze wet dat burgers meer de regie krijgen over de invulling van de wettelijke verplichtingen t.a.v. de fysieke veiligheid. Dit zou dan op zich wel aansluiten bij de beleidsmatige uitgangspunten van de gemeente Nijmegen.

Rol van de gemeente in het proces i.h.k.v. de Wkb

In het bouwproces wordt het bevoegd gezag op 3 momenten betrokken: bij het toetsen van de omgevingsvergunning, het beoordelen van een bouwmelding (op volledigheid) en het beoordelen van een gereedmelding (op volledigheid). Bij gereedmelding moet de initiatiefnemer een Dossier Bevoegd Gezag aanleveren met daarbij een verklaring van de kwaliteitsborger.

De rol van de (private) kwaliteitsborger is nieuw: deze is met de Wkb geïntroduceerd om niet alleen in de plantoetsing, maar ook bij de uitvoering te controleren of aan brandveiligheidseisen wordt voldaan.

Aangezien de kwaliteitsborger op inhoud toetst, is de toets vanuit het bevoegd gezag (lees: ODRN) in eerste en tweede instantie alleen gericht op volledigheid. Slechts in uitzonderlijke gevallen zal er van overheidswege ingegrepen worden. In dat geval heeft de VRGZ een adviserende rol.

Aangezien de ODRN primair alleen op volledigheid toetst en de VRGZ in uitzonderlijke situaties betrokken wordt, is daarmee onduidelijk in hoeverre de gemeente nog steeds kaderstellend is bij de uitvoering. De andere kant is dat bij de Wkb de verantwoordelijkheid voor initiatiefnemer, aannemer en kwaliteitsborger helder zijn gescheiden van die van de gemeente en de uitvoeringsorganisaties.

3.2 Invoering van de Omgevingswet

De invoering van de Omgevingswet heeft minder directe invloed op de taken wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving dan de Wkb.

Toch verandert er wel het een en ander, het Bouwbesluit 2012 wordt vervangen door het Besluit Bebouwde Leefomgeving (Bbl). De insteek van het omgevingsbeleid verandert ook: de gemeente heeft de ruimte om zelf in de planlegging meer en gedifferentieerder kaders mee te geven voor de inrichting van de leefomgeving (ruimte voor maatwerk). Tegelijkertijd veranderen de uitgangspunten richting planindieners: het is niet langer 'nee, tenzij', maar 'ja, mits'. Daarmee beoogt de wetgever, zoals aangegeven in de Memorie van toelichting op de omgevingswet, een stelselherziening.

Onderdeel hiervan is onder andere dat regels voor handhaving en uitvoering, die nu nog vastliggen in o.a. de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) overgeheveld worden naar de nieuwe Omgevingswet. In samenhang hiermee zal ook een nieuw digitaal stelsel worden ingevoerd waarmee de uitvoeringsorganisaties in hun dagelijkse praktijk te maken zullen krijgen.

Nadere uitwerking van het stelsel dat beoogd is in de Wkb, zal plaatsvinden via Algemene Maatregelen van Bestuur. Via deze AMvB's ontstaat ook de verdere samenhang tussen de onderdelen van de nieuwe Omgevingswet en van de Wkb, die via het Bbl sowieso al een nauwe verwevenheid kent.

In de Bbl wijzingen er een aantal dingen, die ervoor zorgen dat er voor die zaken meer ruimte is voor de eigen bevoegdheid van gemeenten. Twee voorbeelden hiervan²:

- In tegenstelling tot het Bouwbesluit 2012 worden geen regels gesteld aan de staat van open erven en terreinen. Daarmee krijgen gemeenten de bevoegdheid over dit onderwerp (brandveiligheids)regels te stellen in hun omgevingsplan.
- Over de activiteit "gebruik van een bouwwerk" bevat het BBL alleen regels die zijn gesteld met het oog op het waarborgen van het aspect "brandveiligheid" en van enkele deelaspecten van het aspect "duurzaamheid". Het staat gemeenten daarom vrij om algemene regels over andere aspecten van het gebruik van bouwwerken te stellen, bijvoorbeeld over het maximale aantal personen dat

² Bron: memo van het Lectoraat Brandpreventie van het IFV over de Bbl van januari 2018.

vanuit oogpunt van gezondheid tegelijk in een woning mag verblijven zodat zogenoemde overbewoning wordt voorkomen.

In de Bbl is ook al ruimte gereserveerd voor de onderwerpen 'Kwaliteitsborging voor het bouwen' en 'Aanwijzing vergunningplichtige gevallen'.

3.3 Aansluiting bij op handen zijnde wetswijzigingen

Zowel in de veiligheidsbrief 2020 aan de Raad, het veiligheidsplan De weerbare stad, de Notitie PvA fysieke veiligheid als in het Regionaal beleidsplan 2020-2023 van de VRGZ wordt stilgestaan bij de invoering van de Wkb en de Omgevingswet. In het beleid is dus al (deels, voor zover mogelijk) rekening gehouden met de invoering hiervan.

Met de keuze voor een op risico's georiënteerde benadering is er in ieder geval in enige mate aansluiting met de Wkb. De keuze om te starten met 'gevolgklasse 1' bij de invoering van de Wkb kan namelijk geduid worden als een risicoafweging, aangezien de verwachte risico's in deze categorie bouwwerken over het algemeen vrij beperkt zijn.

Dat er nu in de matrices van de ODRN al gewerkt wordt met een aanduiding die in ieder geval op het oog overeenkomt met een indeling in gevolgklassen (GK), maar daar inhoudelijk niet op aansluit, kan, in ieder geval voor buitenstaanders, verwarrend overkomen. De Factsheet van het ministerie van Bzk zegt over de gevolgklassen het volgende:

Bouwen brengt risico's met zich mee en daarom stelt de Wkb eisen aan de manier waarop de kwaliteitsborging moet worden uitgevoerd; hoe groter de gevolgen als er iets misgaat, hoe zwaarder de eisen. Deze eisen zijn onderverdeeld in drie zogenoemde gevolgklassen. De gevolgklassen zijn bepaald op basis van de mogelijke gevolgen voor gebruikers, bijvoorbeeld als gevolg van brand of het instorten van een (deel van een) gebouw:

Gevolgklasse 1: *de persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan zijn beperkt. Bij deze gevolgklasse valt te denken aan woningen en eenvoudige bedrijfsgebouwen.*

Gevolgklasse 2: *reële kans op persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hierbij valt te denken aan bibliotheken, gemeentehuizen, onderwijsgebouwen en woongebouwen tot 70 meter hoogte.*

Gevolgklasse 3: *kans op aanzienlijke persoonlijke gevolgen als niet aan de bouwtechnische voorschriften wordt voldaan. Hieronder kunnen vallen bouwwerken zoals metrostations, voetbalstadions, ziekenhuizen en gebouwen hoger dan 70 meter.*

Het spreekt voor de ingewijde daarmee al snel voor zich dat de indeling zoals die in de matrices van de ODRN is weergegeven (categorisering op bouwsom) hier niet één op één mee uitlijnt.

Toezicht en handhaving op de objecten waar gevolgklasse 1 op doelt worden ook vanuit het risicoprofiel uit het Nijmeegse VTH-beleid als 'zeer laag' ingeschat, zodat daar slechts een minimale controle plaatsvindt. Daarmee is er wel sprake van inhoudelijke aansluiting waar het betrekking heeft op de inschatting van risico's.

In praktische zin is het echter wel nog wat ongewis in hoeverre met de invoering van een privaat kwaliteitsborgingsstelsel er vanuit het gemeentelijke beleid op relatief eenvoudige manier gestuurd kan worden op een risicogestuurde manier van denken en werken, juist ook aan de zijde van de private partijen. In de huidige beleidsdocumenten is daar nog niet op voorgesteld. Onze verwachting is dat dit wel eens een majeure uitdaging kan zijn voor de komende jaren.

