

De spanning tussen beleid en praktijk in twintig casus
over vergunningverlening, toezicht en handhaving

**DE SPANNING TUSSEN BELEID EN PRAKTIJK
IN TWINTIG CASUS OVER VERGUNNINGVERLENING,
TOEZICHT EN HANDHAVING**

*Uitvoeringsanalyse van het VTH-beleid fysieke veiligheid
van de gemeente Nijmegen*

IRA HELSLOOT

KOEN HEIJNDIJK

Boom bestuurskunde
Den Haag
2023

Deze uitvoeringsanalyse van het VTH-beleid fysieke veiligheid is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Nijmegen.

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2023 Ira Helsloot & Koen Heijndijk | Boom bestuurskunde

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van vervoelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprerecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het vervoelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6236-717-3
ISBN 978-94-0011-269-8 (e-book)
NUR 741

www.boombestuurskunde.nl

VOORWOORD

In Nederland belijden we al sinds jaar en dag dat verstandig veiligheidsbeleid uitgaat van drie principes:

1. De eigen verantwoordelijkheid van de samenleving.
2. Proportioneel handelen door de overheid.
3. Na incidenten niet in de ‘risico-regelreflex’ schieten.

De gemeente Nijmegen heeft deze principes dan ook al jaren – met en vanuit overtuiging – als uitgangspunten voor haar fysiek veiligheidsbeleid vastgesteld. De voorliggende evaluatie van hoe we daar in de praktijk gestalte aan geven, stemt nog niet geheel vrolijk. Zeker bij vergunningverlening slagen we er nog niet in om echt risicogericht te denken, regelgericht denken heeft soms nog de overhand. Bij toezicht en handhaving lukt het ons beter, waarschijnlijk omdat er daarbij meer direct contact is tussen onze medewerkers en de samenleving.

Voor ons college van burgemeester en wethouders staat risicogericht werken als principe niet ter discussie. Gebouweigenaren, gebruikers en evenementorganisatoren hebben een eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid, die wij niet volledig over willen en kunnen nemen. Met de beperkte capaciteit en middelen die wij hebben, moeten we prioriteren. We kunnen simpelweg niet altijd alles in de stad controleren. Tegelijkertijd moeten we nu concluderen dat we in de afgelopen jaren weinig progressie hebben geboekt in de uitvoering van dit risicogerichte werken.

De ‘risico-regelreflex’ waarin men dan regelmatig schiet, zoals dit onderzoek illustreert, herkennen wij allemaal wel. Daar zijn ook redenen voor. Na een ernstig incident met schade of slachtoffers als gevolg, komt het niet zelden voor dat bijvoorbeeld de Rijksoverheid de teugels aanhaalt. Ook de publieke druk op een vergunningverlener kan hoog zijn. Want we belijden als samenleving wel met de mond dat ‘we een risicotje mogen nemen’, maar velen zoeken bij een vervelend incident toch vaak naar ‘een schuldige’.

We kunnen simpelweg niet berusten in de kloof tussen goede bedoelingen en een weerbarstige praktijk. Het dilemma hoe wij kunnen zorgen voor een meer risico-gerichte uitvoering in de huidige complexe samenleving, moet breed besproken worden. Want deze uitdaging, zo durf ik wel te zeggen, is niet uniek voor de gemeente Nijmegen en haar uitvoeringsdiensten. Het is mogelijk zo dat dit juist in Nijmegen zichtbaar wordt, omdat we serieus werk willen maken van de drie principes voor verstandig veiligheidsbeleid. Elders zal de komst van de nieuwe Omgevingswet, die nog meer een beroep zal doen op een verstandige lokale afweging, zomaar kunnen leiden tot de bestuurlijke ontdekking dat dezelfde problemen spelen.

Elke vorm van oplossing begint met een terugkeer van wat sommigen wel ‘regentenmoed’ noemen. Er is bestuurlijk lef nodig om risico’s te accepteren en te dragen. Acceptatie van risico’s gaat over het gezamenlijke besef dat een risicovrije samenleving niet bestaat. Een zin die echter veel zwaarder aanvoelt, als je die formuleert als: ‘soms overlijden er mensen, omdat wij geen onbetaalbare maatregelen wilden nemen’. Het dragen van risico’s gaat over vertrouwen op de samenleving en op professionals dat zij een risicovolle, maar verantwoorde, afweging van kosten en baten kunnen maken. We moeten eraan wennen dat een bestuurder de zware last draagt om die afweging van anderen te accepteren, ook als dit slachtoffers tot gevolg kan hebben (wat soms ook zal gebeuren). En dit alles stelt de brede samenleving ook voor een grote uitdaging: om op dat moment de afwegingen van professionals en bestuurders te respecteren en accepteren.

Hubert M.F. Bruls
Burgemeester van Nijmegen

Maart 2023

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	11
1.1	Aanleiding	11
1.2	Aanpak van de uitvoeringsanalyse	12
1.3	Leeswijzer	13
1.4	Tot slot	13
2	Analysekader	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	15
2.3	Wetenschappelijke uitgangspunten	18
2.4	Perspectief van de gebruiker	19
	BRANDVEILIGHEID (VEERTIEN VAN TWINTIG CASUS)	21
3	Casus I: COVID-19-testlocatie ‘De Biezen’	23
3.1	Casusbeschrijving	23
3.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	27
3.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	28
3.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	29
3.5	Slotsom casus	30
4	Casus II: horecagelegenheid met bovenwoningen	33
4.1	Casusbeschrijving	33
4.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	35
4.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	36
4.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	37
4.5	Slotsom casus	37
5	Casus III: kamerverhuurpand in het centrum van Nijmegen	39
5.1	Casusbeschrijving	39
5.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	42
5.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	43
5.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	45
5.5	Slotsom casus	47

6	Casus IV: kinderopvangpand ‘KION De Berenboot’	49
6.1	Casusbeschrijving	49
6.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	52
6.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	52
6.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	53
6.5	Slotsom casus	55
7	Casus V: opvanglocatie Oekraïense vluchtelingen	57
7.1	Casusbeschrijving	57
7.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	62
7.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	63
7.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	63
7.5	Slotsom casus	63
8	Casus VI: parkeergarage Kelfkensbos	65
8.1	Casusbeschrijving	65
8.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	68
8.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	68
8.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	69
8.5	Slotsom casus	70
9	Casus VII: Radboud UMC	73
9.1	Casusbeschrijving	73
9.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	78
9.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	79
9.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	80
9.5	Slotsom casus	81
10	Casus VIII: seniorencomplex ‘De Meiberg’	83
10.1	Casusbeschrijving	83
10.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	87
10.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	88
10.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	89
10.5	Slotsom casus	90
11	Casus IX: Sint Stevenskerk	93
11.1	Casusbeschrijving	93
11.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	95
11.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	96
11.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	96
11.5	Slotsom casus	96
12	Casus X: stadion ‘De Goffert’	99
12.1	Casusbeschrijving	99
12.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	104
12.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	105

12.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	105
12.5	Slotsom casus	106
13	Casus XI: theater 'De Klif'	109
13.1	Casusbeschrijving	109
13.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	113
13.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	114
13.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	115
13.5	Slotsom casus	117
14	Casus XII: winkelcentrum Dukenburg	119
14.1	Casusbeschrijving	119
14.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	122
14.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	123
14.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	124
14.5	Slotsom casus	127
15	Casus XIII: zorgcentrum 'IrisZorg De Hulsen'	129
15.1	Casusbeschrijving	129
15.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	135
15.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	137
15.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	137
15.5	Slotsom casus	138
16	Casus XIV: zorginstelling 'Zahet'	139
16.1	Casusbeschrijving	139
16.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	142
16.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	142
16.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	143
16.5	Slotsom casus	143
	CONSTRUCTIEVE VEILIGHEID (VIJF VAN TWINTIG CASUS)	145
17	Casus XV: het onderstromen van een particuliere woning	147
17.1	Casusbeschrijving	147
17.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	150
17.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	150
17.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	151
17.5	Slotsom casus	151
18	Casus XVI: parkeerdek wooncomplex 'Malderborgh'	153
18.1	Casusbeschrijving	153
18.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	156
18.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	157
18.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	157
18.5	Slotsom casus	157

19	Casus XVII: particuliere woningbouw	159
19.1	Casusbeschrijving	159
19.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	161
19.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	161
19.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	162
19.5	Slotsom casus	162
20	Casus XVIII: restauratie van een monumentale boerderij	163
20.1	Casusbeschrijving	163
20.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	166
20.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	167
20.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	168
20.5	Slotsom casus	169
21	Casus XIX: stadion 'De Goffert'	171
21.1	Casusbeschrijving	171
21.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	177
21.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	178
21.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	179
21.5	Slotsom casus	180
	EVENEMENTENVEILIGHEID (ÉÉN VAN TWINTIG CASUS)	181
22	Casus XX: de Nijmeegse Vierdaagsefeesten	183
22.1	Casusbeschrijving	183
22.2	Analyse: beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten	189
22.3	Analyse: wetenschappelijke uitgangspunten	191
22.4	Beschrijving: perspectief van de gebruiker	192
22.5	Slotsom casus	194
23	Het geheel overziend	195
23.1	Aanleiding	195
23.2	Aanpak van de verdiepende analyse	196
23.3	Is het Nijmeegse beleid zichtbaar in de uitvoering?	197
23.4	Voldoet het Nijmeegse beleid aan de wetenschappelijke uitgangspunten?	200
23.5	Wat is het perspectief van de gebruiker?	201
23.6	Slotbeschouwing	202
23.7	Nawoord	205
Bijlage 1	Raadsbrief gemeente Nijmegen	207
	Crisisbeheersing en veiligheidszorg	213

1 | INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Gemeenten in Nederland hebben een centrale rol in het vormgeven en uitvoeren van beleid op velerlei terreinen. Een van deze terreinen is het beleid over fysieke veiligheid.

Traditioneel hadden gemeenten vrijwel alle vrijheid om hun gemeentelijk veiligheidsbeleid op dit gebied zelf vorm te geven. In het verleden leidde dit tot grote verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld waar het de bouwregelgeving betrof. Het gemeentelijke beleid is gaandeweg steeds verder geharmoniseerd via landelijke regelgeving en kaders vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Gemeenten hebben echter nog altijd de plicht (op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) om eigen fysiek veiligheidsbeleid vast te stellen over de vergunningverlening en de organisatie en uitvoering van toezicht, nadat de vergunning is verleend. Onder *toezicht* verstaan we in deze analyse de controle en handhaving op basis van de verleende vergunning. Met name waar het gaat om toezicht bestaat er nog een grote gemeentelijke vrijheid voor (en dus verscheidenheid van) de invulling daarvan.

In Nijmegen zijn de drie strategische hoofdpijlers voor het veiligheidsbeleid¹ (a) dat de inspanningen van de overheid risicogericht zijn, dat wil zeggen dat die gericht zijn op de grootste reële risico's, (b) dat de eigen verantwoordelijkheid van de 'gebruiker'² vooropstaat en dat daar ook op vertrouwd wordt, en (c) dat financiële kosten en maatschappelijke baten tot elkaar in verhouding staan.

Tegelijkertijd wordt specifiek voor fysieke veiligheid onderkend dat het realiseren van een adequaat (gelijkwaardig) veiligheidsniveau op basis van die hoofdpijlers een ingewikkelde opgave is.

1 Gemeente Nijmegen, *De weerbare stad. Veiligheidsplan 2018-2022*, 2018.

2 Zie hoofdstuk 2 voor een nadere beschrijving van de term 'gebruiker'.

Passage uit het Nijmeegse strategische veiligheidsplan

“Het realiseren van een adequaat veiligheidsniveau voor bedrijfs- en woonpanden op basis van alleen de standardeisen uit de bouwregelgeving leidt vaak tot buitenproportionele oplossingen, zowel met het oog op de kosten als in relatie tot het gewenste eindresultaat. Ofschoon het bevoegd gezag mag afwijken van de standardeisen wanneer er eenzelfde veiligheidsniveau gerealiseerd kan worden met andere maatregelen, blijkt dat in de praktijk niet eenvoudig. Vaak is de risico-regelreflex (de behoefte om elk risico te ondervangen met het streng toepassen van wettelijke normen) toch sterk bepalend, waardoor gelijkwaardige alternatieven die een meer proportionele oplossing zouden bieden om een risico tegen te gaan niet of moeilijk bespreekbaar worden. Dat staat dan weer op gespannen voet met de ruimte die we maatschappelijke partijen willen geven om zelf verantwoordelijkheid te nemen en hieraan op een zinvolle en praktische manier invulling te geven.”

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het VTH-beleid is in de gemeente Nijmegen complex belegd omdat die op het domein fysieke veiligheid (deels verplicht en deels vrijwillig) is overgedragen aan de regionale uitvoeringsdiensten Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). De gemeente blijft echter de opdrachtgever voor deze organisaties en is daarmee onder meer medeverantwoordelijk voor het uitvoeringsbeleid van deze organisaties.

Omdat een evaluatie van de uitvoering van het beleid onderdeel is van de beleidscyclus, heeft de gemeente Nijmegen opdracht gegeven voor een systematische analyse van twintig casus die meerdere aspecten van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op het gebied van fysieke veiligheid raken.

Een andere reden voor dit onderzoek is dat het ook input kan zijn voor de organisatie van VTH als geheel door de gemeente Nijmegen, nu in 2022 besloten is de uitvoering van de zogeheten BRIKS-taken (Bouwen, Reclame, Inrit, Kappen en Slopen) weer terug te halen van de ODRN naar de gemeente Nijmegen.

1.2 AANPAK VAN DE UITVOERINGSANALYSE

Onder het *beleid fysieke veiligheid* van de gemeente Nijmegen wordt in deze analyse daarom het VTH-beleid op de domeinen brandveiligheid, constructieve veiligheid, en aspecten van evenementenveiligheid verstaan. De twintig geanalyseerde casus komen dan ook uit al deze domeinen.

Tijdens het schrijven van deze analyse hebben de onderzoekers mogen ‘sparren’ met een ambtelijke klankbordgroep, waaraan de gemeente, de VRGZ en de ODRN deelnamen.

Om tot de gewenste diepte en breedte te komen is deze uitvoeringsanalyse meer precies als volgt aangepakt:

- In samenspraak met de klankbordgroep is een lijst van twintig casus opgesteld, waarbij aandacht was voor de spreiding over verschillende aspecten van fysieke veiligheid en de mate van bestuurlijke betrokkenheid.
- Er is een (met de klankbordgroep afgestemd) uniform analysekader opgesteld dat gebaseerd is op de beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten voor het Nijmeegse beleid en wetenschappelijke uitgangspunten voor ‘goed’ uitvoeringsbeleid.
- Er is een uniform beschrijvingsformat opgesteld voor de ervaringen van gebruikers.
- De relevante documentatie zoals opgenomen in de (omvangrijke) dossiers van de gemeente en haar uitvoeringsdiensten is per casus bestudeerd.
- Er zijn interviews gehouden met medewerkers van de gemeente, de VRGZ en de ODRN, en met gebruikers uit de samenleving.
- De twintig casus zijn geanalyseerd aan de hand van het opgestelde analysekader en informatie uit de relevante documentatie en interviews.

1.3 LEESWIJZER

Dit boek is als volgt opgebouwd: na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 het analysekader gepresenteerd. Daarna wordt elke casus in een separaat hoofdstuk besproken volgens een vast stramien: eerst wordt de casus beschreven en daarna geanalyseerd op aspecten ‘voldoen aan beleidsmatige uitgangspunten Nijmegen’ en ‘voldoen aan wetenschappelijke inzichten van een goede organisatie van VTH’. In elk hoofdstuk wordt tot slot het ‘perspectief van de gebruiker’ beschreven.

In hoofdstuk 23 van dit boek worden, het geheel overziend, de bevindingen op hoofdlijnen beschreven.

1.4 TOT SLOT

De onderzoekers zijn de gemeente en haar uitvoeringsdiensten erkentelijk voor de tijd en moeite die haar medewerkers hebben geïnvesteerd in het voeren van gesprekken, het aanleveren van dossiers en het beantwoorden van vragen.

Ook gaat onze dank uit naar de gebruikers die met ons wilden spreken over hun casus en de daarbij horende ervaringen met de gemeente en haar uitvoeringsdiensten.

2 ANALYSEKADER

2.1 INLEIDING

De eerste stap van deze uitvoeringsanalyse is het opstellen van een uniform analysekader voor de twintig casus, dat kijkt naar (a) de beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten van het Nijmeegse beleid fysieke veiligheid, (b) wetenschappelijke uitgangspunten voor 'goed' uitvoeringsbeleid, en (c) het perspectief van de gebruiker (bijvoorbeeld de vergunningaanvrager³) over de interactie met de overheid.

2.2 BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

In de verschillende vastgestelde Nijmeegse beleidsdocumenten (zoals het strategisch beleidsdocument 'De weerbare stad')⁴ zijn drie kernuitgangspunten opgenomen voor het Nijmeegse veiligheidsbeleid.

Uitgangspunten voor het Nijmeegse veiligheidsbeleid

1. "We willen risicogeorïënteerd 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."

Daaruit volgen de drie hoofdanalysepunten:

- Is in de casus risicogericht geopereerd?
- Is in de casus de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker vooropgesteld?
- Staan in de casus de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie in verhouding?

3 Onder gebruiker verstaan we in dit onderzoek degene die vanwege het 'gebruik' interactie met de overheid heeft, hetzij als vergunningaanvrager of als subject van toezicht. Het kan dus gaan om diverse gebruikers zoals de eigenaar van een bouwwerk, de organisator van een evenement of een huurder van een pand.

4 Gemeente Nijmegen, *De weerbare stad. Veiligheidsplan 2018-2022*, 2018.

Voortkomend uit bovenstaande uitgangspunten voor het *strategisch beleid* zijn uitgangspunten voor de *taakuitvoering* van het Nijmeegse beleid fysieke veiligheid⁵ onder meer dat naleefgedrag centraal staat, nadruk ligt op meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen, en prioriteiten worden gesteld op basis van risicoanalyses.

Passages uit het Nijmeegse plan van aanpak fysieke veiligheid

“Naleefgedrag centraal

Handhaving beperkt zich niet tot het constateren van overtredingen en opleggen van sancties, maar ziet vooral ook op het voorkomen van overtredingen. Het bevorderen van naleefgedrag, zoals dat ook wel genoemd wordt. Naleefgedrag is belangrijk bij het terugleggen van verantwoordelijkheid bij inwoners van onze stad. Daarmee treden we als overheid ook meer in de faciliterende modus die van belang is voor een stad waarin we de bewoners ook meer ruimte willen laten. Complementair hieraan is de notie dat inwoners zelf actiever moeten worden waar het gaat om het rekening houden met belangen en om kennis van elementaire veiligheidseisen. De faciliterende rol van de overheid komt dan meer tot zijn recht in beïnvloeding tijdens de planfase, dan in de controle tijdens realisatie achteraf.

Meer verantwoordelijkheid en vertrouwen

Bij het sturen op naleefgedrag ligt de nadruk op eigen verantwoordelijkheid van en vertrouwen in de bewoners en ondernemers in onze stad in plaats van op control. Communicatie en een goed verwachtingenmanagement spelen hierbij een belangrijke rol.

Prioriteren op basis van risicoanalyse

We prioriteren integraal, met een methodiek voor de bouwobjecten en een methodiek voor milieu. Risico-analyse vormt de basis onder beide methoden.”

De drie strategische hoofdanalysepunten zijn daarom als volgt geoperationaliseerd:

- Risicogericht opereren vraagt om een analyse van de omvang van het risico in relatie tot andere risico's. Dit kan, afhankelijk van de aard van de casus, aan het papier zijn toevertrouwd, uit ondersteunende instrumenten volgen of door de vergunningverlener/handhaver zelf 'uit het hoofd op basis van ervaring' zijn gedaan.

Over het begrip 'risicogericht' opereren

In dit boek gebruiken we het begrip 'regelgericht' opereren als het primair (willen) volgen van de standaardregels, zonder een eigen risico-inschatting of een afweging van de kosten en baten van het eisen van veiligheidsmaatregelen te maken.

Natuurlijk zijn (de meeste) overheidsregels zoals die in het Bouwbesluit ook gebaseerd op een afweging van risico's versus de maatschappelijke kosten van de preventie van die risico's. Regelgericht opereren is daarmee in standaardsituaties geen strategie die een andere uitkomst zou opleveren dan risicogericht opereren.