3.4 Conclusies over op handen zijnde wetswijzigingen

Zowel gemeente Nijmegen als de VRGZ benoemt in de beleidsdocumenten al toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot de Wkb en de Omgevingswet.

In de huidige beoogde fasering zal de wetswijziging in eerste instantie alleen betrekking hebben op bouwwerken in de zogeheten 'gevolgklasse 1', dat zijn grondgebonden gebouwen, waarbij er geen toepassing plaatsvindt van het gelijkwaardigheidsprincipe. Voor de andere (meer complexe) gevolgklassen en bij toepassing van gelijkwaardigheid blijft voorlopig het huidige stelsel bestaan.

De impact van deze wijziging is daarmee vooralsnog beperkt, nog onduidelijk is hoelang dit zo blijft.

Bij een verdere invoering van het nieuwe stelsel komt de gemeente als bevoegd gezag nog verder op de achtergrond. In het bouwproces nieuwe stijl wordt het bevoegd gezag op 3 momenten betrokken: bij het toetsen van de omgevingsvergunning, het beoordelen van een bouwmelding (op volledigheid) en het beoordelen van een gereedmelding (op volledigheid). Bij gereedmelding moet de initiatiefnemer een Dossier Bevoegd Gezag aanleveren met daarbij een verklaring van de kwaliteitsborger.

Daarmee is onduidelijk in hoeverre de gemeente nog steeds kaderstellend is bij de uitvoering. De andere kant is dat bij de Wkb de verantwoordelijkheid voor initiatiefnemer, aannemer en kwaliteitsborger helder zijn gescheiden van die van de gemeente en de uitvoeringsorganisaties.

Voor de omgevingswet geldt dat het Besluit bouwwerken leefomgeving de opvolger zal worden van het Bouwbesluit 2012. Uitgangspunt is dat daarmee weliswaar een uniforme basis is die lastenbeperking, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en voorspelbaarheid beoogt, maar dat daarnaast ook ruimte is voor maatwerk. Door algemene rijksregels over een onderwerp te stellen regelt het Rijk deze onderwerpen in principe uitputtend. Indien er over een onderwerp geen algemene rijksregels zijn gesteld, bestaat er een eigen bevoegdheid voor decentrale overheden.

Op dit moment zijn in het Bbl afdelingen gereserveerd voor de onderwerpen 'Kwaliteitsborging voor het bouwen' en 'Aanwijzing vergunningplichtige gevallen'. Deze onderwerpen zullen te zijner tijd via de Invoeringswet Omgevingswet en het bijbehorende besluit in dit besluit worden opgenomen.

4. Visie op brandveiligheid (van brandweer Nederland)

In dit hoofdstuk staan we uitgebreider stil bij de achtergronden bij de huidige regelgeving, en de huidige visie van Brandweer Nederland op brandveiligheid en een risicogerichte benadering.

4.1 De achtergrond van brandveiligheidsregelgeving

De bouwregelgeving in Nederland is onderdeel van de Woningwet. Dit is historisch zo ontstaan. Onze constitutionele monarchie is ontstaan in 1814. Op dat moment is de verhouding tussen het staatshoofd (de koning) en parlement nog anders dan nu.

Volkshuisvesting is niet het eerste waar deze nieuwe staat zich op richt. Nederland heeft wat moeite om mee te komen in de vaart der volkeren, en binnenlandse politiek, onder andere de afscheiding van België en ontwikkelingen op koloniaal gebied eisen veel van de politieke aandacht op. Volkshuisvesting heeft niet de hoogste prioriteit. Toch is er ook halverwege de 19^e eeuw al aandacht voor de erbarmelijke omstandigheden waaronder de armere Nederlanders leven.

Het in 1847 opgerichte Koninklijk Instituut van Ingenieurs bracht in 1854 verslag uit aan de koning over de erbarmelijke omstandigheden waarin de ‘min gegoeden stand’ gehuisvest was: vaak nog slechter dan die van de dieren, waar de eerste vereisten voor leven en gezondheid ontbreken. Een toestand, zo bepleitte de commissie van Ingenieurs, waarbij mannen het huis ontluchten en zich verliezen aan de drank, vrouwen het huishouden niet op orde kunnen krijgen en er door die omstandigheden van een normaal functionerend gezinsleven geen sprake kan zijn.

De Ingenieurs deden dan ook een pleidooi voor het verwezenlijken van wat we nu zouden duiden als ‘sociale woningbouw’, en het tegengaan van ‘huisjesmelkerij’, waarbij *“door zekere klassen van den burgerstand, die van de onkunde der lagere klasse partij trekken, zich met het doen bouwen en verhuren van de woningen voor de werkmansstand vooral afgeven, die woningen van slecht materieel doen opbouwen en ongehoorde winsten van het kapitaal trekken”*.

In het verslag is verder een voorstel opgenomen voor het bouwen van sociale woningen, inclusief bouwkundige impressies. Aan dit voorstel is verder overigens geen uitvoering gegeven. Wel werden na 1850 enkele woningverenigingen opgericht, maar tot een omkering waren deze verenigingen niet in staat.³

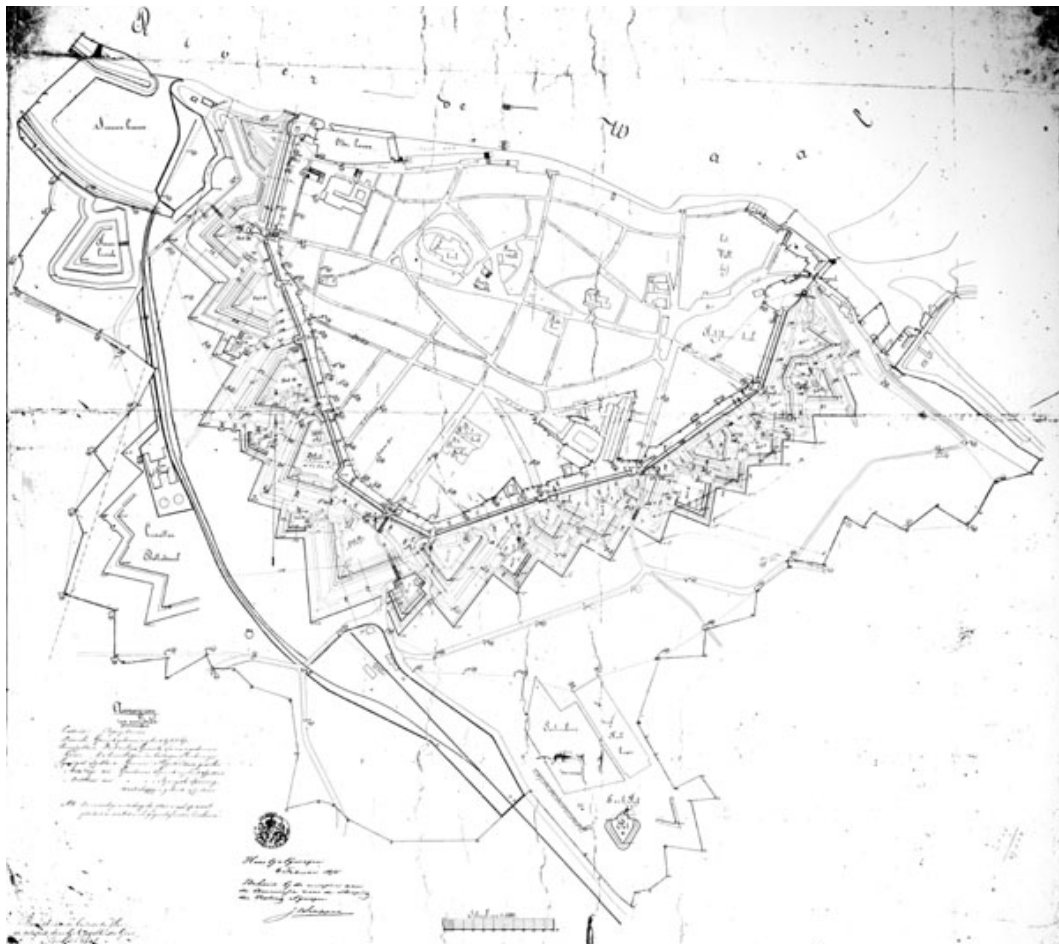
Het duurde nog meer dan 40 jaar voordat er daadwerkelijk politiek draagvlak kwam voor een ingrijpende herziening van de volkshuisvesting. In 1897 werd in de

³ M.J.J.G. Rossen (1988), *Het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid in Nederland – Een comparatief onderzoek in Tilburg en Enschede (1900-1925) (Proefschrift)*, Katholieke Universiteit Tilburg.

Troonrede een ontwerp-woningwet aangekondigd die op 11 september 1899 ook daadwerkelijk is ingediend. De woningwet werd 19 april 1901 in de Tweede Kamer en 19 juni 1901 in de Eerste Kamer aangenomen. Gelijktijdig met de woningwet werd een Ontwerp-Gezondheidswet ingediend. De uitvoering van de woningwet werd opgedragen aan ambtenaren die werden aangesteld krachtens de Gezondheidswet.

Merk op dat in de Memorie van Toelichting het gezondheidsaspect de nadruk krijgt, en niet zozeer het brandveiligheidsaspect. Dit in een tijdperk waarin verlichting nog grotendeels niet geëlektrificeerd is en er op grote schaal sprake is van verkrotting.

Nijmegen heeft hier ook zeker mee te maken. Tot aan 1874 is Nijmegen een vestingstad, wat betekent dat de buitengrenzen van de stad, die bepaald worden door de vestingwerken, vaststaan. Uitbreiding binnen het schootsveld hiervan is niet toegestaan. Dan wonen er zo'n 25.000 mensen in de stad, die uit haar voegen barst. Deze status wordt in 1875 opgeheven.



Figuur 5. Plattegrond van Nijmegen, incl. vestingwerken, 1875 (gemaakt voor de genie).

De stad is het laatste kwart van de 19^e eeuw uitgebreid, maar het inwonersaantal is navenant toegenomen, waardoor per saldo het woningbestand nog steeds verre ontoereikend is.

Pas aan het begin van de 20^e eeuw begint de stad qua oppervlakte echt fors uit te wijken, wat zich gedurende de rest van deze eeuw doorzet. Een aanzienlijk deel van de stad komt tijdens de Tweede Wereldoorlog in puin te liggen. Woningnood is iets waar in Nijmegen, evenals in de rest van Nederland, nog tot diep in de jaren '60 sprake van is en wat daarmee een stempel drukt op het bouwbeleid.

Dat er een landelijke standaard bestaat op het gebied van regelgeving ten aanzien van brandveiligheid is relatief gezien nog niet eens zo heel lang. In 1952 kwam de eerste Brandweerwet, waarin de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor "het maken van verordeningen betreffende 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" is opgenomen. Aangezien brandveiligheid dus een aangelegenheid is van de lokale gemeente, kan de daadwerkelijke regelgeving in die tijd verschillen per gemeente.

In de loop der jaren wordt de behoefte aan een landelijk standaardpakket waar gemeenten niet bovenop extra eisen mogen stellen steeds groter. Dit standaardpakket komt met de Woningwet van 1991 en daarmee samenhangend het Bouwbesluit. Er is dan voor het eerst eenduidige landelijke regelgeving.

Zoals op alle veiligheidsdomeinen zijn de normen in de loop der jaren aangescherpt. De huidige Nederlandse regelgeving ten aanzien van brandveiligheid vindt haar grondslag in de Woningwet. De regelgeving is (nu nog) vastgelegd in het Bouwbesluit 2012, meer specifiek: in de hoofdstukken 2, 6 en 7, waarbij hoofdstuk 2 ingaat op de bouwtechnische eisen, 6 op in het gebouw aanwezige installaties en 7 op het gebruik. Het Bouwbesluit geeft een basis voor een brandveilig gebruik van gebouwen, niet alleen woongebouwen, maar in principe elk bouwwerk waarvoor een vergunning nodig is.

De grondgedachten achter de doelstellingen van het Bouwbesluit over brandveiligheid zijn vrij simpel: aanwezige personen moeten de gelegenheid hebben om zichzelf tijdig in veiligheid te brengen en naastgelegen objecten moeten door een eventuele brand niet ook in brand raken. Deze uitgangspunten noemen we de 'hoofddoelstellingen' van het Bouwbesluit. Merk op dat bijvoorbeeld het beperken van schade niet een van de doelen is van de regelgeving.⁴

⁴ De Integrale nota van toelichting vermeld hierover in de toelichting op hoofdstuk 2 (technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid): "Het gaat daarbij niet om het voorkomen van eventuele materiële schade aan een bouwwerk. Dat aan een conform de voorschriften van dit hoofdstuk gebouwd bouwwerk minder gauw schade zal ontstaan is hooguit een afgeleid effect." Integrale nota van toelichting Bouwbesluit 2012, publicatiedatum (online) 1-1-2021. **Fout! De hyperlinkverwijzing is ongeldig.**

In veel gevallen doet een gebouweigenaar er dan ook verstandig aan om *zelf* extra eisen te stellen aan de brandveiligheidsrisico's, bijvoorbeeld vanwege bedrijfscontinuïteit. Daarnaast zijn er soms eisen vanuit een verzekeraar. Nogmaals, dit zijn dan mogelijke verstandige maar geen wettelijke verplichte eisen.

De inzet van de brandweer werd in vorige versies van het Bouwbesluit nog wel meegenomen als factor waar rekening mee gehouden kon worden voor het veilig ontvluchten van een bouwwerk. In het Bouwbesluit 2012 is er echter doelbewust (en terecht) voor gekozen om dit niet meer te doen. Dit is besloten omdat de inzet van de brandweer geen voorwaarde mag zijn om een object veilig te kunnen ontvluchten bij brand en dus ook niet om een gebouw als 'brandveilig' te kunnen beschouwen.⁵

Het Bouwbesluit is in basis doelregelgeving. Toch bevat het voor een te behalen doel (de functionele eis) nadat dit aspect beschreven is, een mogelijke invulling ervan door standaardregels in de vorm van 'prestatie-eisen'. De oorspronkelijke gedachte hierachter was dat dit zekerheid biedt voor initiatiefnemers voor bouwwerken, door het maximale te beschrijven aan eisen dat het bevoegd gezag kan stellen. Met andere woorden: als aan de prestatie-eisen wordt voldaan, is het gegarandeerd 'goed genoeg' voor de overheid.

Vanuit het huidige 'voorzorgsdenken' worden de prestatie-eisen meestal gezien als het *minimum* waaraan een bouwwerk moet voldoen. Formeel is het echter nog altijd zo dat het bevoegd gezag met een lager middeleniveau akkoord kan gaan als daar in de opinie van het bevoegd gezag ook de brandveiligheid voldoende mee wordt geborgd. In praktijk zal dat echter alleen gebeuren wanneer een ander maatschappelijk belang hier aanleiding toe geeft, en het praktisch niet haalbaar is om aan de standaard prestatie-eisen te voldoen. In de meeste andere gevallen zal het bevoegd gezag vasthouden aan de standaard prestatie-eisen.⁶

In situaties waarin de 'standaard' prestatie-eisen niet toepasbaar of wenselijk zijn, moet gebruik worden gemaakt van de ruimte die het Bouwbesluit biedt voor gelijkwaardige oplossingen. Bij een gelijkwaardige oplossing kan en moet stilgestaan worden bij de verhouding tussen kans en effect, omdat 'voldoende' bereiken van de doelstellingen van het Bouwbesluit moet worden aangetoond.