⁵ Gemeente Nijmegen, *Plan van aanpak fysieke veiligheid 2019-2022*, 2019.

De meeste regelgeving erkent echter dat in niet-standaardsituaties een specifieke afweging door het bevoegd gezag wenselijk is en geeft het bevoegd gezag daar ook de bevoegdheid toe. Een belangrijk voorbeeld is de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit, die stelt dat het bevoegd gezag elk ander maatregelenpakket mag accepteren als het beoogde veiligheidsniveau daarmee behaald wordt.

- Het vooropstellen van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker is zichtbaar in de vraagstelling van verzoeken om informatie aan gebruikers (zoals: ‘Wat heeft u gedaan zodat u voldoende vertrouwen heeft dat uw activiteit voldoende veilig is?’), in het eerst laten handelen door de gebruiker voordat de overheid in actie komt, enzovoort. We beschouwen het niet als het vooropstellen van de eigen verantwoordelijkheid als de gebruiker eerst om een plan wordt gevraagd en dat plan vervolgens op detailniveau wordt beoordeeld en ‘gecorrigeerd’.
- De afweging van de kosten en baten van de overheidsinterventie zou zichtbaar moeten zijn op papier, uit ondersteunende instrumenten volgen of door de vergunningverlener/handhaver zelf ‘uit het hoofd op basis van ervaring’ zijn gedaan.

Opgemerkt moet worden dat in de analyse van de casus in dit onderzoek geen inhoudelijk oordeel wordt gegeven over de inhoud van de afwegingen door de uitvoeringsdiensten en/of de gemeente. ‘Slechts’ wordt geanalyseerd of er sprake was van een risicogerichte afweging of dat regelgericht is opgetreden. En evenzo dus of er over proportionaliteit en het vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker is nagedacht.

Het Nijmeegse beleid in landelijk en wetenschappelijk perspectief

De genoemde drie Nijmeegse kernbeleidsuitgangspunten zijn natuurlijk niet zomaar bedacht. Proportionaliteit is altijd al een uitgangspunt voor overheidsbeleid geweest en bijvoorbeeld in de Awb gecodificeerd. Het principe van risicogericht toezicht is geïntroduceerd in de *Tweede Kaderstellende visie op toezicht* uit 2005 met de veelzeggende naam *Minder last, meer effect*.⁶ In de loop der jaren is op rijksniveau risicogerichtheid echter meer ‘verworden’ tot het zwaardere straffen van zware overtredingen.⁷ Het onderkennen van de eigen verantwoordelijkheid van gebruikers vindt op landelijk niveau met een per kabinet wisselende nadruk plaats.⁸ Geen van de andere G10-gemeenten heeft deze drie principes echter zo nadrukkelijk in het beleid fysieke veiligheid vooropgesteld.

6 Ministerie van BZK, *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*, Den Haag 2005.

7 Zo onderkende de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid al in 2013 in zijn rapport *Toeziën op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijksstoezicht*, WRR-rapport nr. 89, Den Haag 2013, p. 12-13.

8 Voor een overzicht van de ontwikkeling van risicogericht toezicht op rijksniveau zie I. Helsloot & J. Haen, ‘Some observations on the troublesome implementation of risk-based inspections in the Netherlands’, *Safety Science* 2020, 104507.

Wetenschappers pleiten al decennia consequent voor risicogerichte aanpak binnen het VTH-beleid vanwege het hoogste maatschappelijk rendement. Klassieke wetenschappers die met dit pleidooi beroemd werden uit het begin van deze eeuw zijn Breyer (lid van het Amerikaanse hoogerechtshof), Sparrow, Viscusi en natuurlijk Sunstein die daaraan een kabinetspost binnen de regering-Obama overhield. Een momenteel bekende veel-schrijvende wetenschapper op dit terrein is Aven.⁹

2.3 WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

Vanuit wetenschappelijk perspectief worden de volgende aspecten van de casus geanalyseerd:

- Is in de casus de ‘goede’ volgorde van interventies toegepast door de uitvoeringsdiensten?
- Past het verwachte handelen van de uitvoerders bij hun dagelijkse taakuitvoering?
- Is er binnen de uitvoeringsdienst(en) reflectie, evaluatie, feedback, enzovoort rondom de casus georganiseerd?

De drie wetenschappelijke hoofdpunten worden als volgt geoperationaliseerd:

- Een goede volgorde van interventies is bijvoorbeeld beschreven in de handhavingspiramide die onderscheid maakt in de vier stappen overtuiging, toezicht, waarschuwen, vormen van straf. Meer uitgewerkt is dat de T11-methode die binnen de (rijks)overheid sinds jaar en dag als een *good practice* wordt beschouwd.¹⁰ De acht (!) achtereenvolgende stappen zijn hier overtuigen, adviseren, instrueren, maatschappelijk toezicht en sociale controle organiseren, waarschuwen, boete of dwangsom opleggen, intrekken vergunning of stilleggen onderneming.
- Van een professional mag in een specifieke casus geen handelen worden verwacht dat afwijkt van het dagelijks handelen. Dit betekent bijvoorbeeld dat een dagelijks regelgericht opererende vergunningverlener redelijkerwijs niet in een enkele casus risicogericht kan opereren. De vraag is wanneer handelen een voldoende hoge frequentie heeft om als ‘dagelijks’ te worden gezien. Ten minste is duidelijk dat een handeling die slechts enkele malen per jaar wordt verricht niet dagelijks is.
- Mede gezien het voorgaande is noodzakelijk dat een professional niet in ‘eenzaamheid’ aan een complexere casus moet werken. Ondersteuning in de vorm van een structureel of incidenteel door het management georganiseerde reflectie is wenselijk. Evenzo is het wenselijk dat bij een complexe casus waarover de dienst zelf geen dagelijkse expertise beschikbaar heeft, door het management externe ondersteuning wordt georganiseerd. Sowieso is het voor professionals wenselijk dat zij ondersteund worden door een regelmatige feedback op hun functioneren

⁹ Zie voor een overzicht van de voortdurende wetenschappelijk steun voor dit concept T. Aven, ‘Reflections on the Use of Conceptual Research in Risk Analysis’, *Risk Analysis* 2018, nr. 11, p. 2415-2423.

¹⁰ Zie voor een uitgebreide beschrijving D. Ruimschotel, *Goed Toezicht: principes van professionaliteit, democratie en good governance*, Haarlem: Mediawerf 2014.

(gerelateerd aan het uitvoeringsbeleid) en dat zij kunnen leren door een georganiseerde evaluatie van complexere casus.

De bovenstaande wetenschappelijke uitgangspunten zijn overigens ook door de gemeente Nijmegen onderkend in haar veiligheidsbeleid.¹¹ Daar wordt immers al gesproken over de noodzaak van een cultuurverandering binnen de uitvoeringsdiensten die adequaat ondersteund moet worden. Zie ook de volgende passage die de waarde van goed informeren benadrukt.

Passage uit het Nijmeegse plan van aanpak fysieke veiligheid

“Klantgericht handelen

Burgers zijn vaak weinig thuis in wet- en regelgeving. Dan is het belangrijk om oog te hebben voor functionaliteit, proportionaliteit, transparantie en laagdrempeligheid bij de toepassing van wetten en regels. Met het oog op naleefgedrag is het functioneler en proportioneler om regels goed uit te leggen en vervolgens helder en beknopt in besluitvorming vast te leggen dan het in juridisch-technisch jargon uitgebreid te documenteren zonder verdere toelichting.”

2.4 PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

In het Nijmeegse strategische veiligheids¹² en uitvoeringsbeleid¹³ wordt verder de nadruk gelegd op de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers.

Passage uit het Nijmeegse veiligheidsbeleid

“Dat vertrouwen heeft overigens niets te maken met de opvatting dat de overheid de burger tegen alles zou moeten kunnen en willen beschermen. Los van het feit dat veiligheid nooit absoluut is, zou zo’n benadering ernstig indruisen tegen de kernwaarden van onze rechtsstaat. De functionaliteit en proportionaliteit van veiligheidsmaatregelen moeten immers altijd gewogen worden tegen het belang van vrijheid, zelfbeschikking en het kunnen nemen van eigen verantwoordelijkheid. Daarom moet goed veiligheidsbeleid niet alleen de zorgplicht en het handelingsperspectief van de overheid als uitgangspunt nemen, maar daar ook de verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van de burger tegenover willen stellen.”

11 Gemeente Nijmegen, *De weerbare stad. Veiligheidsplan 2018-2022*, 2018.

12 Gemeente Nijmegen, *De weerbare stad. Veiligheidsplan 2018-2022*, 2018.

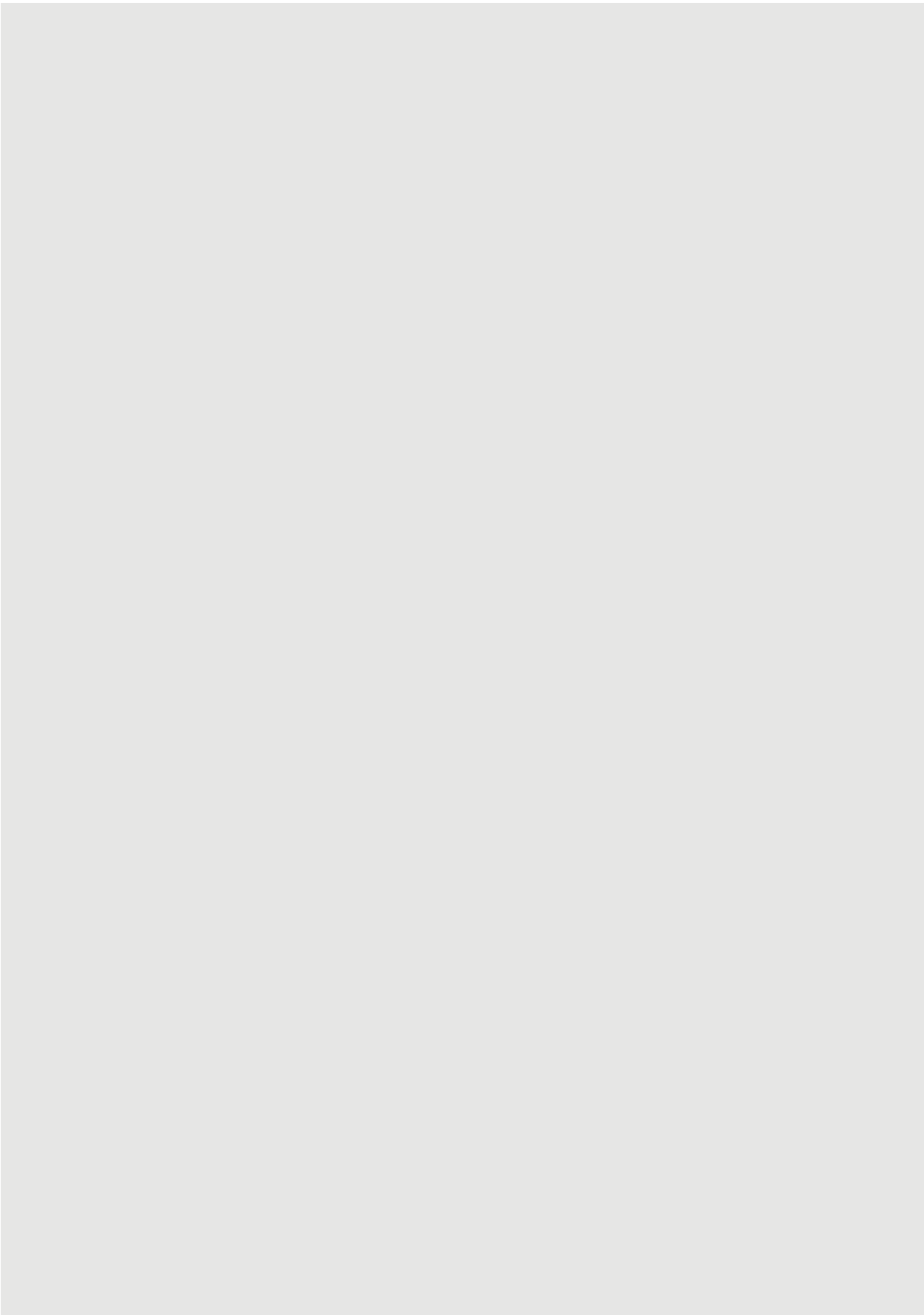
13 Gemeente Nijmegen, *Plan van aanpak fysieke veiligheid 2019-2022*, 2019.

Voor de beschrijving van het perspectief van gebruikers worden daarom de volgende vragen gehanteerd:

- Hoe bent u als hoofdverantwoordelijke voor de risicobeheersing van uw activiteit aangesproken op die verantwoordelijkheid?
- Bent u in de gelegenheid gesteld om zelf te bepalen hoe die verantwoordelijkheid te nemen?
- Is de overheidsinschatting van het risico dezelfde als die van u? Ook in relatie tot andere risico's van uw activiteiten.
- Wat waren de kosten en baten van de overheidsinterventie? (NB De verwachting is overigens niet dat alle gebruikers de baten goed kunnen inschatten maar dit geeft weer een check op de perceptie van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker voor zijn activiteiten).
- Hoe heeft u de interactie met de overheid in het algemeen ervaren? (NB De evaluatie gaat niet over klantvriendelijkheid maar de gebruiker zal verwachten daar toch iets over te mogen zeggen).

BRANDVEILIGHEID

(VEERTIEN VAN TWINTIG CASUS)



Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van COVID-19-testlocatie De Biezen van de GGD Gelderland-Zuid, gelegen in Nijmegen-Oud-West, geanalyseerd.

3.1 CASUSBESCHRIJVING

Begin 2021 was er vanwege de situatie met COVID-19 urgent behoefte om een nieuwe testlocatie van de Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) Gelderland-Zuid in Nijmegen-Oud-West te openen, waar mensen zich konden laten testen op het coronavirus. Op 19 april 2021 heeft de GGD een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend bij de gemeente voor het realiseren van deze tijdelijke testlocatie op het perceel De Biezen 1.¹⁴ Ook heeft zij op 11 mei 2021 een melding brandveilig gebruik ingediend.

De brandveiligheid van de testlocatie was voor de uitvoeringsdiensten daarmee een van de te toetsen onderdelen in bovengenoemde procedures. Voorafgaand aan de aanvragen heeft op 20 april 2021 een eerste locatiebezoek plaatsgevonden van de VRGZ en de ODRN. Tijdens dat bezoek (en naar aanleiding van de daarna toegezonden tekeningen) zijn een aantal aandachtspunten ontdekt, volgens een brief¹⁵ van 23 april 2021. Zo bleek onder meer dat de brandcompartimentering van het gebouw (en van het naastgelegen kantoor) niet meer voldeed aan de vergunning, is zachtboard aangetroffen, was de staat van de brandmeld- en ontruimingsinstallatie onbekend en was die niet volledig doorgevoerd, was geen noodverlichting aanwezig, was de bereikbaarheid van het pand voor de brandweer onvoldoende, en werd niet voldaan aan zichtbaarheidseisen van de vluchtrouteaanduiding.

Tijdens het locatiebezoek is alvast gesproken over mogelijke oplossingen voor bovengenoemde tekortkomingen. Onder meer sprak men over het uitvoeren van een gelijkwaardige oplossing voor bepaalde brandwerende scheidingen in én tussen de gebouwen en het doorvoeren van de brandmeld- en ontruimingsinstallatie in het naastgelegen gebouw. Om een gelijkwaardige situatie te bereiken is tijdens het bezoek de mogelijkheid besproken om een deel van het hoofdgebouw alsook het naastgelegen

14 Gemeente Nijmegen, *Teststraat GGD (De Biezen 1) – Gedoogbesluit De Biezen*, 2021.

15 VRGZ, *Vooroverleg omgevingsvergunning realiseren testlocatie, De Biezen 1 te Nijmegen t.n.v. GGD Gelderland-Zuid*, 2021.

gebouw niet te gebruiken, deze delen af te sluiten van nutsvoorzieningen en buiten gebruik te houden voor opslag of andere gebruiksactiviteiten. In de brief werd uitgesproken dat men verwacht tot een acceptabele oplossing te komen, mits daarvoor een goede motivatie zou worden aangeleverd door de eigenaar.

Verder is besproken dat het doel was om de activiteiten van de teststraat al vanaf 7 mei te laten plaatsvinden. Volgens de gebruiker was het niet mogelijk om de gelijkwaardigheid op een dergelijke korte termijn te motiveren. Ook vanuit de uitvoeringsdiensten werd aangegeven dat er dan een beoordeling van de onderbouwing moet volgen en dat dit mogelijk zou kunnen leiden tot aanvullingsverzoeken. Als alternatief voor deze formele route werd gesproken over het afgeven van een gedoogverklaring zonder verdere onderbouwing van gelijkwaardigheden. Vanwege de noodzakelijke snelheid zou dan geen uitgebreide toets volgen aan de wet- en regelgeving omdat dat niet mogelijk zou zijn binnen de gevraagde termijn. Het alternatief zou daarmee het maatschappelijk belang van het behalen van de deadline voorop zetten en niet zozeer het belang van een volledig juiste aanvraag en beoordeling.

In een brief¹⁶ van 4 mei 2021 adviseerde de VRGZ de ODRN over een gedoogverklaring voor het in gebruik nemen van het bouwwerk als testlocatie. Volgens de VRGZ bleek uit de overgelegde stukken dat het gebruik in werkelijkheid afwijkt van de afgesproken uitgangspunten uit de brief van 23 april. Zo zou een deel van het gebouw wel degelijk voor eigen opslag gebruikt worden, waardoor het niet aannemelijk was dat er geen brandbare materialen opgeslagen zouden worden of dat er personen aanwezig zouden kunnen zijn. Er was volgens de VRGZ niet geborgd dat een brand voldoende snel gedetecteerd kon worden en dat personen tijdig konden vluchten. Daarmee zou een lager brandveiligheidsniveau gerealiseerd worden dan voorgeschreven in het Bouwbesluit.

Een ander punt waar de VRGZ bezwaar tegen had, is het risico op een voor de brandweer onbeheersbare brand als gevolg van de beperkte bereikbaarheid van het pand door de brandweer. Het advies van de VRGZ over het afgeven van een gedoogverklaring werd afgesloten met de kanttekening dat er in de advisering op hoofdlijnen beoordeeld werd of er sprake was van een gelijkwaardig brandveiligheidsniveau. Daarbij was het mogelijk dat niet alle risico's inzichtelijk waren bij de beoordeling. De eigenaar zou verantwoordelijk blijven voor de brandveiligheid.

Op 11 mei 2021 vond volgens de betrokkenen een nieuw locatiebezoek plaats van de ODRN. Tijdens dit bezoek constateerde de toezichthouder dat de eigenaar schriftelijk wilde vastleggen dat in het gedeelte van het pand dat niet gebruikt zou gaan worden, er geen spullen werden opgeslagen of andere activiteiten werden ontplooid. Ook is ter plaatse geconstateerd dat de ruimte (alook de naastgelegen ruimte) niet werd gebruikt en dat er geen materiaal was opgeslagen. In het te gebruiken deel van het pand waren de voorzieningen die nog ontbraken daadwerkelijk aangebracht.

16 VRGZ, *Aanvraag omgevingsvergunning realiseren testlocatie, De Biezen 1 te Nijmegen t.n.v. GGD Gelderland-Zuid*, 4 mei 2021.

Op 12 mei 2021 vroeg de ODRN de VRGZ om op basis van de nieuwe constatering en alsnog in te stemmen met gebruik van het pand ondanks de geconstateerde afwijkingen zoals genoemd in de hierboven aangehaalde brieven. De VRGZ gaf in een brief¹⁷ op dezelfde dag aan dat er volgens haar geen aanpassingen zijn geconstateerd ten opzichte van de voor hun belangrijkste bezwaren, waardoor het standpunt ongewijzigd zou blijven. De risico's vanwege de brandcompartimentering en bijbehorende installatie en de toegankelijkheid van de brandweer aan de achterzijde van het pand waren volgens de VRGZ nog steeds groter dan acceptabel werd geacht in de huidige wet- en regelgeving. De VRGZ adviseerde de ODRN daarom om te handhaven op de naleving op de geconstateerde afwijkingen.

Passage uit brief van VRGZ

"Conclusie:

U vraagt of wij kunnen instemmen met de geconstateerde afwijkingen op onze adviezen van 23 april 2021 en 4 mei 2021. Er zijn geen aanpassingen geconstateerd, waardoor de gesignaleerde aandachtspunten worden verholpen. Ons standpunt op deze onderdelen blijft dan ook ongewijzigd:

1. Het kantoorpand en de testlocatie zijn één brandcompartiment. Op grond van artikel 6.20, lid 2 van het Bouwbesluit 2012 moet het gehele brandcompartiment voorzien zijn van de voorgeschreven brandmeld- en ontruimingsalarminstallatie.
2. De brandweeringang aan de achterzijde van het pand is noodzakelijk vanwege de aanwezige inzetdieptes. De toegangsweg moet over een minimale doorgangsbreedte van 5 meter vrij worden gehouden. Deze wegbreedte is nodig omdat er sprake is van een doodlopende weg, zonder keerlus aan het einde. Een wegbreedte van 2,5 meter is in deze onvoldoende. Verder hebben de extra hekwerken, ter hoogte van het losse kantoordeel, de situatie niet verbeterd. In de toegangsweg naar de brandweeringang en het kantoor zijn nu nog steeds obstakels aanwezig, welke de brandweer onnodig hinderen bij een inzet, volgens artikel 6.37, lid 4 en 5, van het Bouwbesluit 2012.

Het risico op slachtoffers en onbeheersbare brand voor de brandweer is hiermee nog steeds groter dan maatschappelijk acceptabel wordt geacht in de huidige wet- en regelgeving. Wij adviseren u dan ook om toe te zien op de naleving hierop."

Ongeveer een week later, op 18 mei 2021, liet de ODRN volgens de betrokkenen aan de VRGZ weten kennis genomen te hebben van het standpunt van de VRGZ, maar er wel deels van af te wijken. De ODRN deelde het standpunt over de compartimentering niet, omdat het naastgelegen gebouw geen deel uitmaakte van het geheel en op vijf meter van het bedrijfsgebouw stond. De te verwachten brandoverslag leek volgens de ODRN onwaarschijnlijk en het aanbrengen van een brandmeld- en ontruimingsinstallatie zou vanwege de lage bezetting maar weinig meerwaarde hebben. Over het punt over de bereikbaarheid van de brandweer gaf de ODRN aan dat zij de GGD zou opleggen om een tijdelijke weg aan te leggen naast het pand, om daarmee de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de brandweeringang aan de achterzijde van het

17 VRGZ, *Bouwinspectie De Biezen 1 te Nijmegen*, 12 mei 2021.

gebouw te borgen. Ook liet de ODRN weten dat zij op basis van deze standpunten aan de GGD de boodschap zou overbrengen dat vanuit de ODRN geen bezwaar bestond om het gebouw en het perceel vanaf 18 mei in gebruik te nemen.

In reactie daarop liet de VRGZ met een brief¹⁸ van 18 mei 2021 aan de ODRN weten dat zij kennis had genomen van het niet overnemen van het besluit door de ODRN. Daarbij gaf de VRGZ nog een aantal aandachtspunten mee. Zo was het naastgelegen pand volgens de VRGZ wel degelijk onderdeel van hetzelfde compartiment, omdat de brandwerende scheidingen weggehaald zijn. Ook gaf zij aan dat de nieuwe voorgestelde toegangsweg niet was besproken met de VRGZ zodat zij middels deze brief ook nog een aantal aandachtspunten voor de nieuwe toegangsweg wilde meegeven aan de ODRN.

Uiteindelijk liet de ODRN op 19 mei 2021 aan de GGD in haar 'eindbrief beoordeling melding brandveilig gebruik'¹⁹ weten dat er een aantal voorwaarden opgelegd zouden worden aan het gebruik van de teststraat. Een deel van het pand kreeg voor een periode van acht maanden een gezondheidszorgfunctie, de rest van het pand is buiten gebruik gesteld en leeggemaakt. Nadere voorwaarden waren dat het naastliggende vrijstaande gebouw alleen overdag zou mogen worden gebruikt met een kantoorfunctie, dat in het deel dat door de GGD wel gebruikt zou worden een niet-automatische brandmeld- en ontruimingsalarminstallatie type B aanwezig moest zijn, dat het te gebruiken deel van het pand voorzien moest zijn van noodverlichting en een vluchtwegaanduiding, dat deze voorzieningen uitgevoerd moesten worden conform de overgelegde tekeningen, en dat er voor de bereikbaarheid van de brandweeringang een tijdelijke verharding moest worden aangelegd. Mits zou worden voldaan aan deze voorwaarden mocht de GGD het pand dus in gebruik nemen.

Een ander aspect dat deze casus relevant maakt, is dat de aanvraag van de GGD Gelderland-Zuid, zo onderkende de gemeente, in strijd was met het bestemmingsplan, omdat deze locatie (een fabriekshal) bestemd was voor bedrijven en niet voor gezondheidszorg in de vorm van een testlocatie. Om deze reden was volgens de gemeente formeel sprake van een illegale situatie, waar op basis van geldende jurisprudentie in principe handhavend tegen opgetreden zou moeten worden. Maar, stelde zij, dat is anders als er sprake is van een concreet zicht op legalisatie of als er sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat van handhavend optreden dient te worden afgezien (gedogen). Gedogen is het bewust en schriftelijk besluiten tot niet handhavend optreden in situaties van overmacht, overgang of in het geval van experimenten.

Volgens de gemeente waren hier bijzondere omstandigheden om te gedogen, namelijk het leveren van een bijdrage aan een gezonde leefomgeving en om inwoners te beschermen tegen COVID-19. Besloten is daarom dat de GGD Gelderland-Zuid geen omgevingsvergunning meer nodig had van de ODRN omdat het gedoogbesluit van de gemeente al had voorzien in de gevraagde toestemming voor de uit te voeren activiteiten.

18 VRGZ, *Bouwinspectie De Biezen 1 te Nijmegen*, 18 mei 2021.

19 ODRN, *Eindbrief beoordeling (compleet), melding brandveilig gebruik*, 19 mei 2021.

Passage uit gedoogbesluit van gemeente Nijmegen

“Deze activiteit sluit aan bij de doelen en ambities uit programma Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg. Hoewel de activiteiten in het kader van corona niet opgenomen zijn in de doelenboom, realiseert de GGD een teststraat om een bijdrage te leveren aan een gezonde leefomgeving en inwoners te beschermen tegen ziekten. Mede met deze ambities en doelen, faciliteren wij de GGD ook met dit gedoogbesluit. Met daarbij de nuancering dat dit een bijzondere situatie is.”

Hoewel de gemeente feitelijk op 21 juni 2021 het gedoogbesluit heeft genomen om de ‘illegale situatie’ tijdelijk te gedogen tot 31 december 2021, heeft de GGD Gelderland Zuid met toestemming van de ODRN de tijdelijke testlocatie op 18 mei 2021 al in gebruik genomen. Want, zo bleek volgens de ODRN, na een eindcontrole²⁰ op 19 mei 2021 is geconstateerd dat er geen weigeringsgronden meer waren gezien het aankomende gedoogbesluit en de geaccepteerde melding brandveilig gebruik.

Vanwege de voortdurende dreiging van het COVID-19-virus heeft de GGD voorafgaand aan het aflopen van de gedoogbeslissing om een nieuwe gedoogbeslissing gevraagd om de teststraat langer te mogen gebruiken en tevens te mogen gebruiken als een locatie waar ook gevaccineerd kon gaan worden. Op 14 december 2021 is daarom een voorstel naar het college van burgemeester en wethouders (het Nijmeegse college) gegaan, met daarin het verzoek om het gedoogbesluit te verlengen tot 31 december 2022. Op 12 januari 2022 heeft het college besloten²¹ om de gedoogbeslissing te verlengen tot 30 juni 2022.

3.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

Wat deze casus bijzonder maakt in vergelijking met alle andere casus in dit boek, is dat de ODRN op basis van een eigen inhoudelijk oordeel is afgeweken van het advies van de VRGZ. De ODRN liet namelijk weten af te wijken van het standpunt van de VRGZ om risicogebaseerde redenen, zoals vanwege de lage bezetting in het naastgelegen pand. De VRGZ hanteerde in deze casus daarentegen een regelgerichte benadering, namelijk dat het naastgelegen pand volgens de regels onderdeel uitmaakte van hetzelfde compartiment.

²⁰ ODRN, *Eindbrief beoordeling (compleet), melding brandveilig gebruik*, 19 mei 2021.

²¹ Gemeente Nijmegen, *Gedoogbesluit tijdelijke Covid-19 test- en vaccinatielocatie – De Biezen 1 te Nijmegen*, 25 januari 2022.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

De gebruiker, de GGD, kreeg in deze casus ruim de mogelijkheid om een gelijkwaardigheidsargument in te brengen en hierover in discussie te gaan met de uitvoeringsdiensten. Ook werd de gebruiker de ruimte geboden om met behulp van ingehuurd extern advies in gesprek te gaan over te nemen maatregelen en geconstateerde tekortkomingen. Getuige het gedoogbesluit dat uiteindelijk is genomen, is de gebruiker ook niet tot op de letter voorgeschreven waar de teststraat uiteindelijk aan zou moeten voldoen.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Uit deze casus blijkt dat er een afweging is gemaakt op basis van de maatschappelijke kosten en baten van de interventie. Zo werd het belang voor het behalen van de deadline voor het realiseren van de teststraat vooropgezet en niet zozeer het belang van het indienen van bijvoorbeeld een volledig juiste aanvraag en daaropvolgende beoordeling door de diensten. Het belang van het realiseren van deze teststraat werd ook als zodanig benadrukt door de ODRN en de gemeente.

3.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In deze casus lijkt de goede volgorde van de interventies te zijn toegepast. De uitvoeringsdiensten hebben gezamenlijk met de gebruiker en zijn adviesbureau een eerste schouw gelopen en zijn toen al in gesprek gegaan over tekortkomingen en mogelijke oplossingsrichtingen.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Deze casus laat zien dat het gevraagde handelen van de uitvoeringsdiensten niet afwijkt van het handelen in de dagelijkse taakuitvoering. Het controleren van een pand op (bouwkundige) brandveiligheidseisen valt binnen de standaardtaken van de medewerkers van de diensten.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Zoals hierboven ook genoemd heeft er een discussie plaatsgevonden tussen de ODRN en de VRGZ, waarbij de ODRN uiteindelijk is afgeweken van het advies van de VRGZ. Daaruit blijkt dat er in deze casus sprake was van reflectie en in zekere zin ook feedback door middel van het uitwisselen van argumenten.

3.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een medewerker die in opdracht van de GGD deel uitmaakte van de crisisorganisatie en die zich bezighield met de realisatie van test- en vaccinatielocaties.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

Tijdens een zoektocht naar panden om deze geschikt te maken voor en te gebruiken als testlocatie, is de GGD (onder meer) uitgekomen bij 'De Biezen'. Vervolgens is een schouw georganiseerd waarbij de VRGZ en de ODRN zijn aangesloten. Ook had de GGD iemand afgevaardigd met kennis over vergunningen en brandveiligheid. Tijdens de schouw hebben de VRGZ en de ODRN verschillende aandachtspunten benoemd en vastgelegd, waarna de uitvoeringsdiensten deze hebben opgenomen in brieven aan de GGD om als verantwoordelijke voor het pand aan de slag te gaan met maatregelen.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

Vanwege de tijdsdruk die speelde, heeft de gebruiker de insteek gehad om aan de voorkant 'goed met elkaar mee te denken'. Omdat aan de voorkant een expert van de GGD heeft meegekeken, kwamen de aandachtspunten voor de gebruiker ook niet als een verrassing. In de ervaring van de gebruiker heeft de GGD veel vrijheid gehad om met de aandachtspunten aan de slag te gaan. Sommige aandachtspunten heeft de GGD een-op-een overgenomen en die werden na een terugkoppeling dan ook goedgekeurd. Over een klein aantal andere aandachtspunten is discussie gevoerd over de precieze uitvoering. In de ervaring van de gebruiker was het tijdens en na de schouw goed mogelijk om in overleg af te wijken van voorgestelde oplossingsrichtingen.

De gebruiker geeft aan zich gerealiseerd te hebben dat hoe meer hij zou voldoen aan de gestelde voorwaarden, hoe groter de kans dat en hoe sneller een gedoogbeslissing tot stand zou kunnen komen. Volgens de gebruiker noodzaakte de COVID-19-crisis tot snel schakelen. Daarom heeft hij ook enkele keren druk gezet bij de gemeente om het proces onder de aandacht te houden en zeker te weten dat de druk die er was ook gevoeld werd aan de andere kant.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

Op het gebied van de inschatting van de risico's lagen de gebruiker en de uitvoeringsdiensten wel wat verder uit elkaar, volgens de gebruiker. In zijn beleving was het, vooral vanwege de druk die erachter zat om de teststraat te realiseren, een hoop gedoe om uiteindelijk de teststraat te kunnen realiseren. Hij beseft wel dat het in het belang van de mensen op die locatie was om deze veiliger te maken en ongelukken te voorkomen, dus gaf hij 'gewoon' gehoor aan de gestelde eisen. Ook was hij van mening dat hij gewoon aan de wet- en regelgeving moest voldoen.

Wat nog meespeelde voor de gebruiker is dat hij dacht dat als men vanuit de GGD zou laten zien dat men doet wat er gevraagd wordt, de uitvoeringsdiensten sneller genegen zouden zijn om uiteindelijk een akkoord te geven op het gedoogbesluit.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Volgens de gebruiker stonden de kosten en baten van de uiteindelijke interventie tot elkaar in verhouding. Omdat De Biezen een fabriekshal was geweest en nu ineens een gezondheidszorgfunctie zou krijgen, moesten er wel risico's aangepakt worden. Daarnaast was het volgens de gebruiker gewoon van belang dat het pand zou voldoen aan de wet- en regelgeving, om ongelukken te voorkomen.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

In algemene zin heeft de gebruiker een goede ervaring met de interactie met de gemeente, zowel in deze casus als in andere casus waar hij vanuit zijn werk bij betrokken is geweest. Als er weer een dergelijke crisis uitbreekt, hoopt hij het op dezelfde manier te kunnen aanpakken in samenwerking met de uitvoeringsdiensten.

Wel heeft hij gemerkt dat er tijdens het schouwen een grotere nadruk ligt op regelgericht toezicht dan op risicogericht toezicht. De gebruiker hecht meer aan risicogericht toezicht, omdat hij anders in de korte tijd die er beschikbaar was maatregelen moest nemen die niet zorgen voor grotere veiligheidsmarges. Als hij een oproep zou mogen doen aan de uitvoeringsdiensten, zou hij ze vragen om vaker risicogericht te schouwen. Wel geeft hij aan dat het per medewerker verschilt. Voor de één is het makkelijker om risicogericht te kijken dan voor de ander; dat vindt hij jammer.

Maar, zo sluit hij af, in algemeenheid is het altijd prettig samenwerken en worden discussies professioneel gevoerd met hetzelfde doel in het achterhoofd. Uiteindelijk kom je dan op een middenweg uit en kun je met elkaar mooie dingen realiseren.

3.5 SLOTSOM CASUS

Het opvallendst in deze casus is dat het brandveiligheidsadvies van de VRGZ niet alleen bestuurlijk ondergeschikt wordt gemaakt aan een hoger gepercipieerd maatschappelijk belang zoals ook in enkele andere casus is gebeurd, maar dat de ODRN een eigen risicogerichte brandveiligheidsafweging maakte. Het grote maatschappelijke belang van het snel realiseren van een COVID-testlocatie maakte niet alleen dat het bestuurlijk besluit tot gedogen niet problematisch was, maar ook dat de ODRN procedureel soepel omging met ingebruikname nadat wel aan de eisen was voldaan maar nog voordat het gedoogbesluit formeel was genomen.

In tabel 3.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyse-onderdeel beknopt samengevat.

Tabel 3.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Deels risicogericht (ODRN), deels regelgericht (VRGZ)
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Deels vertrouwd voor uitvoeringsdetails
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Overwegend positief

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van een horecagelegenheid met bovenliggende woningen in het centrum van Nijmegen geanalyseerd.

4.1 CASUSBESCHRIJVING

Op 3 februari 2022 heeft een toezichthouder van de VRGZ samen met een toezichthouder van de ODRN een integrale brandveiligheidscontrole uitgevoerd in een horecagelegenheid in het centrum van Nijmegen. Deze inspectie maakte onderdeel uit van het programma 'Integrale Handhaving Horeca' (IHH). Dit programma is een initiatief van de uitvoeringsdiensten en is erop gericht om horecazaken met meerdere disciplines tegelijkertijd te controleren. Als voordelen worden genoemd dat de toezichthouders ter plaatse kunnen overleggen en dat een ondernemer één keer gecontroleerd wordt (en dus ook één brief, één termijn en één aanspreekpunt krijgt). De input van de verschillende toezichthouders wordt verzameld en door de ODRN meegenomen in een brief aan de ondernemer.

Een eerste uitkomst van de controle²² was dat er voorafgaand aan de controle geen melding brandveilig gebruik aanwezig was, waardoor de controle volgens de VRGZ is uitgevoerd zonder de benodigde documenten die nodig zijn om een goede rapportage (zonder aannames) op te kunnen stellen. Toch is, om het voor de ondernemer makkelijker te maken, de controle toch uitgevoerd. Daarbij zijn er een aantal overtredingen geconstateerd.

Passage uit brief van VRGZ

"Conclusie:

Voorafgaand aan de inspectie was er geen door het bevoegd gezag afgegeven melding brandveilig gebruik voorhanden, de inspectie is uitgevoerd zonder de benodigde documenten die nodig zijn om een goede rapportage, zonder aannames, op te kunnen stellen.

De inspectie brandveilig gebruik zonder gebruiksmelding is per definitie onvolledig."

²² VRGZ, *Ad hoc controle – Bouwwerk*, 7 februari 2022.

Een eerste overtreding die door de VRGZ werd geconstateerd gaat over het in afwijking van een gebruiksmelding of vergunning gebruiken van een bouwwerk. Want, zo bleek, sinds het afgeven van de vergunning in 1985 zijn er in de horecagelegenheid aanpassingen gedaan aan de brandwerende scheidingen, die gevolgen hebben gehad voor de brandcompartimenteringsgrootte. In zo'n geval is het wettelijk verplicht om de vigerende bouwvergunning aan te laten passen. Als aanvullende opmerking (in de bijlage van de brief) wordt genoemd dat de bovengelegen woonfunctie niet geheel brandwerend is afgescheiden van de horecagelegenheid en dat daarom aangeraden wordt om tijdens de overbruggingsperiode rookmelders in de gangen van de appartementen aan te brengen om bewoners tijdig te waarschuwen bij brand en het restrisico daarmee zo klein mogelijk te houden. Omdat tijdens de controle de toetsing gericht was op de horeca en niet op de bovengelegen woonfunctie, is deze aanbeveling opgenomen in de bijlage. Als argument voor opname is door de uitvoeringsdiensten aangegeven dat men er na een bezoek van de brandweer er soms abusievelijk van uitgaat dat zaken die onbenoemd blijven in het inspectierapport in orde zijn. Door het punt op te nemen in de bijlage, kan dat misverstand nu niet ontstaan.

Een tweede overtreding, die lijkt op de eerste, gaat ook over veranderingen die zijn aangebracht waardoor de huidige situatie niet meer overeenkomt met de afgegeven gebruiksvergunning. Zo zijn het linker- en rechtergedeelte van de horecagelegenheid bij elkaar getrokken zonder scheiding, zijn niet alle vluchtwegen aangegeven op de bestaande tekeningen, en is de hal in het midden van de horecagelegenheid inmiddels een bijkeuken en doorgang voor bewoners boven de horecagelegenheid. De VRGZ raadt de gebruiker aan om hulp in te schakelen van iemand met ervaring bij het indienen van een gebruiksmelding, omdat de gehele aanvraag opnieuw ingediend moet worden als blijkt dat de tekeningen niet akkoord bevonden worden.

Een derde en laatste overtreding die de VRGZ aan de ODRN communiceert, betreft een nooddeur die aan de buitenzijde niet voorzien is van een opschrift 'nooddeur vrijhouden' of 'nooduitgang'.