Verder maakt het Bouwbesluit onderscheid tussen eisen voor 'nieuwbouw' en 'bestaande bouw': voor bestaande bouw bestaan op een aantal onderdelen soepelere prestatie-eisen. Zichtbaar is hierin dat aandacht voor kosten en baten van

⁵ Merk op dat dit uitgangspunt nog niet op alle plekken in het Bouwbesluit consequent is doorgevoerd. Zo worden nog enkele voorziening voor de brandweer geëist die niet passen bij dit uitgangspunt.

⁶ Doorgaans heeft het gemeentelijk bevoegd gezag de vergunningverlening gemandateerd of gedelegeerd aan een Omgevingsdienst. De Veiligheidsregio (brandweer) is dan weer de adviseur van de Omgevingsdienst op het gebied van brandveiligheid.

brandveiligheid ook een (impliciete) rol speelt in het Bouwbesluit: wanneer er hele ingrijpende wijzigingen geëist zouden worden in bestaande bouw zijn deze al snel onevenredig kostbaar.

Los van het onderscheid van 'bestaande' vs. 'nieuwbouw'-eisen, bestaat er ook zoiets als het 'rechtens verkregen niveau' van brandveiligheid. Wanneer het bevoegd gezag akkoord is gegaan met een bepaalde uitwerking van de brandveiligheid in het betreffende pand in het verleden, mogen er niet zomaar extra eisen gesteld worden. Wel moet het pand voldoen aan het niveau 'bestaande bouw'.

Op het moment dat er een vergunning voor verbouwing aangevraagd wordt (en er dus een 'nieuwe' situatie gecreëerd zal worden), geldt dit rechtens verkregen niveau niet meer voor datgene waar de aanvraag betrekking op heeft, en wordt in principe getoetst aan de prestatie-eisen bestaande bouw. Dit geldt dus alleen voor de te verbouwen onderdelen en in beginsel niet voor het hele complex.

Bij een risicogestuurde benadering wordt teruggegrepen op de hoofddoelstellingen uit het bouwbesluit. Net als bij een gelijkwaardige oplossing, wordt niet alleen gekeken naar prestatie-eisen van maatregelen om een effect te beheersen, maar ook naar kansbeheersing. Centraal bij een risicogestuurde benadering staat dat gekeken wordt naar welke brandscenario's realistisch gezien voorstelbaar zijn, en wat een brand in zo'n situatie betekent voor de vluchtveiligheid (en de kans op brandoverslag, maar in praktijk ligt het zwaartepunt meestal op ontvluchting).

4.2 Visie van Brandweer Nederland

Vanuit de wetgeving is dus zichtbaar dat er in de regelgeving vanuit proportionaliteit en redelijkheid naar brandveiligheid gekeken wordt, en daarin ook risico-afwegingen zijn gemaakt.

De vraag is echter of de uitvoeringsorganisaties brandveiligheid op een zelfde wijze benaderen. Aangezien de omgevingsdienst voor de inhoudelijke beoordeling het advies van de brandweer betreft, is de organisatievisie vanuit de brandweer hier een belangrijke factor in.

Vanuit het bestaansrecht van de organisatie is allereerst een belangrijke trend te ontwaren: sinds de invoering van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) en in sommige regio's ook al enige tijd daarvoor, ontwikkelt de brandweer zich steeds meer van een repressieve organisatie naar een die zich daarnaast met name richt op preventie en advies. Verbeteren van brandveiligheid is daarbij het doel.

In het visiedocument van Brandweer Nederland 'RemBrand' (in 2015 door het Veiligheidsberaad vastgesteld) zijn er weliswaar enkele zinsneden opgenomen over een risicogestuurde benadering, maar in algemene zin is de strekking van dit

document toch nog wel erg geschoeid op de leest van ‘alles meer brandveilig’. Een bredere maatschappelijke kosten-batenvergelijking wordt niet gemaakt.

Het document ‘Landelijke Agenda Brandweezorg’ waarin de ontwikkelopgaven voor de periode 2018-2022 zijn benoemd, komt ‘vraag- en risicogericht werken’ nadrukkelijker aan de orde. Dit document is opgesteld in opdracht van de Raad van Brandweercommandanten in 2018. In het document wordt hierover genoemd:

Het verhaal over (brand)veiligheid begint bij het creëren van het besef in de samenleving dat volledige beheersing van risico's (door de overheid) een irreële verwachting is. En daar waar we het verschil kunnen maken zijn overheid, maatschappelijk middenveld en de burgers zelf samen aan zet. We zien dat het thema veiligheid steeds vaker in verschillende samenwerkingsverbanden inhoud en betekenis krijgt. De omgevingswetgeving is volop in beweging en wordt bovendien risicogerichter. Dat alles vraagt om een heldere verantwoordelijkheidsverdeling in de keten. Dit heeft impact op het werk van de brandweer en andere onderdelen van de veiligheidsregio, zoals GHOR en gemeenten. De rol van de brandweer op het gebied van risicobeheersing verandert van ‘toetser aan wettelijke regels’ naar ‘brandveiligheidsadviseur’. Dat betekent klantgericht denken, als adviseur optreden en met de klant in gesprek gaan over het adequaat omgaan met risico's. Wij richten ons daarbij primair op de risico's die ertoe doen – veelal complex van aard – omdat wij juist op deze risico's vanuit onze integrale deskundigheid meerwaarde laten zien.

Dit sluit al veel meer aan op wat de gemeente Nijmegen onder andere in *De weerbare stad* heeft benoemd. Daarmee loopt de gemeente Nijmegen zeker niet achter op landelijke trends, eerder is Nijmegen een van de koplopers.

4.3 Conclusies over de aansluiting op de landelijke visie

Vanuit brandweer Nederland wordt al langer dezelfde strategische visie uitgedragen die ook door Nijmegen wordt benoemd: een risicogestuurde benadering. Beleidsmatig worstelen de uitvoeringsorganisaties daar zelf ook mee wanneer het gaat om dit concreet te maken. Een visiedocument over brandveiligheid van brandweer Nederland ‘RemBrand’ (2015 door Veiligheidsberaad vastgesteld) blijkt, ondanks enkele zinsneden over een risicogestuurde benadering, toch nog wel erg geschoeid op de leest van ‘alles meer brandveilig’.

In een recenter stuk van de Raad van Brandweercommandanten, de Landelijke Agenda Brandweezorg uit 2018, is de aandacht voor deze risicogestuurde benadering al iets groter, en is ook de notie opgenomen dat de burger zelf een belangrijke rol te spelen heeft. We concluderen hieruit dat het Nijmeegse beleid vooroploopt bij de landelijke ontwikkelingen op dit gebied.

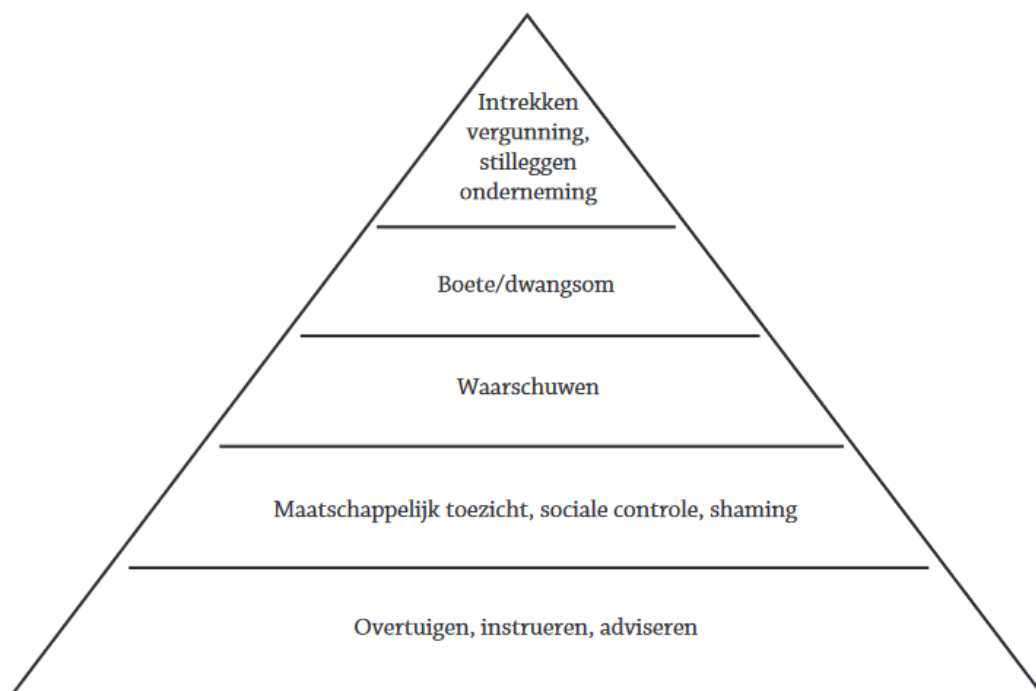
5. Wat zegt de wetenschap?