Op 17 februari 2022 wordt de eigenaar van de horecagelegenheid aangeschreven²³ door de toezichthouder van de ODRN. Naast de overtredingen die hierboven zijn omschreven, wordt de eigenaar ook medegedeeld dat er overtredingen zijn geconstateerd door de ODRN over de elektrische installatie (losse stekkerdozen), de verlichtingsinstallatie (peertje zonder armatuur), en etikettering (ontbreken van etiket voor F-gassen).

Voor de overtreding over de brandwerende scheiding met de bovengelegen woningen wordt de eigenaar geadviseerd om, vanwege de complexiteit van de situatie, een adviseur in de arm te nemen om een degelijke oplossing te vinden. Tijdens de inspectie hebben de toezichthouders al met de eigenaar van de horecagelegenheid en de eigenaren van de bovenliggende woningen gesproken over mogelijkheden om de appartementen brandwerend af te dichten.

²³ ODRN, *Integrale Handhaving Horeca*, 17 februari 2022.

Passage uit brief van ODRN

“Te treffen maatregel:

Omdat de situatie nu niet brandveilig is voor de bovengelegen appartementen dient de brandcompartimentering aangepast te worden. Gezien de complexiteit van de situatie wordt geadviseerd een adviseur in arm te nemen. Vervolgens zal een degelijk oplossing moeten worden gevonden. Er is tijdens de inspectie gesproken over bijvoorbeeld het wijzigen van de toegang van de bovengelegen appartementen en de hal/ondersteunende keuken brandwerend af te dichten.”

Ook in deze brief aan de eigenaar van de horecagelegenheid wordt het punt van de VRGZ overgenomen dat aangeraden wordt om tijdens de overbruggingsperiode rookmelders in de gangen van de appartementen aan te brengen om bewoners tijdig te waarschuwen bij brand en het restrisico daarmee zo klein mogelijk te houden. De termijn voor het ongedaan maken van de overtredingen is vier weken.

Op 21 april 2022, acht weken na het verzenden van de brief, voert de ODRN een hercontrole uit bij de horecagelegenheid. In de brief²⁴ van 28 april 2022 wordt formeel aangegeven dat de situatie in orde is. In de brief wordt daarnaast benadrukt dat de eigenaar altijd verantwoordelijk blijft voor de brandveiligheid en dat de brief niet als bewijs gezien moet worden dat het pand op alle punten aan de geldende voorschriften voldoet. Afsluitend wordt in de brief opgemerkt dat tijdens de hercontrole is afgesproken dat de vergunningaanvragen en de melding brandveilig gebruik vanwege de duur en omvang van die procedures via een andere route zullen lopen. Het handhavingstraject op de eerdergenoemde punten is daarmee afgerond.

Tijdens het schrijven van dit boek zijn de procedures voor de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het wijzigen van de inrichting (en dus ook de gebruiksmelding) nog in volle gang. De eigenaar van de horecagelegenheid heeft het advies om extern advies in te schakelen opgevolgd: zo zijn er momenteel architecten bezig met het opstellen van tekeningen en zijn offertes opgevraagd voor de aanpassingen die gedaan moeten worden aan de horecagelegenheid en de bovenwoningen.

4.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

In deze casus is voornamelijk een regelgerichte benadering zichtbaar waarbij telkens wordt verwezen naar het Bouwbesluit in plaats van eventuele brandveiligheidsproblemen. Er werden (in ieder geval in de communicatie met de gebruiker) geen risico's benoemd, laat staan afgewogen, die zouden moeten leiden tot het nemen van maatregelen. Verder werd verwezen naar de eisen van het Bouwbesluit waar niet aan voldaan werd en de te nemen maatregelen die dat met zich meebracht.

²⁴ ODRN, *Resultaten controle*, 28 april 2022.

Wel is risicogericht optreden zichtbaar in het feit dat de gebruiker rookmelders mocht ophangen als overbrugging naar de nieuwe situatie met uiteindelijk genomen maatregelen. Daarbij werd opgemerkt dat deze tijdelijke maatregel niet zou leiden tot hetzelfde veiligheidsniveau, maar wel zou bijdragen aan alarmeren (dus vluchten) bij brand.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

In de communicatie richting de gebruiker schreven de uitvoeringsdiensten op vrij gedetailleerde wijze voor welke maatregelen hij moest nemen om de geconstateerde problemen te verhelpen. Daarmee werd zijn eigen verantwoordelijkheid weinig aangesproken. Wel werd de gebruiker aangespoord om een externe adviseur in te schakelen om zich te laten adviseren over een oplossing voor de brandwerende scheiding omdat dit volgens de diensten complex is.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Het belang van veilig kunnen wonen boven een horecagelegenheid werd door de uitvoeringsdiensten als reden aangedragen om de brandwerende scheiding te realiseren, waaruit blijkt dat men heeft nagedacht over de maatschappelijke kosten en baten van de interventie.

4.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In deze casus lijkt de goede volgorde van interventies te zijn toegepast door de uitvoeringsdiensten. De diensten zijn gestart met een controle waarbij ook 'menselijk' met de gebruiker werd gesproken en stuurd op basis van die controle een brief met daarin maatregelen en bijbehorende termijnen. Na het verstrijken van die termijnen voerde men een hercontrole uit om de voortgang te bekijken.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

In deze casus is er geen reden om aan te nemen dat het gevraagde handelen afwijkt ten opzichte van het handelen van de toezichthouders in hun dagelijkse taakuitvoering. In het centrum van studentenstad Nijmegen (en daarbuiten) bevinden zich veel horecagelegenheden met bovenwoningen. De toezichthouders geven aan in het verleden en heden (veel) vaker projecten uitgevoerd te hebben en uit te voeren die specifiek gericht waren en zijn op dit soort kamerverhuurpanden.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Tijdens de casus heeft intern overleg plaatsgevonden met onder meer een leidinggevende over de te volgen stappen. Opmerkelijk is verder dat betrokkenen over deze

casus hebben aangegeven dat de VRGZ geen terugkoppeling heeft gekregen over de uiteindelijke aanschrijving van de ODRN. Volgens de toezichthouder krijgt de VRGZ in algemene zin zelden tot nooit meer een terugkoppeling over uitgevoerde acties nadat er een advies is gegeven aan de ODRN. Dat maakt het lastig om te leren van dergelijke casus.

4.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is het (ondanks herhaalde verzoeken) niet gelukt om in contact te komen met de gebruiker om deze te vragen naar zijn perspectief ten opzichte van het handelen van de overheid in deze casus.

4.5 SLOTSOM CASUS

In deze ‘dagelijkse kost’-casus heeft de VRGZ (zoals gebruikelijk in dergelijke ‘eenvoudige’ casus op brandveiligheidsgebied zonder meer overgenomen door de ODRN) bewust met coullance, regelgericht met risicogerichte suggesties voor de korte termijn en met aandacht voor de maatschappelijke kosten (van zowel bewoners als primaire gebruiker) geopereerd.

In tabel 4.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyse-onderdeel beknopt samengevat.

Tabel 4.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen beperkt zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Niet van toepassing

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van een professioneel kamerverhuurpand in het centrum van Nijmegen, bewoond door meer dan twintig studenten, geanalyseerd.

5.1 CASUSBESCHRIJVING

Uit een integrale risicoanalyse²⁵ van de ODRN en de VRGZ uit 2016 blijkt dat verschillende factoren van invloed zijn op de brandveiligheid van kamerverhuurpanden. Zo gelden als risicofactoren dat er oude apparatuur wordt gebruikt, bewoners een beperkt risicobewustzijn hebben, bewoners vaak wisselen (en dus een beperkt verantwoordelijkheidsgevoel hebben), er sprake kan zijn van achterstallig onderhoud, er veel personen aanwezig zijn, en er over het algemeen sprake is van bovengemiddeld gebruik van geestverruimende of -beperkende middelen.

In deze casus richten we ons op professionele kamerverhuur in Nijmegen door specifiek daarvoor opgerichte organisaties. Dus organisaties met een organisatiestructuur met duidelijke aanspreekpunten en gevestigd in bestaande gebouwen die voor dit gebruik zijn gebouwd of verbouwd.

Deze casus gaat over de opvolging van een melding van een bewoner (student) van een kamerverhuurpand in het centrum van Nijmegen. De bewoner maakt zich zorgen over de brandveiligheid van het pand en stelde dat pogingen om dat met de verhuurder te bespreken tot niets hadden geleid. De melding kwam in juli 2022 binnen bij het preventiepiket van de VRGZ en leidde tot een brandveiligheidscontrole door de VRGZ en daaropvolgende afstemming met de ODRN.

Toen de VRGZ naar aanleiding van de melding een controle uitvoerde, trof zij volgens de betrokkenen een schrijnende situatie aan die ze in deze mate niet vaak tegenkomen. Zo waren er meer dan twintig huurders verdeeld over drie woonlagen, terwijl de enige vluchtroute volgebouwd stond met kratten bier en ander afval, niet overal rookmelders aanwezig waren, en er veel brandbaar materiaal in de gangen en hallen stond en hing.

²⁵ ODRN & VRGZ, *Integrale risicoanalyse*, 2016.

Na overleg met een leidinggevende van de toezichthouders van de VRGZ, vanwege de bijzonderheid van de casus, is besloten om de verhuurder van het pand te bellen om hem (in plaats van direct over te gaan tot handhaving) een tussenoplossing aan te bieden om het pand voldoende brandveilig te maken. Zo is hem aangegeven dat hij dezelfde dag nog rookmelders in het pand moest ophangen en ervoor moest zorgen dat de studenten de troep in de hallen en gangen zouden opruimen, zodat de vluchtroutes weer vrij zouden komen.

De verhuurder van het pand ging akkoord met dit overbruggingsvoorstel en zou de andere geconstateerde tekortkomingen binnen een termijn van twee maanden oplossen. Die andere, minder acute, tekortkomingen waren het ontbreken van een gebruiksmelding, onzorgvuldig gebruik van elektra, en het niet schoonhouden van voorzieningen zoals een afzuigkap.

Toen de toezichthouders van de VRGZ later die dag opnieuw een controle uitvoerden, troffen zij de situatie in het pand onveranderd aan. In overleg met de ODRN over de mate waarin sprake was van acuut gevaar lag de keuze voor om het pand te ontruimen, brandwachten in te huren, of opnieuw een poging te ondernemen om tot een tussenoplossing te komen. Na overleg tussen de VRGZ en de ODRN is besloten om de verhuurder van het pand opnieuw een ultimatum te geven. Na een gesprek met de eigenaar waarin de consequenties van het niet-naleven indringend aan hem zijn overgebracht, beloofde hij binnen een dag te voldoen aan de eisen voor de tussenoplossing.

De VRGZ is niet overgegaan tot directe handhaving omdat er geen sprake was van een verwacht acuut onacceptabel hoog risico, ook omdat al langere tijd sprake was van de situatie zoals die door de toezichthouders was aangetroffen. Volgens de VRGZ was er wel degelijk sprake van een hoog risico vanwege het ontbreken van branddetectie in het pand, maar leidde een integrale afweging op het gebied van redelijkheid en proportionaliteit tot de uiteindelijke maatregel. Het handhavingsproces staat daarmee volgens de VRGZ in relatie tot de ernst van de overtreding en de bijkomende omstandigheden.

Toen de toezichthouders een dag later opnieuw kwamen kijken, waren de maatregelen voor de overbruggingsperiode inderdaad door de verhuurder uitgevoerd. Ook hadden de bewoners de vluchtroute vrijgemaakt en brandbare versieringen verwijderd. De toezichthouders van de VRGZ gaven vervolgens een (mondelinge) terugkoppeling aan twee bewoners van het pand, waarin zij hen naast het geven van een uitleg van het proces ook aanspraken op hun eigen verantwoordelijkheid voor het opruimen van troep en het schoonmaken van bijvoorbeeld de afzuigkap. De verhuurder kreeg na de controle een brief²⁶ waarin de besproken overtredingen van de controle op schrift met hem zijn gedeeld.

26 VRGZ, *Uitkomsten zichtcontrole brandveilig gebruik*, 2022.

Passage uit brief van VRGZ

“Om te voldoen aan de wet- en regelgeving m.b.t. brandveilig gebruik verzoeken wij u onderstaande tekortkoming(en) op te lossen dan wel uit te voeren.

1 Onderdeel:	Woonfunctie – Kamergewijze verhuur
Overtreding:	Het bouwwerk is in gebruik zonder of in afwijking van een gebruiksmelding. Bouwbesluit artikel 1.18 lid 1.
Toelichting/maatregel:	Er moet van het bouwwerk een ontvankelijke gebruiksmelding worden ingediend via www.omgevingsloket.nl . Zie bijlage 2 van deze brief voor de indieningsvereisten.
Termijn:	2 maanden
3 Onderdeel:	Woonfunctie – Kamergewijze verhuur
Overtreding:	Bouwbesluit artikel 6.21 lid 3 Een verblijfsruimte heeft één of meer rookmelders die voldoen aan en zijn geplaatst volgens de primaire inrichtingseisen als bedoeld in NEN-2555. Dit geldt niet voor een verblijfsruimte in een wooneenheid indien elke wooneenheid in de woonfunctie in een afzonderlijk beschermd subbrandcompartiment ligt met een volgens NEN 6068 bepaalde weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag vanuit dat beschermde subbrandcompartiment naar een andere ruimte in het brandcompartiment van ten minste 30 minuten.
Toelichting/maatregel:	Er moeten één of meerdere rookmelders in de betreffende verblijfsruimten geplaatst worden, die voldoen aan en geplaatst zijn volgens NEN 2555. Of Alle wooneenheden moeten in een afzonderlijk bescherm subbrandcompartiment liggen, waarbij alle gezamenlijke verblijfsruimten worden voorzien van rookmelders conform NEN 2555. Dat laatste zou het geval moeten zijn conform de afgegeven [REDACTED] uit [REDACTED]. Echter is geconstateerd dat er zich zwakke plekken bevinden in de beschermde subbrandcompartimentering. Indien de keuze gaat naar deze maatregel, zal de beschermde subbrandcompartimentering hersteld moeten worden waardoor de wooneenheden een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag hebben van 30 minuten conform de afgegeven bouwvergunning. Een alternatieve oplossing kan ook zijn het herstellen van de aanwezige brandmeldinstallatie. Voorwaarde hiervoor is wel dat de periodieke beheer- en onderhoudstaken zoals beschreven in artikel 6.20 lid 7 en 8 uitgevoerd worden.”

Twee maanden na de eerste controle hebben de toezichthouders van de VRGZ opnieuw een controle uitgevoerd bij het kamerverhuurpand, om te controleren of en welke maatregelen de verhuurder van het pand in de tussentijd had genomen. Eenmaal ter plaatse troffen de toezichthouders een onveranderde situatie aan ten opzichte van twee maanden daarvoor; de verhuurder was dus niet aan de slag gegaan met de punten die de VRGZ had aangedragen in haar brief.

Naar aanleiding van deze constatering hebben de toezichthouders een handhavingsverzoek ingediend bij de ODRN, die de casus verder zou oppakken. Ten tijde van schrijven heeft de ODRN dit handhavingsverzoek nog niet opgepakt, omdat de casus zeer recent speelde en dus pas kortgeleden aan haar is overgedragen.

5.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

Uit de casus wordt duidelijk dat de VRGZ (later in overleg met de ODRN) bewust een risicoafweging heeft gemaakt in haar advies over de totstandkoming van de uiteindelijke maatregelen. Dit blijkt uit de aangeboden tussenoplossing aan de verhuurder ondanks het aantreffen van een naar eigen zeggen schrijnende situatie, in plaats van direct over te gaan tot ontruiming van het pand. Er was volgens de VRGZ geen sprake van een acuut risico waardoor een acute ontruiming volgens de VRGZ niet redelijk en proportioneel zou zijn geweest in relatie tot de ernst van de overtreding.

In de opgestelde brief voor de verhuurder wordt opgemerkt dat de tussenoplossing niet voldoet aan de gestelde eisen vanuit het Bouwbesluit, maar dat de bewoners van het pand in ieder geval wel gealarmeerd worden bij het uitbreken van brand. Ook werden opties overwogen zoals een ontruiming of het inzetten van brandwachten, maar werd het risico niet acuut genoeg geacht (en dus geaccepteerd) om over te gaan tot dergelijke drastische maatregelen.

In deze casus zijn ook enkele aspecten zichtbaar die meer regelgericht zijn ingestoken in plaats van risicogericht. Uit de briefvoorbeelden wordt bijvoorbeeld duidelijk dat de gebruiker een melding moest indienen met als (enige) argument dat hij moet voldoen aan de wet- en regelgeving. Hoewel dit een 'formele eis' betreft uit het Bouwbesluit, wordt uit de brief en gesprekken met betrokkenen niet zichtbaar dat sprake is geweest van een bredere afweging. Die afweging zou kunnen zijn of het moeten voldoen aan deze eis al dan niet noodzakelijk was vanwege het bereiken van een gelijkwaardig niveau van brandveiligheid door middel van andere maatregelen.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker

De verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van kamerverhuurpanden is tweeledig. Hoewel de eigenaar het aanspreekpunt is voor de gemeente, hebben de bewoners van de verhuurpanden ook een verantwoordelijkheid in het gebruik. In de integrale risicoanalyse van de VRGZ wordt ook specifiek aandacht besteed aan voorlichting aan bewoners ter verhoging van het risicobewustzijn.

Uit de casus wordt duidelijk dat de verhuurder primair verantwoordelijk wordt geacht. In de brief en ook in de communicatie met de verhuurder wordt namelijk meermaals aangegeven dat hij uiteindelijk zelf verantwoordelijk is voor de veiligheid (en het veilig gebruik) en zorg dient te dragen voor het correct toepassen van de regelgeving.

Ook benadrukte de VRGZ dat zij niet aan alle brandveiligheidseisen toetst, maar ook overgeleverd is aan datgene wat de eigenaar laat zien aan de toezichthouders. Hoewel de bewoners wel mondeling worden aangesproken, werd in de brief van de VRGZ naar aanleiding van de controle geen aandacht besteed aan hun (gebruiks)-verantwoordelijkheid.

Hoewel de nadruk in de communicatie dus lag op het benoemen van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker, wordt in de brief op gedetailleerde wijze uitgelegd met welke maatregelen en binnen welke termijn de verhuurder de geconstateerde overtredingen moet oplossen. De eigen verantwoordelijkheid van de verhuurder werd daarmee niet vooropgesteld zoals in het beleid bedoeld. Overigens was de gebruiker volgens de VRGZ in eerste instantie ook niet welwillend zoals bleek uit het niet voldoen aan de eerste tussenoplossing, wat volgens de VRGZ rechtvaardigde dat zij meer verantwoordelijkheid naar zich toe heeft getrokken.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Wat betreft de maatschappelijke kosten en baten van deze interventie, namelijk het aanbieden van een tussenoplossing en overbruggingsfase, hebben de VRGZ en de ODRN een bewuste afweging gemaakt die breder was dan enkel op basis van het brandveiligheidsrisico. Zo is besloten dat het ontruimen van het pand qua maatschappelijke kosten niet zou opwegen tegen de mogelijke baten van de interventie. Het op straat zetten van meer dan twintig studenten zou namelijk aanzienlijke gevolgen met zich mee brengen en zou volgens de VRGZ en de ODRN tot buitenproportionele kosten hebben geleid. Volgens de VRGZ stonden de ernst van de overtreding en bijkomende omstandigheden qua proportionaliteit en redelijkheid dus niet in verhouding tot ontruiming.

5.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

Wat de volgorde van het toepassen van interventies betreft, blijkt in deze casus dat qua voorlichting uit gesprekken met betrokkenen duidelijk wordt dat er in het verleden wel avonden zijn georganiseerd voor eigenaren van kamerverhuurpanden, maar dat dit tijdens de COVID-19-crisis stil is komen te liggen en nog niet opnieuw is opgepakt. Overigens was een observatie van een van de toezichthouders dat er vanuit de groep van kamerverhuureigenaren niet enorm veel belangstelling was om deel te nemen aan dit soort avonden.

Naast interventies richting eigenaren van de panden richten de diensten zich op het gebied van voorlichting ook op studenten. Toch laat een recente enquête²⁷ van de

²⁷ VRGZ, *Brandveiligheid onder studenten*, 2020.

VRGZ onder studenten zien dat meer dan 75% van de studenten aangeeft nog nooit voorlichting te hebben gekregen over het voorkomen van brand in hun woonsituatie. Afgezien van dus een beperkt aantal studenten dat voorlichting heeft (of zegt te hebben) gehad, richten de interventies van de uitvoeringsdiensten zich verder niet op deze doelgroep. De uitvoeringsdiensten onderkennen dat het gebruik van het pand door deze groep een zeer grote invloed heeft op de feitelijke brandveiligheid van het pand dat zij huren.

De VRGZ is (later in overleg met de ODRN) haar interventietraject daarmee dus eigenlijk gestart door de verhuurder ervan te overtuigen dat de situatie zoals aangetroffen, niet houdbaar was. De verhuurder is door de VRGZ, weliswaar pas in tweede instantie, ervan overtuigd om de tussenoplossing te accepteren en is geadviseerd over de wijze waarop hij de aangetroffen overtredingen zou kunnen verhelpen. Met de brief van de VRGZ werd hij ook gewaarschuwd dat er een bestuurlijk handhavingstraject zal worden opgestart en dat de gemeente zou ingrijpen indien hij de geconstateerde gebreken niet zou verhelpen. Twee maanden later gaf de VRGZ dan ook opvolging aan deze waarschuwing door een verzoek tot handhaving in te dienen bij de ODRN, toen bleek dat de situatie in het verhuurpand onveranderd was ten opzichte van twee maanden daarvoor.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Ondanks de uniek schrijnende situatie die de toezichthouders van de VRGZ naar eigen zeggen hebben aangetroffen in het kamerverhuurpand, is er geen reden om aan te nemen dat het gevraagde handelen in deze casus afwijkt ten opzichte van het handelen van de toezichthouders in de dagelijkse taakuitvoering. In het centrum van studentenstad Nijmegen (en daarbuiten) bevinden zich veel kamerverhuurpanden. De toezichthouders geven aan in het verleden (veel) vaker projecten uitgevoerd te hebben die specifiek gericht waren op dit soort panden.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

De toezichthouders van de VRGZ hebben in deze casus vanwege het zogeheten vier-ogen-principe gezamenlijk de controle uitgevoerd, ook om met elkaar te kunnen overleggen over mogelijk te nemen stappen. Ook hebben zij een leidinggevende geraadpleegd omdat het om een casus ging waarbij de overtredingen in ernst afwijkend waren van overtredingen die bij andere controles geconstateerd worden. Daar bovenop hebben de toezichthouders contact gezocht met de ODRN om de situatie voor te leggen om er op te reflecteren en gezamenlijk een aanpak te bepalen, zowel voorafgaand aan het aanbieden van de eerste tussenoplossing als na de controle van naleving van die aangeboden tussenoplossing.

5.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een bestuurlijk verantwoordelijke van de professionele kamerverhuurorganisatie.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

Omdat de gebruiker in deze casus voor een groot aantal verhuurpanden verantwoordelijk is, zijn we met name ingegaan op het perspectief van de gebruiker in algemene zin. Zo gaf de verhuurder aan dat hij normaal gesproken de voorkeur geeft aan telefonisch contact met de diensten. Daarmee hoopt hij op voorhand tot een compromis te komen zonder dat er een handhavingstraject wordt opgestart dat beide partijen veel tijd kost. Hij heeft dan ook met verschillende toezichthouders die hij naar eigen zeggen vertrouwt, afgesproken dat ze hem bellen wanneer ze iets vinden.

Ook in deze casus zien we terug dat er, weliswaar niet helemaal op voorhand, telefonisch contact is geweest over een tijdelijke tussenoplossing. In deze casus zien we terug dat hij (naast de formele brieven) telefonisch op zijn verantwoordelijkheid als eigenaar van het pand is aangesproken, met name in eerste instantie om met een noodoplossing te komen voor het brandveiligheidsrisico in het pand.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

In ons gesprek met de gebruiker geeft hij aan dat men vanuit het bedrijf al veel doet om verantwoordelijkheid te nemen voor de brandveiligheid, al tijdens de bouw van een pand. Zo zijn de panden sinds een aantal jaar vrij van gas, worden de gangen minder breed gemaakt zodat er niet te veel in opgeslagen kan worden, faciliteert men vaak brandvertragend tapijt en hangt men brandvertragende gordijnen op, en schaft men zelf de wasmachine en droger aan om te voorkomen dat er heel oude apparatuur in de panden wordt geplaatst. Maar volgens de gebruiker is het niet alleen een kwestie van verantwoordelijkheid nemen door het verhuurbedrijf zelf voor het brandveiligheidsniveau in de kamerverhuurpanden, maar ook een verantwoordelijkheid voor de inwonende studenten; zij zouden die verantwoordelijkheid dan wel meer moeten nemen.

Sommige toezichthouders staan volgens de gebruiker open voor gesprekken over het invullen van de verantwoordelijkheid, zodat er naar een middenweg gezocht kan worden voor geconstateerde overtredingen. Maar volgens de gebruiker zijn er veel ingehuurde krachten die bang zijn om de randjes op te zoeken. Die handhaven dan precies volgens het boekje zonder ruimte te geven aan initiatieven die misschien wel tot hetzelfde veiligheidsniveau leiden. De ervaring die de gebruiker met de toezichthouders heeft, is dan ook heel wisselend.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

Verder blijkt uit het gesprek met de gebruiker dat zijn inschatting van de risico's ver af ligt van de inschatting van de overheid. Het grootste risico volgens de gebruiker is open vuur, zoals bijvoorbeeld kaarsen, wat volgens de gebruiker onder de verantwoordelijkheid valt van de studenten die er wonen. Want, zo zegt hij, hoe kan ik voor een paar honderd panden gaan controleren wanneer ze een kaars aansteken of de gang volbouwen met rotzooi?

Volgens hem is het niet mogelijk om dit punt bij de meeste toezichthouders duidelijk te maken, omdat ze blijven handhaven volgens het boekje. Verder geeft hij aan dat wanneer hij rookmelders ophangt, die op feestjes worden afgeplakt of losgeschroefd, of dat er brandblussers volledig leeggelaten worden, terwijl de dader 'altijd op het kerkhof ligt'. Volgens de gebruiker is het dan onzinnig om te adviseren om dat soort spullen aan te brengen, omdat het voor het risico op brand geen verschil maakt.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Volgens de gebruiker staan de kosten en baten van de voorgestelde interventies door de uitvoeringsdiensten vrijwel nooit tot elkaar in verhouding. Zoals hierboven ook vermeld adviseren de toezichthouders vaak maatregelen die volgens hem in de praktijk van een studentenwoning helemaal niet werken (zoals de rookmelders en blusinstallatie) en die hij dan ook afdoet als 'schijnveiligheidsmaatregelen'. Ook geeft hij een voorbeeld over het doen van een gebruiksmelding. Hij vraagt zich af waarom het nodig is om een pand dat al tientallen jaren verhuurd wordt, opnieuw aan te melden. Want, 'wat heeft dat voor zin?'. We willen, zo zegt hij, alleen maatregelen nemen die aantoonbaar werken, zoals de brandwerende gordijnen en het plaatsen van nieuwe apparatuur.

Wanneer de gebruiker en de toezichthouders er samen niet uitkomen en geen voor beide partijen gewenste oplossing wordt bereikt, geeft hij aan dat het vaker is voorgekomen dat hij het pand heeft gesloten en de studenten elders woonruimte moesten zoeken. Volgens hem zijn er dan zoveel maatregelen die hij moet nemen, dat het gewoon niet meer betaalbaar is. De enige uitkomst is dan om het pand te sluiten en te verkopen.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

In algemene zin hangt de gebruiker voor zijn gevoel wel vijf tot zes uur per dag met de toezichthouders aan de telefoon, voor dingen die hij voor het grootste gedeelte afdoet als 'gezeik'. Het kost hem naar eigen zeggen veel tijd om in overleg met de uitvoeringsdiensten tot volgens hem voor beide partijen gewenste oplossingen te komen. Ook merkt hij dat de toezichthouders elkaar soms tegenspreken en tegenstrijdige adviezen kunnen geven. Daarbij merkt hij op dat er soms wel eens acht weken de tijd wordt genomen om te reageren op zijn voorstellen, terwijl hij zelf soms maar een termijn van twee weken krijgt om lopende zaken af te handelen.

5.5 SLOTSOM CASUS

In deze casus is handhaving ingezet op verzoek van een bewoner. De inzet van de VRGZ is grosso modo conform de uitgangspunten van het Nijmeegse beleid en de wetenschappelijke inzichten. Het niet vertrouwen op het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van de verhuurder is verklaarbaar door de weigerachtige houding van de verhuurder. De toezichthouders opereren professioneel en deze inhoudelijk simpele casus past dan ook bij hun dagelijkse werk.

Als inhoudelijke kanttekening kan worden gemaakt dat in deze casus een grote verantwoordelijkheid ook bij de studenten zelf ligt. *Conform de wetgeving* wordt de kamerverhuurder een taak als politieagent toegedicht jegens zijn huurders. Een openstaande vraag daarbij is of er geen inhoudelijk gesprek mogelijk is tussen de VRGZ en/of de ODRN als gemandateerde dienst voor de vergunningverlening en de verhuurder over welk maatregelenpakket gelijkwaardig zou zijn, uitgaande van realistisch (en dus bij de uitvoeringsdiensten bekend) gedrag van studenten.

In tabel 5.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 5.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Deels risicogericht, deels regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Bestuurlijke gebruiker overwegend negatief

6 CASUS IV: KINDEROPVANGPAND 'KION DE BERENBOOT'

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van het KION-pand De Berenboot, een kinderopvangplek in midden-Nijmegen, geanalyseerd.

6.1 CASUSBESCHRIJVING

KION (Stichting Kinderopvang Nijmegen) is een kinderopvangorganisatie in Nijmegen en omliggende gemeenten. Met haar opvanglocaties vangt zij kinderen op in de leeftijd 0 tot en met 12 jaar. De casus betreft het KION-pand 'De Berenboot', waar in 2020 een handhavingstraject op het gebied van brandveiligheid heeft gespeeld. Relevant is dat het hier om een locatie op de begane grond gaat waar alle ruimtes een directe uitgang naar buiten hebben.

Op 24 februari 2020 heeft de VRGZ een (reguliere) brandveiligheidscontrole uitgevoerd. Tijdens de controle heeft de toezichthouder geconstateerd dat de voorschriften uit het toetsingskader onvolledig werden nageleefd. Voorbeelden van deze onvolledige naleving zijn dat het bouwwerk in afwijking van de omgevingsvergunning werd gebruikt, bepaalde deuren in de vluchtroute niet zonder sleutel te openen waren, de cv-installatie niet aantoonbaar was onderhouden, geen certificaat van de ontruimingsinstallatie overgelegd kon worden, deuren in scheidingsconstructies niet zelfsluitend waren, en niet kon worden aangetoond dat de aankleding in een besloten ruimte geen brandgevaar zou opleveren.

In de brief²⁸ van 10 maart 2020, die volgde op de controle, staat vermeld dat het rapport een informatief karakter heeft en wellicht aanleiding kan zijn voor de ontvanger om nader onderzoek te verrichten naar de brandveiligheid van het bouwwerk. Wel wordt er, zo is te lezen in de brief, een bestuurlijk handhavingstraject opgestart en moeten de geconstateerde gebreken worden verholpen om uiteindelijk ingrijpen door de gemeentelijke overheid te voorkomen.

²⁸ VRGZ, Toezicht brandveilig gebruik VRGZ: *strijdigheden*, 10 maart 2020.

Passage uit brief van VRGZ

“Dit brandveiligheidsrapport heeft een informatief karakter en is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of een aanschrijving op basis van de Woningwet. Het indienen van een bezwaar- en/of beroepschrift is niet mogelijk. Het is wel een openbaar document en kan desgevraagd door eenieder worden ingezien.

Het brandveiligheidsrapport is voor u wellicht de aanleiding om zelf een nader onderzoek te verrichten op het gebied van de brandveiligheid van het bouwwerk. U dient zich te realiseren dat een bestuursrechtelijk handhavingstraject zal worden opgestart, indien de geconstateerde gebreken niet worden verholpen en ingrijpen door de gemeentelijke overheid blijkbaar noodzakelijk is om u daartoe te bewegen. Mocht het daartoe komen, dan wordt u daar te zijner tijd nader over geïnformeerd en wordt aan u de bijbehorende rechtsbescherming geboden.”

Toen op 2 september 2020 een (in verband met de coronacrisis uitgestelde) hercontrole werd uitgevoerd, constateerde de toezichthouder blijkens een nieuwe brief²⁹ dat de voorschriften uit het toetsingskader nog steeds onvolledig werden nageleefd. Het dossier zou daarom door de VRGZ worden doorgestuurd naar de ODRN, om het handhavingstraject verder op te pakken. Het dossier is doorgestuurd op 10 september 2020. Tijdens de controle bleek namelijk dat het bouwwerk nog steeds in afwijking van de omgevingsvergunning werd gebruikt; ook zou een slaapruijnte niet voldoen aan het juiste niveau van brandcompartimentering.

Nadat de ODRN het dossier van de VRGZ heeft ontvangen, stuurde zij niet lang daarna een zogeheten ‘voornemen handhavingsbesluit’ aan de eigenaar van het KION-pand. In deze brief³⁰ zette de ODRN het proces tot dan toe uiteen en benadrukte zij dat het pand dus niet aan de wettelijke standaardvoorschriften voldeed. In de ogen van de toezichthouder was het resulterende risico onacceptabel, omdat het om een kinderdagverblijf ging met een kwetsbare doelgroep. Daarom werd KION met de brief aangeschreven om de beschreven situatie op te lossen. De eigenaar werd daarmee als maatregel opgelegd om een omgevingsvergunning brandveilig gebruik voor de slaapruijnte en een omgevingsvergunning met activiteit bouwen aan te vragen voor het realiseren van het subbrandcompartiment.

Passage uit brief van ODRN**“Conclusie en voornemen**

Gelet op het voorgaande bestaat er kennelijk al tenminste sinds maart van dit jaar een situatie in het pand van KDV De Berenboot, gelegen aan de Ploegstraat 1 te Nijmegen, die niet voldoet aan wettelijke voorschriften. Er is, in afwijking van de verleende omgevingsvergunning brandveilig gebruik, een koffieruijnte in gebruik genomen als slaapruijnte.

29 VRGZ, Toezicht brandveilig gebruik VRGZ: strijdigheden na hercontrole, 2 september 2020.

30 ODRN, Voornemen handhavingsbesluit KDV De Berenboot, 2020.

En aldus is ook de subbrandcompartimentering van het bouwwerk gewijzigd, zónder de daarvoor vereiste omgevingsvergunning (bouwen). Het betreft hier dus een illegale situatie. Een en ander heeft bovendien consequenties voor de brandveiligheid van het pand. Dat is in mijn ogen niet acceptabel, zeker niet omdat het hier een kinderdagverblijf betreft ten behoeve van een kwetsbare doelgroep. De VRGZ heeft u er brief van 10 maart jl. hier al op gewezen, maar u heeft kennelijk nog steeds niet de vereiste maatregelen getroffen.”

Als gevolg van deze aanschrijving heeft de eigenaar van het KION-pand op 29 september 2020 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het brandveilig gebruik. Op 30 november 2020 heeft de eigenaar de omgevingsvergunning ingediend voor de activiteit bouwen, voor het brandcompartiment. Omdat de aanvragen naar het oordeel van de ODRN de eerste keer niet voldoende volledig waren ingediend om een beoordeling mogelijk te maken, is er nog een aantal keren contact geweest tussen de partijen. Uiteindelijk is de aanvraag voor het brandveilig gebruik verleend op 25 februari 2021 en de aanvraag voor het brandcompartiment is verleend op 17 mei 2021. Volgens betrokkenen bij de casus zijn in het pand na het verlenen van de vergunning bouwkundige en installatietechnische wijzigingen aangebracht. De eigenaar van het KION-pand had daarmee voldaan aan de gestelde eisen door de ODRN, zo werd ook bevestigd met een inspectie³¹ op 19 april 2021 waarbij geen bijzonderheden zijn geconstateerd.

Uiteindelijk heeft de VRGZ op 12 april 2021 en de ODRN op 19 april 2021 opnieuw een controle uitgevoerd, waarbij zij constateerden dat er geen gebreken in het brandveilig gebruik van of andere bijzonderheden in het pand meer waar te nemen waren. Daarmee was deze handhavingszaak afgedaan. Wel merkten de uitvoeringsdiensten in hun brieven³² op dat ze het pand periodiek zullen bezoeken, zowel op afspraak als onaangekondigd, en dat de eigenaar van het KION-pand zelf verantwoordelijk blijft voor de uitvoering van vergunde activiteiten.

Passage uit brief van VRGZ

“Conclusie: De controleur heeft geen gebreken in het brandveilig gebruik van het pand gezien. Wij zullen het pand periodiek bezoeken. Dit kunnen wij zowel op afspraak als onaangekondigd doen.”

31 ODRN, *Gereedmelding werkzaamheden omgevingsvergunning*, 20 april 2021.

32 VRGZ, *Periodieke controle – Bouwwerk – KION: kdv Berenboot*, 13 april 2021.

6.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

Uit deze casus wordt duidelijk dat de uitvoeringsdiensten voor een meer regelgerichte benadering hebben gekozen in plaats van voor een risicogerichte benadering. Een concreet voorbeeld hiervan is dat er in het pand vrijwel in elke ruimte een toegangsdeur aanwezig was om direct naar buiten te kunnen vluchten in het geval van brand. Toch is, in ieder geval niet in de brieven, geen afweging zichtbaar waaruit blijkt dat het kunnen vluchten uit elke ruimte mee heeft gespeeld als gelijkwaardige oplossing voor de brandwerendheid van bijvoorbeeld de compartimentering. De gebruiker is dan ook op vrij gedetailleerde wijze voorgeschreven aan welke standaardvoorschriften uit het Bouwbesluit het pand zou moeten voldoen.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker is door het op regels gebaseerde advies maar beperkt aangesproken. De te nemen maatregelen worden op vrij gedetailleerde wijze voorgeschreven en zijn de standaardmaatregelen uit het Bouwbesluit.

Standaard is ook dat de gebruiker erop gewezen wordt dat hij moet kunnen aantonen dat de gebruikte materialen niet brandbaar zijn en de brandmeldinstallatie werkend is.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Het feit dat het in deze casus ging om een kwetsbare doelgroep (kinderen) was voor de toezichthouders (onder meer) een reden dat het pand rechtstreeks aan de wettelijke voorschriften moest voldoen. Uit ons gesprek met de gebruiker wordt daarnaast duidelijk dat er op basis van het externe rapport is afgewogen of het mogelijk was om de kinderen elders onder te brengen, maar dat speelde voor de uiteindelijke beslissing over de te nemen maatregelen geen zichtbare rol.

6.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

Het handhavingstraject lijkt toegepast te zijn volgens de goede volgorde. De vraag is wel of aan de voorkant meer gedaan had kunnen worden qua voorlichting. Daaronder valt ook de uitleg dat het krijgen van een vergunning niet automatisch betekent dat het pand voldoet aan de brandveiligheidseisen. Datzelfde geldt voor de betekenis van een eerder controlebezoek van de VRGZ aan het pand. Hoewel in sommige brieven in andere casus wel benadrukt wordt dat (het verhelpen van de gebreken uit) een controle geen garantie geeft dat het pand volledig aan de eisen voldoet, lezen we dat in de brieven in deze casus niet terug.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Het gaat hier om een locatie met kleine kinderen, dus in de zin van zelfredzaamheid wijkt deze casus af van wat men dagelijks tegenkomt. Maar het gevraagde handelen was volgens de toezichthouders passend genoeg bij het handelen in de dagelijkse taakuitvoering (alle kinderopvanglocaties in Nijmegen behoren een vergunning brandveilig gebruik te bezitten die door de VRGZ en/of de ODRN gecontroleerd wordt) om in ieder geval niet om hulp te vragen van externe partijen of door intern (al dan niet bestuurlijk) op te schalen.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Rondom de casus is geen reflectie, evaluatie of feedback georganiseerd, maar daar lijkt voor deze toch wel standaardcasus dan ook niet veel aanleiding voor te zijn.