In dit hoofdstuk staan wij stil bij enkele wetenschappelijke noties over 'goed' brandveiligheidsbeleid waaraan wij het beleid van Nijmegen over fysieke veiligheid spiegelen.

5.1 Naleving en toezicht

Toezicht en handhaving hebben theoretisch altijd een capaciteitsvraagstuk in zich. Door veelheid aan regelgeving en de omvang van het werkgebied (er is simpelweg te veel dat in aanmerking komt voor controle) moeten er keuzes gemaakt worden. Nog even daargelaten dat een doorgeschoten controlesamenleving qua leefbaarheid en wenselijk nog andere issues met zich mee zou brengen, is verder een keerzijde van dit geschetste 'probleem' dat het merendeel van de burgers en bedrijven waarop het toezicht van toepassing is, niet van kwade wil is.

Desondanks is de focus op handhaving en afdwingbaarheid, in ieder geval vanuit wetgevend perspectief, prominent aanwezig. Dit terwijl er ook andere benaderingen mogelijk zijn om naleving te bevorderen. De 'piramide van Braithwaite' is een visualisatie van een theoretisch model waarin dit wordt weergegeven.



Figuur 6. Handhavingspiramide, gebaseerd op Ayres en Braithwaite (1992).

De piramide laat zien dat er meer mogelijkheden zijn dan alleen waarschuwen, dreigen of handhavend optreden. De beoogde stelselwijziging die behandeld is in hoofdstuk 3 richt zich nadrukkelijk op de onderkant van deze piramide.

Toch blijft de vraag openstaan hoe met burgers en bedrijven die zich bewust niet conformerend opstellen omgegaan moet worden. Hierin is een risicoafweging aan de orde.

Merk op dat de piramide van Braithwaite zich met name richt op naleving. Vanuit het perspectief van vergunningverlening is een belangrijk element juist toetsing vooraf: een initiatiefnemer heeft met een voorgesteld project, waar verder nog niets van is gerealiseerd, nog geen gelegenheid gehad om bouwregelgeving te overtreden. In dit stadium is het beoordelen van de mate waarin plannen conform de regelgeving zijn, de belangrijkste activiteit van het bevoegd gezag. Handhaving speelt pas een rol wanneer er daadwerkelijk iets gerealiseerd is.

Voor het merendeel van de initiatiefnemers geldt dat zij zich in principe zullen willen conformeren aan de wet- en regelgeving. Voor degenen die daar niet al intrinsiek toe gemotiveerd zijn, geldt dat het vlot kunnen doorlopen van alle procedures in het vergunningverleningstraject voldoende prikkel vormt om te willen voldoen aan de gestelde normen. Kennis van deze normen en de wijze waarop deze geprojecteerd kunnen worden op het voorgestelde bouwwerk zijn dan elementair. Hierbij past de adviesrol uit de onderste laag van de piramide.

Het capaciteitsvraagstuk speelt echter ook hierin een rol. Het bevoegd gezag is niet toegerust op een rol om bij ieder bouwproject aan de voorkant uitgebreid toe te lichten wat er qua brandveiligheid verwacht wordt, nog even daargelaten of dat ook de rol van het bevoegd gezag moet zijn. Het toetsmoment waar initiatiefnemer en bevoegd gezag elkaar ontmoeten, is dus pas nadat er door de initiatiefnemer al het nodige is geïnvesteerd om tot een concreet plan te komen. Dit plan wordt ingediend en door het bevoegd gezag beoordeeld.

Het echte risico zit bij initiatiefnemers die zich willens en wetens niet conformeren aan de regelgeving, maar in de aangeleverde planvorming een andere voorstelling van zaken geven dan zoals het daadwerkelijk zal worden uitgevoerd. Wat ook kan, is dat de initiatiefnemer weliswaar de intentie heeft zich te conformeren, maar dat degene die het project uitvoert, bijvoorbeeld omwille van kostenbesparing, aanpassingen maakt die afwijken van wat in de planvorming is aangeleverd. Aangezien van het eerste in principe niet wordt uitgegaan in de wijze waarop het proces van vergunningverlening is ingericht, kan juist dit tweede gemakkelijk ontstaan. Dit komt onder andere doordat het selecteren van een uitvoerende partij in basis nog altijd hoofdzakelijk gebaseerd is op prijs.

Voor situaties waarin een dergelijke non-conformiteit voorstelbaar wordt geacht én de gevolgen daarvan tot reële risico's kunnen leiden (m.a.w. voorstelbaar tot een incident kunnen leiden waarbij dodelijke slachtoffers vallen) is het maatschappelijk wenselijk dat er controle plaatsvindt.

Via de Wkb is het de bedoeling dat dergelijke controle (op termijn) via een private weg wordt ingestoken, waarbij dus niet alleen een check plaatsvindt op de planvorming vooraf, maar ook tijdens de uitvoering en na oplevering.

5.2 Worst-case gebeurtenissen en de risico-regelreflex

De in het Nijmeegs beleid aangehaalde risico-regelreflex treedt vooral op bij ernstige gebeurtenissen. Dit fenomeen duidt op een disproportionele (bestuurlijke) reactie naar aanleiding van een ernstige gebeurtenis.

Zoals in het citaat uit de Landelijke Agenda Brandweezorg terecht aanhaalt, is het irreal van de overheid te verwachten dat elk risico uitgesloten wordt. Desondanks is het voorzorgsdenken tegenwoordig zo ingeburgerd, dat bij incidenten die onvermijdelijk plaatsvinden, een ogenschijnlijk haast automatische reactie oproept om vergelijkbare incidenten in de toekomst te voorkomen. Wanneer bestuurders zich van die overtuiging bedienen, suggereert dat een rechtvaardiging om substantiële hulpbronnen in te zetten om dit streven waar te maken.

Vaak blijkt het echter om incidenten te gaan met weliswaar een aanzienlijke impact, maar een dusdanig kleine kans op herhaling dat het daadwerkelijke rendement van te treffen maatregelen nihil is. Vaak zijn er andere gevaren die een significanter risico vormen, maar qua beleving niet dezelfde impact hebben en daarmee minder bestuurlijke aandacht krijgen. Objectief gezien verdient de laatste categorie een grotere investering dan de eerste.

Het gevolg van het investeren ten gevolge van een risico-regelreflex is dat de maatregelen die getroffen worden vaak een grote mate van symboliek kennen. In veel gevallen zullen deze maatregelen niet eens effectief zijn in geval het verloop zoals dat heeft plaatsgevonden bij het incident dat de aanleiding gaf, zich zou herhalen.

Vanuit de theorie rond de risico-regelreflex weten we dat er een aantal aanjagende en een aantal dempende krachten zijn, die van invloed zijn op het ontstaan van dit fenomeen. Zie hiervoor de weergave in de tabel hieronder.