6.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een verantwoordelijke voor de brandveiligheidsorganisatie van KION.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

De controle bij dit KION-pand maakte onderdeel uit van een steekproef van de VRGZ, die gemiddeld vier tot vijf keer per jaar controles uitvoert in panden van KION. Na de controle kreeg de gebruiker een brief met daarin de aanzegging om de door de VRGZ geconstateerde overtredingen binnen afzienbare tijd te verhelpen.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

Naar aanleiding van de brief van de VRGZ met daarin de aanzegging om iets te doen met de geconstateerde overtredingen, heeft KION een externe partij ingeschakeld om het pand te onderzoeken op brandveiligheidsaspecten. Tot haar schrik bleek volgens het externe bureau dat het pand bij lange na niet voldeed aan de standaard brandveiligheidseisen uit het Bouwbesluit en dat er in het pand daarom eigenlijk geen kinderen zouden mogen slapen. Dit kwam als een verrassing omdat er voor het pand gewoon een vergunning was verleend en de VRGZ in het verleden ook al eens een controle had uitgevoerd.

Voor KION betekende dit in bredere zin het besef dat het hebben van een vergunning alleen, niet voldoende is om te kunnen zeggen dat een pand aan de brandveiligheidseisen voldoet. Na overleg met de VRGZ om advies in te winnen over de omgang met het pand gaf de VRGZ aan dat als het echt zo slecht gesteld was met de brandveiligheid, de kinderen ofwel elders ondergebracht konden worden ofwel er permanente brandwachten ingezet moesten worden. Uiteindelijk heeft KION voor de laatste optie gekozen omdat het verplaatsen van de kinderen voor haar geen optie was. Toen

KION het rapport van de externe adviseur naar de uitvoeringsdiensten stuurde, gaven beide partijen aan dat als KION alle maatregelen zou overnemen, het pand dan bovenwettelijk aan de brandveiligheidseisen zou voldoen.

In de ervaring van de gebruiker is het niet zo dat een briefadvies van de VRGZ tot op de letter gevolgd moet worden. Volgens hem is er ruimte om in gesprek te gaan over gelijkwaardige oplossingen en neemt de VRGZ dit ook serieus. Hoewel dat gesprek in eerste instantie niet heeft plaatsgevonden, merkte de gebruiker dat naarmate de contacten tussen de partijen intensiever werden (door andere handhavingszaken bij andere panden) er meer ruimte kwam om dat soort gesprekken te voeren. Met terugwerkende kracht (en dus met de kennis van nu) zou de gebruiker in deze casus eerder het gesprek over gelijkwaardigheid zijn aangegaan met de uitvoeringsdiensten. Want, zo stelde hij, in het pand heeft bijna elke ruimte een eigen deur naar buiten die als nooddeur gebruikt kan worden en er is altijd sprake van bewaking van het pand.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

In eerste instantie verschilde de inschatting van het risico door de gebruiker van de inschatting van de uitvoeringsdiensten. De gebruiker dacht met een vergunning en steekproefcontroles goed bij te zijn met de brandveiligheidseisen voor het gebouw. Na het inschakelen van een externe adviseur waren de rollen omgedraaid en had juist de gebruiker een meer bovenwettelijke insteek dan de uitvoeringsdiensten. Nu, een aantal jaren later, betwijfelt de gebruiker of het er met de toenmalige insteek veel veiliger op is geworden.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

In het verlengde van wat hierboven is opgemerkt wegen de kosten van de toen gepleegde interventies volgens de gebruiker niet op tegen het volgens hem bereikte veiligheidsniveau. Hij vraagt zich hardop af of het door de interventie wel veiliger is geworden. Achteraf gezien zou hij het traject dan ook anders hebben ingestoken, met een grotere aandacht voor gelijkwaardige oplossingen.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

In de ervaring van de gebruiker liep de interactie met de uitvoeringsdiensten in het begin wat stroef. Zo kwamen de handhavingsbrieven van de ODRN in zijn ervaring geautomatiseerd binnen terwijl hij afspraken met de VRGZ had gemaakt over de termijn om lopende zaken op te lossen. Nadat de ODRN wat dieper in de zaak was gedoken en gezien had in wat voor traject KION zich met haar tientallen panden bevond, is het volgens de gebruiker makkelijker geworden om afspraken met haar te maken en was de ODRN ook sneller bereid om mee te denken over de gestelde termijnen.

Uiteindelijk heeft de gebruiker de afgelopen jaren een prettige samenwerking met de uitvoeringsdiensten zien ontstaan, die er misschien wel niet was gekomen zonder (de discussie over) het handhavingstraject in deze casus. De relatie is volgens de gebrui-

ker inmiddels dusdanig goed, dat hij bij wijze van spreken zelfs 's nachts naar 'zijn' controleur kan bellen.

6.5 SLOTSOM CASUS

In deze casus heeft de gebruiker door de discussie over de handhaving ingezien dat meer aandacht voor de brandveiligheid noodzakelijk was. Hij waardeert daarom de inzet van de uitvoeringsdiensten maar beseft nu dat hij met andere gelijkwaardige oplossingen efficiënter meer brandveiligheid had kunnen bereiken dan met de standaardmaatregelen die in dit traject formeel werden geëist en door een externe adviseur werden voorgesteld.

In tabel 6.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 6.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Geen elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Overwegend positief

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid en constructieve veiligheid van de opvang van Oekraïense vluchtelingen, gelegen op de Tweede Walstraat 14 in het centrum van Nijmegen, geanalyseerd.

7.1 CASUSBESCHRIJVING

Vanwege de oorlog in Oekraïne kwamen er begin 2022 een groot aantal Oekraïense vluchtelingen naar Nederland. Op 7 maart 2022 heeft het kabinet de voorzitters van de veiligheidsregio's verzocht om de realisatie van de opvang te coördineren. Omdat het kabinet besloot om bepaalde artikelen van de Wet verplaatsing bevolking in werking te stellen, kregen burgemeesters de wettelijke taak om te voorzien in de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Burgemeesters waren daarmee belast met het zorgdragen voor opvang, waaronder huisvesting en verzorging.

Onder deze zorgplicht viel daarmee ook het zorgdragen voor opvangvoorzieningen die aan de minimumeisen van brandveiligheid voldeden. In de 'Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners' (HGOO),³³ opgesteld door diverse ministeries en de VNG, was daarnaast opgenomen dat gemeenten geadviseerd werden om '...het gebruik zo snel mogelijk te legaliseren en ervoor te kiezen (...) niet handhavend op te treden op "strijdig gebruik" met het bestemmingsplan'. De argumentatie die hiervoor gegeven werd was dat het van groot belang was om de opvanglocaties in korte tijd op te zetten en in gebruik te nemen.

Ook werd in de HGOO benoemd dat bewoners van de opvangplekken niet altijd bekend zijn met of zich bewust zullen zijn van de gevaren van brand en dat er sprake zou zijn van een hoge dichtheid van bewoners binnen een gebied of gebouw. Benaadrukt wordt dat dit gegeven extra aandacht vraagt voor de brandveiligheid en vluchtwegen van opvanglocaties.

Specifiek op het gebied van brandveiligheid is in de handreiking opgenomen dat er in veel gevallen een omgevingsvergunning vereist zal zijn voor de gebouwen waarin de

³³ Rijksoverheid, *Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO)*, 2022.

opvanglocaties gerealiseerd moeten worden. Daartoe wordt benadrukt dat gedogen ook hier het meest voor de hand zou liggen, tenzij ruimschoots van tevoren bekend is dat een gemeentelijke opvang moet worden gerealiseerd. Als dat niet ruimschoots van tevoren bekend zou zijn, is het advies om samen met de brandweer te bezien welke aanvullende maatregelen vereist zijn met het oog op brandveiligheid. Wederom geldt hier dat gemeenten geadviseerd werd om tijdelijk niet te handhaven.

Een van de locaties waar ontheemden zouden worden opgevangen betrof de tweede en derde verdieping van een voormalig kantoorpand in het centrum van Nijmegen, gelegen aan de Tweede Walstraat. Het gebouw is eigendom van de gemeente Nijmegen en zou, als onderdeel van een complex met daarin kantoren en een bioscoop, huisvesting kunnen bieden aan maximaal tachtig personen. Deze casus gaat over de vraag of en onder welke voorwaarden het pand in gebruik kon worden genomen als opvanglocatie voor de Oekraïense vluchtelingen.

Omdat de meeste locaties waar opvang gerealiseerd zou worden niet bedoeld en bestemd zijn voor dat gebruik, zou de VRGZ per locatie beoordelen wat nodig is om tot een acceptabel brandveiligheidsniveau te komen. Na een eerste controle³⁴ bij het pand aan de Tweede Walstraat op 21 april 2022, adviseerde de VRGZ de ODRN om het gebruik ervan te accepteren onder een aantal voorwaarden. Omdat de brandcompartimentering in het pand onvolledig was, zou het gelijkwaardigheidsprincipe toegepast worden totdat het bouwwerk zou voldoen aan de voorschriften uit het Bouwbesluit. Overigens merkten de VRGZ en de ODRN tijdens de controle wel op dat er duidelijke vluchtwegen aanwezig zijn, er korte routes zijn naar volgende compartimenten en er sprake was van goede alarmeringsmogelijkheden.

Om het gelijkwaardige veiligheidsniveau te behalen moesten volgens de VRGZ 24/7 twee bedrijfshulpverleners als brandwachten aanwezig zijn (gecombineerd met de al aanwezige beveiliging), blusmiddelen te allen tijde bereikbaar zijn, de deuren zelfsluitend uitgevoerd zijn, een brandmeldinstallatie aanwezig zijn, vluchtwegplattegronden aangebracht worden, en moest een omgevingsvergunning aangevraagd worden waarbij een gelijkwaardigheidsmotivatie moest worden bijgevoegd. Pas wanneer de voorgeschreven brandcompartimentering aangebracht zou zijn, kon worden afgeschaald in de inzet van brandwachten. Al deze maatregelen zijn (dus met uitzondering van de compartimentering) overgenomen door de ODRN en uiteindelijk door de gemeente uitgevoerd in het pand.

34 VRGZ, *VO bouw realiseren opvang Oekraïne in voorheen ODRN, Tweede Walstraat 14 Nijmegen*, 21 april 2022.

Passage uit brief van VRGZ**“Gelijkwaardigheid**

De gelijkwaardigheidsmotivatie dient nog te worden beoordeeld en geaccepteerd door het bevoegd gezag en aanvullend te worden ingediend bij de aanvraag Omgevingsvergunning brandveilig gebruik. Indien men op termijn alsnog de voorgeschreven sub- en beschermd subbrandcompartimentering aanbrengt, zoals voorgeschreven vanuit het Bouwbesluit 2012, kan worden afgeschaald in de inzet van brandwachten. Wel dient er te allen tijde een adequate BHV-organisatie aanwezig te zijn om te voldoen aan artikel 7.11a van het Bouwbesluit 2012.”

Om de gelijkwaardigheidsmotivatie aan te leveren heeft de gemeente Nijmegen een externe partij ingeschakeld. Deze partij adviseerde de gemeente om als gelijkwaardige oplossing te kiezen voor het aanbrengen van een brandmeldinstallatie met gekoppelde rookmelders en automatische doormelding naar een regionale alarmcentrale van de brandweer. Met deze oplossing zou erin worden voorzien dat brand direct wordt gesignaleerd en het brandsignaal overal waarneembaar is. Met het toepassen van een dergelijke brandmeldinstallatie zou volgens de externe partij ten minste dezelfde mate van veiligheid bereikt kunnen worden als de wetgever met de prestatie-eis in het Bouwbesluit heeft beoogd. Er is volgens deze partij dan ook geen reden om aan te nemen dat na invoering van de maatregel de mate van veiligheid minder is dan met de standaardvoorschriften in het Bouwbesluit is beoogd (zoals de voorgestelde brandcompartimentering). De maatregelen zoals beschreven door de externe partij zijn onderdeel geworden van de vergunningen en daarmee van de gelijkwaardige veiligheid in het pand.

Toen de VRGZ en de ODRN op 11 mei 2022 een gezamenlijk opleveringscontrole³⁵ uitvoerden in het pand, hebben zij nog een aantal tekortkomingen aangetroffen. Deze tekortkomingen moesten worden opgelost zodat het pand daarna zou voldoen aan de nog af te geven vergunning. Zo stond de keuken in open verbinding met een vluchtroute, waren elektrakasten niet afsluitbaar, was de gang tussen de opvanglocatie en het naastgelegen gebouw van de ODRN niet afgesloten, en miste het toilet op de tweede verdieping (dat was uitgevoerd als een brandcompartiment) een deurdranger op de toegangsdeur. Deze tekortkomingen zijn niet lang na de controle verholpen door de gemeente, als eigenaar van het pand.

35 VRGZ, Opleveringscontrole Opvanglocatie Tweede Walstraat 14 Nijmegen, 12 mei 2022.

Overzicht tekortkomingen uit brief van VRGZ**“Bijlage 1: Geconstateerde tekortkomingen****1**

Tekortkoming:	De keuken/zitruimte (tweede en derde verdieping) staat in open verbinding met de vluchtroute.
Voorschrift:	Artikel 2.117 Inrichting vluchtroute (Bouwbesluit 2012) Lid 1: De volgens <u>NEN 6075</u> bepaalde weerstand tegen rookdoorgang tussen een besloten ruimte waardoor een beschermde route of extra beschermde vluchtroute voert en de in de vluchtrichting aansluitende besloten ruimte is ten minste 20 minuten.
Maatregel:	Het creëren van een (rook/brandwerende) scheidingswand tussen keuken/zitruimte en vluchtweg.

2

Tekortkoming:	De elektrakasten op de tweede en derde verdieping zijn niet afsluitbaar.
Voorschrift:	n.n.b.
Maatregel:	Deze elektrakasten voorzien van een slot/schuijfe zodat kinderen deze niet kunnen openen.

3

Tekortkoming:	De gang tussen de opvanglocatie en het gebouw van de ODRN is niet afgesloten.
Voorschrift:	n.n.b.
Maatregel:	De toegangsdeur (tweede verdieping) afsluiten.

4

Tekortkoming:	Het toilet/washok op de tweede verdieping is uitgevoerd als een brandcompartiment.
Voorschrift:	n.n.b.
Maatregel:	De toegangsdeur voorzien van een deurdranger.”

Op 7 juni 2022 heeft de ODRN zowel de omgevingsvergunning als de aanvraag voor brandveilig gebruik verleend. In het besluit³⁶ voor de omgevingsvergunning staat expliciet vermeld dat er sprake is van gelijkwaardige oplossingen, die op 23 mei 2022 een positief advies hebben gekregen van de VRGZ. Op 29 juni hebben de VRGZ en de ODRN gezamenlijk een inspectie uitgevoerd waarbij zij constateerden dat de werkzaamheden volgens de afgegeven vergunning zijn uitgevoerd.

36 ODRN, *Besluit op aangevraagde omgevingsvergunning (verleend)*, 7 juni 2022.

Passage uit besluit van ODRN

“Gelijkwaardigheid:

Voor het inrichten van de noodopvang worden bestaande gebouwen gebruikt. Het is in verband met het tijdelijke karakter van de noodopvang en de urgentie de noodopvang te realiseren redelijkerwijs niet mogelijk om elk afzonderlijk logiesverblijf in te richten als beschermd subbrandcompartiment (ex. Art. 2.90 Bouwbesluit). Indien niet kan worden voldaan aan de gestelde eisen van het Bouwbesluit 2012 kan middels een gelijkwaardige oplossing conform artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 worden afgeweken van de genoemde eisen.

De aanvrager heeft hiervoor een gelijkwaardigheid aangevraagd op grond van artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 in de vorm van het rapport brandveiligheid, met projectnummer 51010047 d.d. 17 mei 2022.

Om tot een gelijkwaardige oplossing te komen worden in de rapportage maatregelen ten aanzien van de subbrandcompartimentering omschreven. Wij hebben advies gevraagd aan de VRGZ over deze rapportage. De VRGZ heeft op 23 mei 2022 een positief advies afgegeven, en wij nemen dit advies over.

Met de ingediende stukken is aannemelijk gemaakt dat het plan voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Hierdoor hebben wij (op dit punt) geen reden om de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor deze activiteit te weigeren.”

Desalniettemin blijkt uit een e-mailwisseling dat de VRGZ op 4 juli 2022 uiteindelijk toch bezwaar heeft gemaakt tegen de vergunde situatie, die volgens haar niet gelijkwaardig is uitgevoerd. Zo zou de brandmeldinstallatie niet beschouwd kunnen worden als gelijkwaardig aan het realiseren van afzonderlijk beschermde subbrandcompartimenten. Om de situatie alsnog te herstellen adviseert de VRGZ om deuren te voorzien van tochtstrips, de opening boven het verlaagd plafond af te dichten met steenwolisolatie, en de naden ter hoogte van de aansluitingen van de inwendige scheidingen af te dichten met een brandwerende kit.

Hoewel de ODRN van mening was dat zonder deze aanvullende maatregelen al een veiligheidsniveau was bereikt dat gelijkwaardig is aan wat het Bouwbesluit vereist, heeft zij de aanvullende maatregelen besproken met de VRGZ en de gemeente als eigenaar van het pand. In volgens de betrokkenen goed overleg is afgesproken om toch de tochtstrips en brandwerende kit aan te brengen om tegemoet te komen aan het aanvullende advies van de VRGZ. Tijdens dat overleg is besproken dat de gemeente de haalbaarheid zou beoordelen van het doorzetten van de compartimentering in het plafond. Uiteindelijk bleken deze aanpassingen te ingrijpend om door te voeren, omdat dit tot een (tijdelijke) sluiting van het pand zou leiden en de kosten daarnaast niet zouden opwegen tegen de baten.

Volgens de betrokkenen kan de ODRN zich vinden in het standpunt van de gemeente, waarmee zij op dat deel afwijkt van het advies van de VRGZ. Tijdens het schrijven van dit boek moet de schriftelijke afhandeling van de laatste stappen uit het traject nog plaatsvinden.

7.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

In deze casus zijn verschillende aspecten zichtbaar van risicogericht optreden van de uitvoeringsdiensten. Los daarvan is ook landelijk de insteek dat gemeenten waar het gaat om noodopvang deze zo snel mogelijk moeten legaliseren en niet handhavend op moeten treden op bijvoorbeeld strijdig gebruik met bestemmingsplannen.

Ook is in deze casus gekozen om een gelijkwaardig veiligheidsniveau te behalen, in plaats van tot op de letter aan het Bouwbesluit te voldoen. Daarbij merkten de uitvoeringsdiensten ook op dat er duidelijke vluchtwegen in het pand aanwezig waren, er korte routes zijn naar andere compartimenten en er sprake was van goede alarmeringsmogelijkheden. Uiteindelijk is een externe partij ingeschakeld die haar advies onderbouwd heeft met op risico's gebaseerde argumenten.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

De gemeente werd als gebruiker de mogelijkheid geboden om een gelijkwaardigheidsmotivatie aan te dragen, waarvoor zij een externe partij heeft ingeschakeld. De uitvoeringsdiensten hebben de gelijkwaardigheidsmotivatie beoordeeld en deze na een nieuwe controle onder enkele voorwaarden goedgekeurd. De VRGZ komt overigens na vergunningverlening nog met een argumentatie dat de gelijkwaardigheid niet voldoet, waaruit blijkt dat zij niet vertrouwt op de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Een afweging van financiële kosten en maatschappelijke baten over de opvang van Oekraïners heeft volgens de betrokkenen een grote rol gespeeld. Ook vanuit landelijk oogpunt was de druk hoog om deze opvanglocaties te organiseren. Dit punt is dus nadrukkelijk meegenomen in de afweging om het pand beschikbaar te stellen voor de opvang van ontheemden.

7.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In deze casus lijkt de goede volgorde van interventies te zijn toegepast. Wat wel opmerkelijk is, is dat de VRGZ na een interne heroverweging alsnog terug kwam op het advies dat een gelijkwaardige veiligheidssituatie was gecreëerd met de genomen maatregelen.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

In deze casus is geen reden zichtbaar om aan te nemen dat het gevraagde handelen van de uitvoeringsdiensten afwijkt van het handelen in de dagelijkse taakuitvoering. Het controleren van een niet al te complex pand op brandveiligheidseisen valt binnen de 'gebruikelijke' taken van de diensten.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Rondom deze casus is volgens de betrokkenen vanwege de urgentie geen reflectie, evaluatie of feedback georganiseerd, anders dan de gebruikelijke afstemming binnen en tussen de uitvoeringsdiensten.