Aanjagende krachten	Dempende krachten
De overtuiging dat burgers niet redelijk om kunnen gaan met risico's	Bestuurlijke moed
Eenzijdig advies	Het inzicht dat burgers redelijk om kunnen gaan met risico's
Woekerende professionalisering	Vertrouwen in begrensde professionaliteit van de uitvoering
Bestuurlijke en politieke dadendrang	Het laten verrichten van een risicoanalyse
Angst voor aansprakelijkheid	Het in beeld brengen van kosten en baten van veiligheidsmaatregelen

Veiligheid is dé kerntaak van de overheid	Een expliciet beroep op andere waarden dan veiligheid
Veiligheid boven alles	Verantwoordelijkheden van andere partijen expliciet benoemen
Veiligheid als camouflage	Erkenning van het noodlot
Bestuurlijke fragmentatie	Empathie zonder meer
Er bestaat een wereld zonder ongevallen	

Figuur 7. Aanjagende en dempende krachten.

Voor het tegengaan van de risico-regelreflex wordt dus het nodige gevraagd, zowel van de bestuurder zelf als van de organisatie die de bestuurder adviseert en ondersteunt, en verantwoordelijk is voor de uitvoering.

5.3 Daadwerkelijke risico's

Een volgende vraag is in hoeverre (beleidsmatige) keuzes aansluiten op de daadwerkelijke (vanuit statistieken bekende) risico's. Dat er op basis van een risico-inschatting een afweging wordt gemaakt waar het zwaartepunt van de aandacht vanuit het bevoegd gezag naar toe gaat, is vanuit een kosten-batenperspectief wenselijk. Tegelijkertijd is het onvermijdelijk, in praktisch elke uitvoeringsorganisatie van de overheid moeten keuzes gemaakt worden hoe schaarse middelen worden ingezet, handhaving capaciteit is een passend voorbeeld van zo'n schaars goed.

Wanneer deze afweging wordt gemaakt, is het wenselijk dat de grootste risico's ook de hoogste prioriteit krijgen. Hiervoor is een juist inzicht nodig hoe de daadwerkelijke risico's zich tot elkaar verhouden.

Beschikbare statistieken vormen hierin een belangrijke basis. Dit kan zijn op nationaal of internationaal niveau. Een nuttig inzicht is dat wanneer een bepaald type incident landelijk zich gemiddeld eens in de vijf jaar voordoet, en het doet zich na zes jaar voor in de betreffende gemeente, dit dan dus niet betekent dat er van alles mis is met het veiligheidsbeleid: dit valt binnen een verwachte bandbreedte. Pas wanneer het bijvoorbeeld drie maanden later weer gebeurt en een half jaar later nog eens, geeft dit aanleiding om de risico-inschatting te heroverwegen.

Zo lang die aanleiding er niet is, past waakzaamheid om niet op basis van een of enkele incidenten het risico van een bepaald type incident te overschatten.

Anderzijds kunnen bepaalde incidenten over het hoofd gezien of onderschat worden. Vaak speelt de mate van maatschappelijke acceptatie hierin een rol. Een andere factor kan zijn dat de daadwerkelijke toedeling tot een bepaalde uitvoerende organisatie wat onbepaald is, hoewel het risico zelf wel evident binnen

het domein van fysieke veiligheid valt, bijvoorbeeld verkeersveiligheid binnen de bebouwde kom.

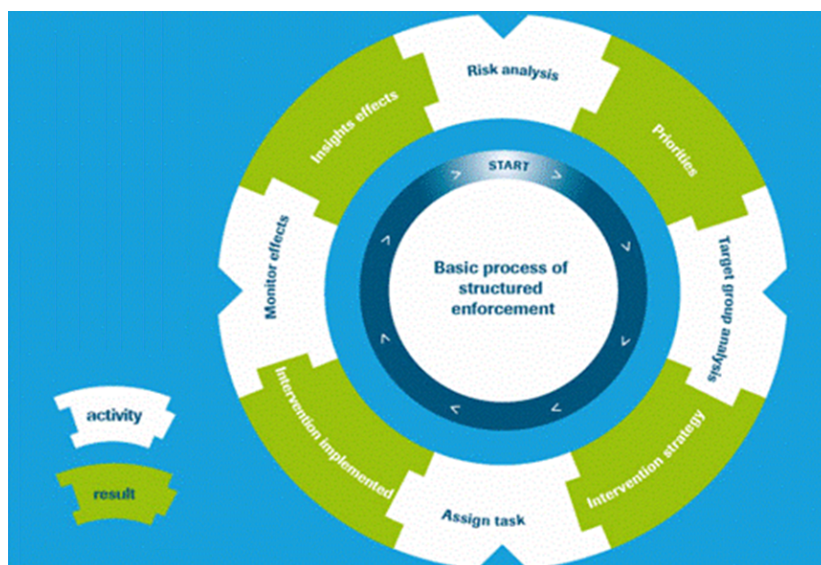
Voor een deugdelijke afweging mag daarom van het bevoegd gezag verwacht worden dat er een onderbouwde risicoanalyse wordt uitgevoerd. Hieronder verstaan we een gestructureerde methode om de omvang van verschillende risico's in kaart te brengen en onderling te rangschikken. Deze rangschikking kan vervolgens gebruikt worden om te bepalen waar beperkte en schaarse middelen (uitgedrukt in mensen en middelen) op ingezet moet worden.

Daarbij letten we op de volgende aspecten:

- is het ontwikkelingsproces navolgbaar?
- kloppen de uitkomsten van de analyse inhoudelijk (door de oogharen bekeken) met het landelijke beeld?

In het beste geval kan een risico objectief gekwantificeerd worden. Dit kan wanneer veel casuïstiek beschikbaar is waaruit de kans en het effect statistisch vast te stellen zijn. Voor veel risico's geldt echter dat deze niet vaak genoeg materialiseren om een statistische analyse van te maken. In dat geval is men afhankelijk van de subjectieve inschatting van experts (expert judgement). Deze methode biedt minder zekerheid. In dat geval is het van belang dat experts met verschillende achtergronden betrokken zijn. Wanneer risico's slechts vanuit een enkel gezichtspunt bekeken worden bestaat het gevaar dat er blinde vlekken ontstaan voor bepaalde risico's. Gemeenten kunnen en zullen eigen risico's hebben maar enkele grotere landelijke risico's zouden terug te zien moeten zijn.

Voor het doorlopen van het proces van de risicoanalyse tot een effectieve uitvoering van handhaving zijn uiteenlopende modellen beschikbaar. Onderstaand beschreven basisproces is hier een voorbeeld van.



Figuur 8. Visuele weergave van het basisproces van gestructureerde handhaving.

basisproces van gestructureerde handhaving:

Risicoanalyse	Er wordt vastgesteld welk gedrag van welke doelgroepen het belangrijkste negatieve effect heeft op relevante risico's en de te bereiken beleidsdoelstellingen.
Prioriteiten stellen	De doelgroepen met de grootste risico's moeten voorrang krijgen in de handhaving.
Doelgroepanalyse	De doelgroepen waaraan op basis van de risicoanalyse prioriteit is toegekend, worden verder geanalyseerd. De reden voor mogelijk ongewenst gedrag van deze doelgroepen wordt onderzocht.
Interventiestrategie	Deze informatie wordt gebruikt om een interventiestrategie te ontwikkelen die aansluit bij de doelgroep en de motieven die kunnen leiden tot niet-naleving. Waar mogelijk zal de interventiestrategie zich meer richten op het ondersteunen van naleving en het invoeren van stimulerende maatregelen om naleving te verbeteren, bijvoorbeeld het invoeren van een bonus/penalty principe en door het verbeteren van de communicatie.
Taken toewijzen	Vervolgens worden de details uitgewerkt voor de uitvoering en handhaving. Met betrekking tot deze taken worden prestatieafspraken gemaakt.
Uitvoering van taken	
Effecten bewaken	In principe moeten de taken leiden tot een gedragsverandering van de doelgroep. Daarom worden effecten gemonitord.
Aanpassing	De verkregen inzichten kunnen leiden tot herziening van de prioriteiten (risicoanalyse). Op deze manier wordt de cyclus gesloten.