7.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is het (ondanks herhaalde verzoeken) niet gelukt om in contact te komen met de gebruiker om deze te vragen naar zijn perspectief ten opzichte van het handelen van de overheid in deze casus.

7.5 SLOTSOM CASUS

Deze casus is een van de twee casus in dit boek waar de gemeente als gebruiker een pand in gebruik neemt terwijl er nog sprake is van een niet vergunde en volgens de uitvoeringsdiensten meer risicovolle dan wettelijk beoogde situatie. De gemeente lost die problemen die zij als terecht ervaart snel (tijdelijk) op. De belangrijkste drijfveer voor het in deze casus risicogerichte handelen van de uitvoeringsdiensten lijkt een breed gedragen perceptie dat er een acuut maatschappelijk probleem is waarvoor een tijdelijk 'illegale' situatie een deeloplossing biedt.

In tabel 7.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 7.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk risicogericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Deels vertrouwd door ODRN, minder door VRGZ
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Geen elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Niet van toepassing

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van parkeergarage Kelfkensbos, gelegen nabij het Valkhofpark in het centrum van Nijmegen, geanalyseerd.

8.1 CASUSBESCHRIJVING

Op vrijdag 9 juli 2021 voerde een externe partij regulier onderhoud uit aan de zogeheten rookwarmteafvoer (RWA) van de parkeergarage Kelfkensbos in het centrum van Nijmegen, gebouwd in 1996 en goed voor zo'n zeshonderd parkeerplekken. Tijdens dit onderhoud is gebleken dat enkele schakelingen niet functioneerden. Daardoor zouden de ventilatoren niet (of niet juist) aan springen in het geval van brand. De garage zou dan vol met rook komen te staan.

De gemeente Nijmegen heeft daarop, als eigenaar van de parkeergarage, besloten om deze per direct te sluiten omdat de veiligheid van de bezoekers niet te garanderen zou zijn. Overigens konden mensen die in de parkeergarage geparkeerd stonden onder begeleiding van de dienst parkeerbeheer wel de auto uit de garage halen zonder te hoeven betalen voor de parkeerkosten. In het persbericht³⁷ van de gemeente Nijmegen dat op diezelfde dag uitging, stond dat de parkeergarage uit voorzorg was afgesloten en dat de gemeente moet kunnen garanderen dat de installatie die rook af moet voeren in geval van brand optimaal functioneert.

Persbericht van gemeente Nijmegen

"Persbericht

Kelfkensbosgarage per direct gesloten

De Kelfkensbosgarage is dit weekend uit voorzorg afgesloten. De gemeente Nijmegen doet dit omdat de rookwarmteafvoer in het brandveiligheidssysteem niet voldoende lijkt te functioneren. Dit kwam aan het licht bij een reguliere controle. De garage is voorlopig dicht totdat duidelijk is waar het probleem zit en hoe dat verholpen kan worden.

³⁷ Gemeente Nijmegen, *Communicatie Kelfkensbosgarage*, 2021.

Vanaf vanavond 17.30 uur worden geen nieuwe auto's toegelaten. Parkeerders die al in de garage staan, kunnen hun auto nog ophalen. Er zijn beheerders aanwezig die toezicht houden. Via informatieborden worden mensen verwezen naar andere parkeerlocaties bij het centrum, zoals de Keizer Karelgarage.

Veiligheid

De gemeente neemt deze maatregel om te kunnen garanderen dat de installatie die rook af moet voeren in geval van een brand optimaal functioneert.”

Op 12 juli 2021 heeft de gemeente de VRGZ en de ODRN geïnformeerd over de sluiting van de parkeergarage. In afwachting van een inspectierapport van een externe partij hebben de uitvoeringsdiensten gezamenlijk met de gemeente een verkenning in de parkeergarage uitgevoerd. Daaruit bleek dat er in afwijking van de brandveiligheidseisen spullen werden opgeslagen in de ventilatieschachten en dat de toegangsdeuren naar de schachten geopend waren.

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat er geen sprake is geweest van een handhavingprocedure van de ODRN, maar dat zij ‘vrijblijvend’ heeft meegekeken. Volgens de ODRN waren de uitgezette acties en terugkoppeling daarvan door de gemeente voldoende om niet in te hoeven grijpen. Daarom is besloten om geen inspectierapport op te stellen.

Op dinsdag 13 juli zijn vervolgens door een aantal externe onderhoudspartijen werkzaamheden verricht met als doel om alvast een deel van de problemen te verhelpen. Er bleken onder meer een aantal kleppen van de RWA niet te werken, ook draaiden twee ventilatoren enkel lucht naar binnen en niet naar buiten. De werkzaamheden zouden maximaal twee dagen in beslag nemen, mede omdat er nog een aantal defecte onderdelen van de RWA besteld moesten worden. Een overzicht van de defecten en te nemen maatregelen zou door een externe partij in een rapport worden opgenomen.

Op donderdag 15 juli heeft de externe partij het rapport opgeleverd, met daarin de nog te nemen maatregelen. Overigens gaan twee van de vijf maatregelen niet over de technische werking van de RWA, maar over brandwerende schachten en toegangsdeuren. Als reactie op het rapport heeft de gemeente een e-mailbericht naar de (al eerder ingelichte) VRGZ en de ODRN gestuurd met daarin het rapport en een overzicht van de status per te nemen maatregel, waarin ook benoemd werd dat niet alle punten over de werking van de RWA gaan (hoewel ze volgens de gemeente wel op een later moment opgelost moeten worden).

Zoals het er op die donderdag naar uitzag konden de technische punten een dag later worden opgelost, waarna de gemeente een ‘werkbbon’ zou kunnen overleggen waarin de externe partij vermeldt dat de RWA weer functioneert en er niet langer sprake is van een veiligheidsissue. Het verzoek aan de ODRN was daarom om de garage op vrijdag 16 juli (al dan niet gedeeltelijk) weer te mogen openen.

In een gezamenlijke reactie van de VRGZ en de ODRN op het verzoek van de gemeente stelden zij op vrijdag 16 juli dat indien er aan de aanbevelingen uit het inspectierapport van de externe partij zou worden voldaan, de RWA-installatie weer functioneel en in overeenstemming zou zijn met het oorspronkelijke ontwerp en de parkeergarage weer in gebruik kon worden genomen. Op 16 juli om 18:00 is de garage daarom weer geopend voor publiek. Navraag bij betrokkenen levert op dat de VRGZ en de ODRN de werking van de installatie zelf niet meer gecontroleerd hebben en zijn afgegaan op de expertise van de externe partij, omdat het niet een taak van de uitvoeringsdiensten is om installaties te keuren.

Wel merkten de twee uitvoeringsdiensten op dat de installatie in 1997 was gebaseerd op inmiddels achterhaalde uitgangspunten. De RWA was ontworpen om de brandweer in de parkeergarage zicht op de brand te geven, maar met de huidige inzichten zou kunnen worden vastgesteld dat er een beperkte kans is dat de brand door middel van een 'binnenaanval' geblust zou worden, aldus de uitvoeringsdiensten. Hoewel er geen reden was om aan te nemen dat het ontwerp van de parkeergarage zou leiden tot grotere risico's dan normaal, moest dat aspect wel worden meegenomen in nader onderzoek op de korte termijn. Ondanks het op achterhaalde uitgangspunten gebaseerde ontwerp van de RWA heeft men besloten deze wel in overeenstemming met dat ontwerp te brengen, omdat de bouwvergunning uit 1997 leidend was voor het minimale kwaliteitsniveau van de RWA.

Verder merkte de ODRN op dat er in de verkennende ronde van eerder die week alsook in het inspectierapport tekortkomingen zijn geconstateerd over de brandmeldinstallatie en een aantal bouwkundige brandveiligheidsaspecten. De diensten stelden daarom voor om op korte termijn af te stemmen om tot een aantal acceptabele oplossingen te komen voor het bereiken van een aanvaardbaar kwaliteitsniveau (brand) veiligheid, bijvoorbeeld door het opstellen van een plan van aanpak.

Naar aanleiding van dit voorstel heeft de gemeente ter voorbereiding op verder overleg aan een externe partij gevraagd om een brandscan uit te voeren en daarvan een rapportage op te stellen. Toen in augustus 2021 de eerste bevindingen van het rapport werden gedeeld, bleek dat de brandscheidingen en -doorvoeringen niet overal voldeden aan de eisen voor brandwerendheid. Wel werd opgemerkt dat een deel van die scheidingen bovenwettelijk zouden zijn en daarom ook mochten vervallen. In reactie op deze conclusies (en uiteindelijk het volledige rapport) heeft de gemeente een indicatie opgevraagd van de kosten die de aanpassingen met zich mee zouden brengen.

Tijdens het schrijven van dit boek is bovengenoemd proces nog in volle gang.

8.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

Hoewel de ODRN en de VRGZ in deze casus naar eigen zeggen vanuit een vrijblijvende rol hebben meegekeken, zijn wel voorbeelden zichtbaar van een op risico's gebaseerde aanpak. Zo wilden de uitvoeringsdiensten verder in gesprek gaan met de gemeente over andere geconstateerde tekortkomingen na een inspectie door een externe partij, maar mocht de parkeergarage na het verhelpen van de problemen met de RWA haar deuren wel weer openen hoewel er bouwkundige brandveiligheidsproblemen waren geconstateerd die een gering extra risico betekenden.

Ondanks bovenstaande is in deze casus ook een voorbeeld van een regelgerichte benadering zichtbaar. Zo merkten de uitvoeringsdiensten op dat de RWA-installatie gebaseerd is op achterhaalde uitgangspunten. Desalniettemin is de RWA toch in overeenstemming met het achterhaalde ontwerp gebracht, omdat de bouwvergunning uit 1997 leidend was voor het minimale kwaliteitsniveau van de RWA.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

De gemeente heeft (als gebruiker) veel ruimte gekregen om haar verantwoordelijkheid te nemen voor de brandveiligheid van de parkeergarage en externe expertise in te schakelen. De ODRN en de VRGZ hebben naar eigen zeggen vanuit een vrijblijvende rol meegekeken naar de acties van de gemeente. Ook zijn ze afgegaan op de expertise van de door de gemeente ingehuurd externe partij.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

De uitvoeringsdiensten hebben vanwege hun 'vrijblijvende' rol in deze casus niet besloten over interventies.

8.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

De uitvoeringsdiensten hadden in deze casus naar eigen zeggen een vrijblijvende rol en keken slechts mee met de stappen van de gemeente. Een enkele keer hebben zij hun goedkeuring laten blijken over de voorgestelde acties en een voorstel gedaan om verder in overleg te gaan.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Het gevraagde handelen van de uitvoeringsdiensten in deze casus is gezien de veelvoorkomende brandveiligheidscontroles passend bij het handelen in de dagelijkse taakuitvoering. Hoewel een parkeergarage qua bouwtype afwijkt van wat men

doorgaans tegenkomt, verandert dat in deze casus weinig aan de inhoudelijke beoordeling van het gebouw.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Anders dan dat een wethouder is geïnformeerd over het proces is er mede vanwege de vrijblijvende betrokkenheid van de ODRN en de VRGZ geen reflectie, evaluatie of feedback rondom deze casus georganiseerd.

8.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een gebruiker die vanuit zijn gemeentelijke rol betrokken was bij de casus, vanwege het eigenaarschap van de gemeente Nijmegen van de parkeergarage.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

Voor deze casus geldt dat de gemeente (als gebruiker) tijdens een routinematige controle zelf tot de conclusie kwam dat ze de parkeergarage wilde sluiten. De veiligheid van gebruikers kon vanwege de niet-werkende RWA namelijk niet gegarandeerd worden. De gemeente wilde het risico niet nemen dat er brand zou uitbreken terwijl zij op de hoogte was van het mankement van de RWA. De VRGZ en de ODRN zijn overigens wel direct geïnformeerd over het besluit, om te voorkomen dat de uitvoeringsdiensten het 'in de krant' zouden moeten lezen.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

De gemeente kon als eigenaar zelf de verantwoordelijkheid nemen om de parkeergarage af te sluiten voor gebruikers; zij had de ODRN dan ook niet om advies gevraagd alvorens dat besluit te nemen. Ook zijn plekken van vergunninghouders verdeeld over andere parkeergarages en was enige communicatie nodig. Uiteindelijk heeft de gemeente wel aan de ODRN voorgelegd of de garage weer opengesteld mocht worden voor publiek. Na positief advies van de ODRN (in overleg met de VRGZ) is de parkeergarage heropend.

Naast de sluiting heeft de gemeente de ODRN en de VRGZ ook meegenomen met een 'verkenningssronde' door de parkeergarage, op basis waarvan zij aanvullende brandveiligheidsaspecten hebben opmerkt die niet zouden voldoen. Volgens de gebruiker zijn ze na heropening van de garage op een prettige manier in gesprek gegaan over mogelijk aanvullende maatregelen die genomen zouden kunnen worden om de geconstateerde punten te verhelpen. Discussie binnen de VRGZ en de ODRN over de interpretatie van de verschillende normen en hoe je die nu precies moest toepassen, ligt volgens de gebruiker primair bij de uitvoeringsdiensten. Wel wordt de gebruiker daar graag bij betrokken vanwege de mogelijke consequenties en het kunnen inbrengen van expertise.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

Of de inschatting van het risico door de gemeente overeenkwam met de inschatting van de uitvoeringsdiensten, is volgens de gebruiker moeilijk te zeggen. Vanuit de gemeente was de redenering als eigenaar en dus als eindverantwoordelijke dat zolang de veiligheid niet gegarandeerd kon worden, de garage gesloten moest blijven. De gebruiker heeft tijdens of na het traject niet aan de ODRN gevraagd of zij de garage ook gesloten zou hebben. Binnen de gemeente wordt daar op een dergelijk moment ook niet over gediscussieerd volgens de gebruiker. Als de veiligheid in het gedrang is, moet dat gewoon worden opgelost.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Zoals in de paragrafen hierboven ook genoemd had veiligheid in de ervaring van de gebruiker een groot aandeel in de afweging over kosten en baten. Er was geen moment twijfel om de garage te sluiten. Voor een commerciële partij zou dat misschien een lastigere afweging zijn, maar volgens de gebruiker is dat anders voor de gemeente. Dan gaat veiligheid toch voor.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

Al met al is de ervaring van de gebruiker met de interactie met uitvoeringsdiensten altijd prima geweest. Het zijn fijne en korte lijnen waar je goed terecht kunt met lastige vragen, aldus de gebruiker. Een punt van aandacht is wel dat men volgens de gebruiker steeds meer met onderbezetting te maken krijgt, waardoor trajecten lastiger zijn op te pakken en langer duren. Omdat het moeilijk is om aan gekwalificeerd personeel te komen, is er sprake van veel ingehuurd krachten waarbij de vraag is of je dan inlevert aan kwaliteit. Over het algemeen ervaart de gebruiker zelf geen problemen hieromtrent, maar hij hoort dit wel terug in zijn gesprekken.

8.5 SLOTSOM CASUS

In deze casus heeft een proactieve gebruiker (de gemeente) zijn verantwoordelijkheid genomen door o.a. extern advies in te winnen. De uitvoeringsdiensten hebben (daardoor) veel vertrouwen in de herstelmaatregelen gehad en op basis van een impliciete risicoafweging in de herstelperiode gebreken geaccepteerd.

In tabel 8.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 8.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Deels risicogericht, deels regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Vertrouwd op gemeente als gebruiker
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Niet van toepassing
<i>Volgorde interventies</i>	Niet van toepassing
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Niet van toepassing
<i>Perspectief gebruiker</i>	Overwegend positief

Voor deze casus is de eerste fase van een meerjarig VTH-traject rondom de brandveiligheid van meerdere panden van het Radboud Universitair Medisch Centrum (Radboud UMC) in Nijmegen, een van de acht universitair medische centra in Nederland, geanalyseerd.

9.1 CASUSBESCHRIJVING

Het Radboud UMC is met bijna 200.000 patiënten per jaar en meer dan 10.000 medewerkers een grote (en unieke) organisatie in Nijmegen. Daarnaast geldt dat het bevoegd gezag in deze casus de provincie Gelderland is.

Relevant voor deze casus is dat de VRGZ en het Radboud UMC begin 2019 hebben afgesproken dat men iedere maand één gebouw van het UMC zou gaan inspecteren op brandveiligheidseisen. In een jaar tijd zouden daarmee de meest essentiële gebouwen van het UMC gecontroleerd zijn. Voorheen werd het Radboud UMC door de diensten niet intensief gecontroleerd, naar eigen zeggen om daarmee de verantwoordelijkheid voor brandveiligheid zo veel mogelijk bij het UMC te laten.

Uiteindelijk heeft de VRGZ in 2019 tussen maart en juli vier locaties van het UMC bezocht. Oorspronkelijk was dus het plan om in 2019 alle locaties bezoeken, maar vanwege de omvangrijke dossiers die zijn ontstaan naar aanleiding van de eerste controles (en de daaruit volgende werklust voor zowel het UMC als voor de uitvoeringsdiensten), heeft men besloten deze trajecten eerst verder op te pakken en de inspectieplanning voor de andere gebouwen te pauzeren. In deze casus richten we ons vanwege het omvangrijke dossier enkel op de eerste vier locaties die bezocht zijn.

Tijdens deze controles hebben de toezichthouders verschillende overtredingen geconstateerd. Volgens de VRGZ was de mate van brandveiligheid bij het UMC op bouwkundig, installatietechnisch en organisatorisch vlak onvoldoende. Zo bleek op hoofdlijnen dat de meeste gebreken zaten in het wel of niet veilig kunnen vluchten bij brand door gesloten deuren in de vluchtroute, een onvoldoende borging van brandcompartimentering door gaten in plafonds, het ontbreken van brandwerend glas, niet goed geplaatste brandkleppen, en het ontbreken van inspectiecertificaten van de brandmeldinstallatie, de ontruimingsinstallatie en het automatisch brandblussysteem.

Na het constateren van deze overtredingen heeft de VRGZ het UMC per locatie geïnformeerd over haar bevindingen op deze locaties. In deze brieven werden de tekortkomingen uiteengezet met daarbij de aansporing om deze op te lossen binnen de daarvoor gestelde termijnen. Hoewel in de brieven maatregelen worden genoemd om de tekortkomingen te verhelpen, wordt in gesprekken met de uitvoeringsdiensten benadrukt dat het UMC zelf mocht bepalen op welke wijze het die tekortkomingen verhelpt.

Vanwege het omvangrijke pakket aan te nemen maatregelen en verschillen in zienswijze tussen het UMC en de VRGZ op bepaalde onderdelen, is een deel van de zaken ter handhaving doorgestuurd naar de ODRN. De ODRN heeft daarop meerdere brieven verstuurd waarin zij de urgentie benadrukt voor de te nemen maatregelen en aangeeft dat zij voornemens was om het UMC een last op te leggen om de 'illegale situaties' op te heffen. Een ander deel van de maatregelen is wel direct opgepakt door het UMC.

Passage uit een van de brieven van ODRN

"Inleiding (constatering)

Op 29 april 2019 is er door toezichthouders van de Veiligheidsregio Gelderland Zuid (VRGZ), sector brandweer, een brandveiligheidscontrole uitgevoerd in het pand Vrouw en Kind gelegen aan het Geert Grooteplein Zuid 10 te Nijmegen, ook wel bekend als gebouw met bouwcode M325 van het RadboudUMC. Uit deze controles zijn een aantal constatering/tekortkomingen op het gebied van brandveiligheid naar voren gekomen.

Deze constatering zijn middels een rapportage (opgesteld door de VRGZ), aan u verstuurd op 1 mei 2019 kenmerk VR/UIT/19-018490.

Op 30 oktober 2019 heeft er, naar aanleiding van een aan de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (Hierna: ODRN) gerichte brief van het Radboud UMC met het kenmerk SBVI-ODRN d.d. 12 september 2019, een administratieve hercontrole brandveiligheid plaatsgevonden betreffende het pand M325. Hierbij is beoordeeld of alle aanpassingen, die naar aanleiding van de eerdere controle moesten worden gedaan, zijn uitgevoerd. Uit de brief van het RadboudUMC blijkt, dat er niet volledig wordt voldaan aan het opheffen van alle tekortkomingen binnen de gestelde termijn van twee maanden."