5.4 Risicogericht toezicht blijkt in praktijk lastig

Een echte risicogerichte benadering van toezicht, meer dan alleen maar qua toedeling van capaciteit o.b.v. verwachte risico's, blijkt in het Nederlandse toezichtlandschap lastig.⁷ Al in 2005 werd in de *Tweede Kaderstellende visie op toezicht, KVoT II* (met als pakkende titel: "minder last, meer effect") gesproken over 'selectief toezicht' op basis van het afwegen van risico's, kosten en baten. De landsregering beoogde met dit kader de verschillende (departementale) inspectie-instellingen op het spoor van een meer risicogerichte benadering te zetten.

Een beschouwing zo ongeveer 15 jaar later laat zien dat deze opzet niet echt geslaagd is. Ja, er moest altijd al geprioriteerd worden, en de zekere discretionaire ruimte die de individuele inspecteur heeft maakt dat die individuele afweging gebaseerd kan zijn op een inschatting van risico's, vanuit de professionaliteit van

⁷ I. Helsloot, A. Scholtens, J. Haen (februari 2020). *Some observations on the troublesome implementation of riskbased inspections in the Netherlands*. Safety Science Volume 122.

deze inspecteur. Dat is echter wat anders dan dat het beleidsmatige vertrekpunt voor de uitvoering is dat risico's, kosten en baten tegen elkaar afgewogen worden. Dit is bij veel inspectieorganisaties tot nu toe niet aan de orde. Ook bij inspectie-instellingen die aangeven wel risicogericht te werken blijkt de uitvoering hiervan vaak niet overeenkomt met dit streven.

Dat dit zo moeizaam gaat, kan verklaard worden vanuit drie verschillende redenen.

De eerste is dat het begrip 'risico' lastig te definiëren blijkt. Het begrip wordt normaal geassocieerd met concepten als 'gevaar', 'kans' en 'ongewenst'. Het probleem ontstaat wanneer er behoefte ontstaat om risico's objectief met elkaar te vergelijken. Ook wetenschappers worstelen met deze definitiekwestie, die nog steeds niet beslist lijkt.⁸ Doordat de afbakening lastig blijkt, wordt het daarmee ook lastig om te bepalen langs welke lat verschillende potentiële risicobronnen met elkaar vergeleken worden. Verder ontbreekt het vaak aan goede meetdata, wat leidt tot *technische* onzekerheid en *methodologische* onbetrouwbaarheid.

Een tweede reden is wat o.a. door Willem Trommel (professor Politieke wetenschappen en Bestuurskunde aan de VU Amsterdam) wordt geduid als de 'gulzige overheid'. Zonder hier al te veel over uit te wijden komt dit erop neer dat de overheid een voortwoekerende neiging heeft om zich met allerlei details te bemoeien die in diepste zin tot de verantwoordelijkheid van de individuele burger behoren. Deze bemoeizucht leidt tot een organisatie die daarop is ingericht, en daar maar heel moeizaam op terug kan komen.

De derde en laatste reden is dat de prikkel om risico-gebaseerde inspecties te implementeren ontbreekt. Onderzoek bij de ILT in 2018 toonde aan dat door verschotting in de organisatie de verschillende onderdelen vasthielden aan hun eigen budgetten, zonder met elkaar mee te kijken en denken welke risico's op dat moment het meeste aandacht verdienen.⁹ Zodoende is er ook geen sprake van toezicht dat gedifferentieerd is op basis van risico's.

Daarmee is duidelijk dat ondanks een voornemen tot meer risicogericht toezicht, dit in praktijk lastig blijkt voor de uitvoeringsorganisaties die dit concreet zouden moeten maken.

5.5 Aansluiting tussen wetenschappelijke inzichten en het Nijmeegse beleid

Het Nijmeegse beleid past voor een belangrijk deel bij de proportionele wetenschappelijke lijn. Gemeente Nijmegen benoemt in *De weerbare stad* letterlijk

⁸ T. Aven (2011). *Response*. Risk analysis. vol. 31.

⁹ B.P.A. van Mill, P.H.C. van Dijk, F.T. Kuipéri & A.M. Popma (2018). *Beleidsdoorlichting Handhaving en Toezicht ministerie van IenW*. KWINK groep.

dat het belang ingezien wordt van het tegengaan van de risico-regelreflex en het voorkomen van disproportionaliteit in het overheidsoptreden.

Wat echter wat onbepaald blijft, is hoe dit dan in praktijk vertaald gaat worden in het concrete uitvoeringsbeleid. Het Nijmeegse beleid is vrij uitgesproken over de uitgangspunten voor wat gezien kan worden als het 'capaciteitsmanagementvraagstuk', de concrete vertaalslag lijkt toch meer aan de regionale uitvoeringsorganisaties zelf.

Verder is er in het VTH-beleid een risicoanalyse te ontwaren. De belangrijkste 'risico-tool' vormt echter de bijlage bij de Notitie Plan van Aanpak Fysieke Veiligheid 2019-2022, waarin met behulp van vlinderdasmodellen een prioritering wordt gemaakt van waar de focus met de uitvoering zou moeten liggen. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen Ruimtelijke Ontwikkeling (RO), Ontwerp, Bouw en Gebruik. Er is ook nog een fase 'Sloop' benoemd, alleen daar is verder bij geen enkele categorie iets bij opgenomen.

Om tot een indeling in categorieën te komen, is in de risicoanalyse een aantal stappen doorlopen, dit wordt benoemd in de het betreffende document op pagina 5:

Stap 1	Factoren die de kans bepalen en factoren die het effect bepalen benoemen aan de hand van het vlinderdasmodel (bow-tie)
Stap 2	Beschrijving van objectcategorie en haar bijzonderheden
Stap 3	• Maatregelen per levensfase van een bouwwerk benoemen (de genoemde fases RO, Ontwerp, Bouw en Gebruik) • Benoemen per levensfase welke maatregel het beste kan worden genomen • Per maatregel benoemen wie daar een rol in heeft • Per maatregel aangeven of de maatregel wel of niet afdwingbaar is op basis van wet- en regelgeving.
Stap 4	Beschrijving van de essentie van het risico in deze categorie
Stap 5	Risicocategorie bepalen
Stap 6	Voorstel voor aanpak beschrijven

Iedere objectcategorie is ingedeeld in een risicocategorie. Volgens het stappenplan moet deze indeling volgen uit de beschrijving van de essentie van het risico per categorie. Per objecttype is beschreven wat deze essentie is. Hieruit volgt een indeling in één van de drie risicocategorieën:

Risicocategorie	Beschrijving
Risicocategorie 1	De objectcategorieën die op meerdere kans- en effectbepalende factoren scoren. Hier zijn dus meerdere risicoverzwarende factoren van invloed. <i>Aanpak: meest effectieve maatregelen inzetten</i>

Risicocategorie 2	De objectcategorieën die op één of meerdere kans- en effectbepalende factoren scoren. Het onderscheid met risicocategorie 1 is dat de impact van die factoren kleiner is, dat factoren elkaar onderling nauwelijks versterken of dat er inherente factoren zijn die juist positief bijdragen aan het verlagen van het risico. <i>Aanpak: meest efficiënte maatregelen inzetten</i>
Risicocategorie 3	De objectcategorieën die een laag risico met zich meebrengen. Hier zijn niet of nauwelijks specifieke kans- of effectbepalende factoren aanwezig die het risico bepalen, of er zijn juist risicoverlagende factoren aanwezig. <i>Aanpak: steekproefsgewijze inzet om risico in beeld te houden</i>
Risicocategorie overig	Dit zijn de objectcategorieën waar voor de normale werkwijze geen afstemming nodig is tussen de omgevingsdiensten en de brandweer. Deze objecten zijn wel opgenomen in het brandrisicoprofiel van de VRGZ. <i>Aanpak: binnen het programma risicobeheersing van de Brandweer Gelderland-Zuid</i>

Voorbeelden van objecten in risicocategorie 1: Ziekenhuizen, cafés en discotheken, fabrieken met meer dan 250 personen

Voorbeelden van objecten in risicocategorie 2: Stadion, theater, universiteit, kinderopvang met meer dan 10 personen

Voorbeelden van objecten in risicocategorie 3: Zwembad, middelbare school, gevangenissen/gebouwen met celfunctie, gebedshuizen met meer dan 50 personen

Voorbeelden van objecten in risicocategorie overig: Kantoren, woningen

Zonder te kijken naar de omschreven essentie per object, is niet elke toewijzing van een bepaald object in een bepaalde risicocategorie makkelijk te volgen. Met de nodige belangstelling is daarom bijvoorbeeld gekeken naar de onderbouwing vanuit de ‘essentie’ om gebouwen met een celfunctie in categorie 3 in te delen. Eerste associatie van onze kant is namelijk de brand in een cellencomplex op Schiphol met uitgeprocedeerde asielzoekers in 2005.

Wat als eerste opvalt, is dat in de vlinderdas aan de kansenkant enkel staat opgemerkt ‘geen specifieke factoren’. Aan de effectkant staan een aantal factoren genoemd, waaronder ‘niet-zelfredzame personen’, ‘wisselende bezetting van cellen en personeel’ en ‘maatschappelijke impact’.

Onder ‘Essentie’ staat het volgende: “*De regels waaraan het gebouw waarin de cellenfunctie zit moet voldoen, zijn voldoende. Wat verbeterd kan worden zijn het overzicht en de mate van geoefendheid. Dit kan niet worden afgedwongen. Omdat het echter gaat om een medeoverheid zijn er wel mogelijkheden om het gesprek hierover aan te gaan en actie te ondernemen*”.

Een hele stevige onderbouwing lijkt er in onze ogen, in ieder geval wat vanuit de inhoud in dit document moet blijken, niet te zijn. Daarmee willen we niet beweren dat de geformuleerde uitgangspunten per definitie onjuist zijn, maar ze ogen wel arbitrair en zijn daarmee vatbaar voor discussie. Er is geen sprake van een onderbouwing aan de hand van geobjectiveerde data, de inschattingen passen eerder bij een vorm van 'expert judgement'. Onduidelijk is echter wie de experts zijn en op welke manier deze zijn betrokken om tot het omschreven oordeel te komen.

De gewetensvraag die hierbij past is of tot dezelfde toewijzing in risicocategorie was gekomen wanneer de schipholbrand niet in 2005, maar in 2015 had plaatsgevonden en het complex niet in de Haarlemmermeer maar in de omgeving van Nijmegen had gestaan.

De toewijzing in risicocategorieën zou zo robuust moeten zijn dat hier niets aan wijzigt, ook niet wanneer zich een voorval zou voordoen in een genoemd object in een bepaalde risicocategorie binnen de ambtstermijn van de huidige burgemeester.

Wat verder nog opvalt, is dat er best veel benoemd staat onder te nemen maatregelen bij Gebruik (geldt voor alle categorieën, alleen de categorie 'overig' is volledig buiten beschouwing gelaten). Als voorbeeld bij 'logiesgebouw voor meer dan 50 personen' (die in categorie 3 valt, terwijl bijvoorbeeld bungalowparken in categorie 1 vallen):

Bij bestaande locaties:	Door:
Toezicht op het daadwerkelijke gebruik	VRGZ
Advies op omgevingsvergunning brandveilig gebruik	VRGZ
Onthouden van de omgevingsvergunning brandveilig gebruik	ODRN
Toezicht op in stand blijven van brandveiligheidsvoorzieningen	VRGZ
Handhaving bij degradatie van brandveiligheidsvoorzieningen	ODRN

Hierbij is 'toezicht op het daadwerkelijke gebruik' als de meest effectieve maatregel gemarkeerd. In de risicoanalyse is dus wel benoemd wat in algemene zin maatregelen zijn, maar zijn voor de uitvoerende organisaties geen handvatten meegegeven hoe ze dit verder aan zouden moeten vatten. Daarmee is er van echt uitvoeringsbeleid (in ieder geval vanuit dit document) geen sprake.

Verder is er weliswaar aandacht voor iets 'lichtere' vormen van maatregelen (de onderste twee segmenten uit Braithwaite's piramide), maar het zwaartepunt ligt bij maatregelen uit de drie puntsegmenten. Daarmee kan afgevraagd worden in hoeverre het dan te verwachten is dat hetgeen in *De weerbare stad* is omschreven over de burger met vertrouwen tegemoet treden, daadwerkelijk kans van slagen heeft. Een te simpele conclusie zou kunnen zijn dat de burgers die 'vertrouwen' genieten per definitie buiten de categorieën 1 t/m 3 vallen, maar dat zou betekenen

dat het wantrouwen naar een hele substantiële groep gebouweigenaren behoorlijk wezenlijk aanwezig is *in het beleid*.

Verder valt op dat ook bij maatregelen m.b.t. toezicht bij *gebruik* teruggrijpen op het vergunningverleningsproces. Dat terwijl maatregelen tijdens de *ontwerp*- en -*bouwfase* daarvoor ook al beschreven zijn (en deels dezelfde maatregelen bevatten, bijv. 'onthouden van een omgevingsvergunning'). Daarmee blijkt, ook voor maatregelen in het gebruik, het 'papier' een doorslaggevende rol te spelen.

Het uitgaan van *non-conformatie* lijkt daarmee een centraal punt, hetgeen past bij een 'oud' stramien van georganiseerd wantrouwen.

5.6 Conclusies

Als het gaat om risico's waarbij er een rol is van de overheid ten opzichte van die risico's, kan onderscheid gemaakt worden in:

- Naleving en non-compliance
- Worst-case gebeurtenissen
- Daadwerkelijke (statistische) risico's.

De gekozen beleidslijn voor een proportionele en risicogestuurde weging van risico's sluit aan bij wat wetenschappelijk als een goede praktijk wordt gezien. De verantwoordelijkheidsverdeling is goed uitlegbaar, het fenomeen risico-regelreflex is vooral een issue wanneer zich een worst-case-event voordoet. Daarbij lijkt tot op heden in Nijmegen vooral vertrouwd te worden op de regentenmoed van de huidige bestuurders, maar anders dan dat zijn er geen aanwijsbare waarborgen die een regelreflex voorkomen. Daarmee hangt samen dat voor een goede uitlegbaarheid daadwerkelijke risico's wel in beeld moeten zijn. Onzekerheden moeten expliciet gemaakt worden alvorens er van daadwerkelijke bestuurlijke acceptatie sprake kan zijn.

Als het gaat om een deugdelijke risico-afweging, doorloopt het model dat door Nijmegen gehanteerd wordt stappen die hierop aansluiten, maar ontbreekt het wel aan een objectivering van wat daadwerkelijke risico's zijn. Hierdoor blijft de uiteindelijke uitkomst kwetsbaar, want aanvechtbaar.

Daarbij moet bedacht worden dat het daadwerkelijk komen tot een risicogerichte benadering in overheidstoezicht voor uitvoeringsorganisaties vaak lastig blijkt.

Verder ligt het zwaartepunt in overwogen maatregelen nog steeds bij een controle in het kader van de vergunningverlening. Dit staat het bewerken van gewenste gedragsverandering via een benadering vanuit vertrouwen in de weg.