In een algemenere reactie op de brieven van de ODRN stelt het UMC dat het van mening is dat in geen van zijn gebouwen de brandveiligheid in het geding is. De gebouwen hebben immers voldoende vluchtwegen en zijn aangevuld met maatregelen zoals detectie, sprinklers en doormelding naar de brandweer. Volgens het UMC gaan deze maatregelen regelmatig verder dan het Bouwbesluit zou eisen. Ook zou een nadruk liggen op brandveilig gebruik door de gebruikers van het gebouw en zouden er periodieke controles zijn om hierop toe te zien. Verder beschikt het UMC volgens de zienswijze over een goed getrainde bedrijfshulpverleningsorganisatie en een bemenste interventieploeg die binnen vier minuten na een melding op locatie kan zijn. De aanpak van het UMC is volgens de brief altijd bevestigd door meerdere externe organisaties, inclusief de uitvoeringsdiensten.

Passage uit zienswijze brandveiligheid van Radboud UMC

“In uw brieven van 22 november stelt u dat in diverse gebouwen van het Radboudumc de brandveiligheid niet is gewaarborgd. Het Radboudumc is van mening dat in geen van de gebouwen van het Radboudumc de brandveiligheid in het geding is. De gebouwen zijn veilig door de integrale aanpak van de brandveiligheid, deze wordt gekenmerkt door de volgende aspecten:

1. Brandveilige gebouwen met voldoende vluchtwegen, aangevuld met extra brandveiligheidsmaatregelen waaronder volledige detectie, sprinkler en doormelding naar de brandweer. Deze maatregelen gaan regelmatig verder dan het bouwbesluit van ons eist.
2. Nadruk op brandveilig gebruik door de gebruikers (gedrag) en periodiek controles om hierop toe te zien.
3. Goed getrainde bedrijfshulpverlening (BHV) met 24x7 bemenste snelle interventie ploeg (SIP) en meldkamer beveiliging die binnen 4 minuten na een melding op locatie is.

Onze brandveiligheidsaanpak is omvangrijk beschreven in het Brandreferentie document (BRD). Tot op heden is de brandveiligheid altijd bevestigd door externe organisaties waaronder; MARSH (verzekeraar), Doc/sa, Deerns, Arcadis, ODRN en Brandweer.”

In de perceptie van het Radboud UMC was er dan ook sprake van een veranderde werkwijze bij de uitvoeringsdiensten ten opzichte van eerdere jaren, waardoor het UMC naar eigen zeggen onaangenaam werd verrast. De termijnen waarbinnen de tekortkomingen moeten worden verholpen zijn volgens de zienswijze onmogelijk haalbaar. Ook lijkt de door de uitvoeringsdiensten gehanteerde benadering volgens het principe van integrale brandveiligheid volgens het UMC te zijn omgebogen naar een werkwijze van handhaving op deelaspecten. Hoewel het UMC erkent dat de brandveiligheidssituatie op veel (bouwkundige en installatietechnische) punten verbeterd kan worden, betekent dit volgens hem niet dat er in de gebouwen sprake is van een onveilige situatie. Volgens het UMC was het dan ook wenselijk dat er naar aanleiding van de voornemens tot handhaven maandelijks overleg zou komen met de uitvoeringsdiensten.

Als gevolg van bovenstaande werd een overleg georganiseerd met de betrokken partijen. Tijdens dit overleg, zo blijkt uit een gespreksverslag, is onder meer afgesproken dat het UMC per locatie zou reageren op de geconstateerde tekortkomingen door een plan van aanpak op te stellen, op basis waarvan de uitvoeringsdiensten zouden besluiten over het aanpassen van de gestelde deadlines. De hoofdvraag die volgens de betrokken partijen moest worden beantwoord is of er nu sprake was van een (on) veilige situatie in het UMC. Want, zo stelden de ODRN en de VRGZ, als er geen sprake was van een veilige situatie dan konden de diensten de verantwoordelijkheid om de situatie in stand te laten niet dragen.

Niet lang na het overleg stuurde het UMC een overzicht van de voortgang in en planning van de aanpak van de door de VRGZ opgemerkte tekortkomingen. Na overleg tussen de uitvoeringsdiensten kwamen ze met een gezamenlijke reactie (via e-mail), waarin ze duidelijk maakten dat de plannen onvoldoende concreet waren omdat bij sommige punten een deadline ontbrak of de door het UMC voorgestelde termijn te lang was. De uitvoeringsdiensten hebben daarom gezamenlijk termijnen gekoppeld aan de constateringen om naar eigen zeggen te kunnen sturen op de voortgang en aan termijnbewaking te kunnen doen. Het UMC werd de gelegenheid geboden om gemotiveerd te reageren op de aanschrijvingen, wat zou kunnen leiden tot overeenstemming met of aanpassingen in de gestelde termijnen. Wanneer het niet zou lukken om er gezamenlijk uit te komen, zo werd in de e-mail opgemerkt, zou ofwel bestuurlijk opgeschaald worden, ofwel een formeel handhavingstraject in gang worden gezet.

In de maanden en jaren die volgen, gaan het UMC en de uitvoeringsdiensten in overleg aan de slag met de nog openstaande tekortkomingen. Uiteindelijk duurt het handhavingstraject om deze punten te verhelpen enkele jaren. Hoewel de meeste tekortkomingen naar tevredenheid worden opgelost, volgen er nog enkele discussies over de uitwerking van sommige maatregelen.

Zo betrof een specifieke tekortkoming waarvan het UMC zich niet in de conclusies van de uitvoeringsdiensten kon vinden, het certificeren van de sprinklerinstallatie. Volgens het UMC was het (nog) niet mogelijk om de (zeer omvangrijke) installatie te certificeren, omdat verschillende gebouwen en gebruiksfuncties in de loop van de tijd zijn aangepast en er op dat moment nog uitbreidingen plaatsvonden. Ook werden volgens het UMC een tijdelijke spinklerpomp en watervoorziening gebruikt.

Daarbij benadrukte het UMC dat de gebouwen in de beleving van het UMC brandveilig zijn vanwege de integrale aanpak op brandveiligheid die zij hanteert. Ook wordt met de sprinklerinstallatie volgens het UMC voldaan aan een gelijkwaardige oplossing in het beperken van de gevolgschade bij brand en heeft het UMC volledig vertrouwen in de werking van de installatie. Wel onderschrijft het UMC in zijn zienswijze de noodzaak en wenselijkheid om deze te laten certificeren, maar op dat moment was dat dus nog niet mogelijk.

Passage uit zienswijze sprinklersysteem van Radboud UMC

“De bestaande sprinklerinstallatie van gebouw M977 (deels M320, M325, M330 en M978) is op diverse punten uitgebreid en aangepast (hubs, trappen en recent de Ronald McDonald familiehub (de Kiezel)). Gebruiksfuncties en ruimtegebruik zijn veranderd ten opzichte van de originele uitgangspunten. De sprinklerinstallatie kan hierdoor niet zondermeer worden gecertificeerd. Om tot een gecertificeerde sprinklerinstallatie te komen dienen de uitgangspunten (UPD), Programma van eisen, het gehele sprinklerontwerp, hydraulische tekeningen en berekeningen opnieuw te worden opgesteld en als (gelijkwaardige situatie) geheel beoordeeld te worden door het bevoegd gezag. Waarna mogelijk nog enkele aanpassingen gerealiseerd moeten worden.

Door de recente en nog lopende uitbreidingen is er nog geen eindsituatie bereikt waardoor het nog niet mogelijk is de installatie nu als geheel te certificeren. Wel hebben of verwachten wij op onderdelen ja-conclusies waaronder de uitbreiding van de Kiezel.

Er is continue aandacht voor de installatie en daardoor heeft het Radboudumc volledig vertrouwen in de juiste en effectieve werking. Daarnaast is het bevoegd gezag (ODRN en VRGZ) meegenomen bij de aanleg van de uitbreidingen, en zijn deze ook als zodanig vergund. Wij verwachten dat het certificaat over de gehele installatie in mei 2022 wordt afgegeven, de benodigde integrale activiteiten hiervoor lopen onder project F9770264. Binnen dit project is Altavilla ingezet voor de uitvoering en controle. De uitbreidingen zijn of waren onderdeel van andere projecten.”

Navraag bij de VRGZ levert overigens op dat het UMC nooit een formeel en concreet voorstel tot vergunningverlening op basis van gelijkwaardigheid heeft ingediend bij de uitvoeringsdiensten. Wat hierbij volgens de betrokkenen mogelijk een rol heeft gespeeld is dat het oordeel van een door het UMC ingehuurd externe partij was dat er voor een substantiële verlaging van het brandveiligheidsrisico vergaande aanpassingen aan het gebouw noodzakelijk waren.

In de brieven waarin de uitvoeringsdiensten op deze zienswijze reageren, is te lezen dat hoewel de inspanningen die zijn geleverd om de brandveiligheid ter plaatse in meerdere opzichten te verbeteren gewaardeerd worden, er formeel sprake is van een illegale situatie waardoor zij bevoegd zijn om handhavend op te treden voor het algemeen belang en ter voorkoming van ongewenste precedentwerking. Het tweede gedeelte van die zin is volgens de betrokkenen een ‘standaardzin’ die in vrijwel alle aanschrijvingen van de ODRN wordt opgenomen.

Passage uit brief van ODRN

“Overweging

Er is formeel dus sprake van een illegale situatie. In dat geval zijn wij bevoegd om handhavend op te treden. Vanwege het algemeen belang dat gediend is met handhaving, en ter voorkoming van ongewenste precedentwerking, zal – in geval van overtreding van wettelijke voorschriften – het bestuursorgaan dat bevoegd is om met toepassing van bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel ook van deze bevoegdheid gebruik **moeten** maken. Dat geldt des te meer indien, zoals in dit geval, de brandveiligheid in het geding is en er ook anderszins maatschappelijke risico’s dreigen.”

Naast dat er geen certificaat kon worden overgelegd, voldeed de aanwezige installatie volgens de VRGZ inhoudelijk niet aan de juiste eisen en was er daarom sprake van een risicovolle situatie. Zo was onder meer het magazijn van een van de gebouwen niet voorzien van een sprinkler, waren volgens de VRGZ sprinklerkoppen onjuist aangebracht, voldeden de scheidingsconstructies rondom een sprinklerruimte niet,

werden periodieke testen niet aantoonbaar frequent uitgevoerd en was er geen sprake van aantoonbaar jaarlijks onderhoud.

Volgens betrokkenen van de VRGZ was de situatie in een van de gebouwen daarom dusdanig risicovol, dat bij een ontwikkelde brand geen 'binnenaanval' door de brandweer zou (kunnen) worden uitgevoerd. Het UMC werd daarom een last onder bestuursdwang opgelegd om binnen zes maanden een geldig certificaat van de sprinklerinstallatie over te leggen. Indien het UMC daar niet aan zou voldoen, zou de ODRN het gebruik van (delen van) het gebouw kunnen laten staken. Met deze termijn van zes maanden werd overigens wel tegemoetgekomen aan de wens van het UMC om meer tijd te krijgen om de sprinklerinstallatie formeel op orde te brengen en daarmee uiteindelijk een certificaat over te kunnen leggen.

Zes maanden later hebben de VRGZ en de ODRN opnieuw een controle uitgevoerd. Tijdens die controle bleek dat de externe partij een inspectie had uitgevoerd maar geen certificaat over kon leggen, omdat het UMC gebruikmaakte van een tijdelijke sprinklerpomp. Wel heeft de externe partij geconcludeerd dat met deze (tijdelijke) oplossing aan de doelstellingen van de installatie werd voldaan. Op basis daarvan hebben de uitvoeringsdiensten de tijdelijke oplossing geaccepteerd. Naar verwachting zal de definitieve sprinklerinstallatie halverwege 2023 opgeleverd worden. Met de acceptatie van de tijdelijke oplossing was het handhavingstraject op dat specifieke onderdeel (voorlopig) beëindigd.

9.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

Uit deze casus wordt duidelijk dat er veel overleg heeft plaatsgevonden tussen het UMC en de uitvoeringsdiensten, waarbij op basis van risicoafwegingen is gediscussieerd over de te nemen maatregelen en het al dan niet kunnen bereiken van een gelijkwaardige situatie. Hoewel dat niet altijd uit de handhavingsbrieven blijkt, leren gesprekken met de betrokkenen ons dat de soms regelgericht ogende maatregelen wel degelijk onderbouwd zijn door een risicoafweging van de betrokkenen.

Het verschil in risico-inschatting tussen de VRGZ en het UMC en haar adviseurs is groot: de centrale vraag is of een bovenwettelijke sprinklerinstallatie alleen al niet opweegt tegen bijna alle standaardmaatregelen uit het Bouwbesluit.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

Hoewel de VRGZ en de ODRN op vrij gedetailleerde wijze in brieven voorschrijven hoe de geconstateerde problemen verholpen kunnen worden, benadrukken zij in persoonlijk contact wel dat het UMC vrij was om zelf invulling te geven aan die maatregelen. Als bewijs daarvoor zien zij de gesprekken die hebben plaatsgevonden met het UMC over mogelijke gelijkwaardige oplossingen.

Bij een betrokken toezichthouder bestaat overigens twijfel over het beleggen van de verantwoordelijkheid bij gebruikers, wat blijkt uit de volgende uitspraak: 'Vanuit deze casus én andere casus, kan ik niets anders dan concluderen dat een beleid op basis van het nemen van eigen verantwoordelijkheid niet tot een adequaat brandveiligheidsniveau leidt.'

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Hoewel de uitvoeringsdiensten in hun brieven wel aangaven voornemens te zijn om de gebouwen te ontruimen, is dat uiteindelijk niet gebeurd. Bij die afweging speelde volgens de betrokkenen mee dat de verminderd zelfredzame mensen in het ziekenhuis bij brand niet zouden kunnen vluchten en dat het risico daarmee niet acceptabel was waardoor overgegaan zou moeten worden tot ontruiming.

9.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In deze casus is zichtbaar dat het toepassen van interventies grotendeels volgens de goede volgorde heeft plaatsgevonden. Na het constateren van de tekortkomingen op de locaties heeft de VRGZ het Radboud UMC de gelegenheid gegeven om te reageren op de uitkomsten van de controles. Naar aanleiding van deze schriftelijke reactie heeft een gesprek plaatsgevonden, op basis waarvan een interventie is georganiseerd. Nadat het UMC zijn plannen heeft aangeleverd en de toezichthouders van mening waren dat het plan onvoldoende onderbouwing kende, is de volgende stap in het handhavingstraject gezet door middel van vooraanschrijvingen.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Hoewel de casus in het Radboud UMC op basis van haar gebruikskenmerken in iedere zin afwijkt van het handelen in de dagelijkse taakuitvoering van de VRGZ en de ODRN, hebben de diensten geen inhoudelijke reden gezien om extern advies in te schakelen of op te schalen (wel een procesmatige reden omdat de provincie bevoegd gezag was).

Zo zijn er slechts acht UMC's in Nederland en wordt er hoogspecialistische zorg verleend met dus ook een daaraan gepaard gaand gebruik van specialistische apparatuur (veel elektrische (transport)middelen en verschillende gassen, vloeistoffen, vaste stoffen en radioactieve stoffen). Daarnaast bevinden zich in het gebouw veel bedgebonden patiënten, die dus kwetsbaar en verminderd zelfredzaam zijn. Daar komt bij dat veel patiënten slapend zijn, wat geldt als een extra risicofactor die de zelfredzaamheid nog meer doet afnemen.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Naast de afstemming tussen de ODRN en de VRGZ is er bestuurlijk opgeschaald naar de provincie Gelderland (als bevoegd gezag voor het UMC). Met de provincie zijn werkafspraken gemaakt over de wijze van aanschrijving en mogelijkheden om daar tegen in beroep te gaan. Verder is geen sprake geweest van reflectie, evaluatie en feedback.

9.4 **BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER**

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een verantwoordelijke voor de brandveiligheidsorganisatie vanuit het Radboud UMC.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

Voor de wijze waarop de gebruiker in deze casus is aangesproken op zijn verantwoordelijkheid zien we verschillende ervaringen. De gebruiker is van mening dat hij op vrij formele (en strenge) wijze is aangesproken door de VRGZ naar aanleiding van de controles die hadden plaatsgevonden. Wat hierin meespeelde, is dat zijn contact met een eerdere toezichthouder volgens hem wat ‘losser’ verliep en dat de relatie het toeliet om mondeling afspraken met elkaar te maken. Later in het traject heeft de gebruiker ervaren dat de VRGZ en de ODRN welwillend waren om met hem mee te denken en de geconstateerde problemen grotendeels in goed overleg op te lossen.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

De ervaring van de gebruiker leert ons verder dat hij in eerste instantie niet tot nauwelijks zelf verantwoordelijkheid kon nemen voor het behalen van het gewenste niveau van brandveiligheid voor het UMC. Zo werd hem in het begin van het traject vrij strikt voorgeschreven, ‘volgens het boekje’, wat hem te doen stond.

Op sommige punten, waar het risico dit volgens de betrokken VRGZ-medewerkers toeliet, stond de VRGZ open om alternatieven te bespreken voor een maatregel, maar dit wilde de VRGZ dan niet op papier vastleggen. Er werd dan enkel besloten om er niet op te handhaven. Een voorbeeld van een alternatief voorstel was het verlagen van een deur met een geplaatste strip, in plaats van het aanschaffen van een nieuwe deur met andere afmetingen.

Op punten waar de VRGZ en de gebruiker er niet binnen de gestelde termijn uitkwamen door middel van een gesprek over de maatregelen en mogelijke alternatieven, stuurde de VRGZ de zaak door naar de ODRN. De ODRN kwam daarop met een vooraankondiging van handhaving, waar de gebruiker dan weer met een zienswijze op mocht reageren.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

Verder leert de ervaring van de gebruiker ons dat de inschatting van risico's door de overheid nog wel eens af kon wijken van de inschatting van risico's door de gebruiker. Zoals eerder gezegd stond de gebruiker soms een volgens hem meer praktische oplossing voor vanwege de impact (van de kosten) die de maatregelen zouden hebben ten opzichte van de grootte van het risico, terwijl de VRGZ vrij strikt volgens de regels kon reageren. Overigens waren er ook maatregelen over de noodzaak waarvan de gebruiker en de VRGZ het eens waren net als over de risico's die niet-naleving met zich meebracht. Want waar het voor het risico relevant was, zijn dan ook volgens de gebruiker uitgebreide oplossingen geïmplementeerd, waar ze in goed overleg uit zijn gekomen.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Waar het gaat om kosten en baten van de maatregelen, heeft de gebruiker zoals hierboven ook omschreven erkend dat sommige maatregelen wel degelijk het investeren waard waren en in verhouding stonden tot het risico van niet-naleving. Anderzijds gaf de gebruiker dus ook voorbeelden van maatregelen waarvoor hij in goed overleg tot alternatieven kon komen samen met de diensten. Al met al zijn de maatregelen een grote kostenpost geweest voor het UMC, waarvan naar het oordeel van de gebruiker dus een deel te rechtvaardigen is, maar ook een deel in mindere mate.

De algehele ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

Aan het contact en de interactie met de overheid heeft de gebruiker een voornamelijk positieve indruk overgehouden. In eerste instantie verliep de kennismaking met de diensten een beetje stug, vanwege de formele houding die zij met name in hun brieven hebben aangenomen. Ook was er een groot contrast met de contacten die de gebruiker had met toezichthouders met wie hij in het verleden te maken had. Naarmate de tijd vorderde en de partijen elkaar beter leerden kennen, werd ook het contact steeds prettiger ervaren. De gebruiker kreeg dan ook steeds meer vertrouwen in een goede afloop van het proces dat hij was aangegaan.

9.5 SLOTSOM CASUS

In deze casus staat de inhoudelijke inschatting van de gebruiker en zijn adviseurs dat met het aanleggen van een sprinklerinstallatie voldoende brandveiligheid werd verkregen tegenover de enerzijds formele zorgen van de VRGZ (en daarmee ODRN) over de certificeerbaarheid van de sprinklerinstallatie en anderzijds enkele inhoudelijk-technische bezwaren zoals over de sprinklerkoppen. In onderling overleg is tot een compromis gekomen.

In tabel 9.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 9.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Deels risicogericht, deels regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Niet passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen beperkt zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Eerst negatief, later overwegend positief

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van driedimensionale gevelbekleding van het pand De Meiberg, een woongemeenschap voor senioren in de wijk Meijhorst in Nijmegen, geanalyseerd.

10.1 CASUSBESCHRIJVING

Op 14 juni 2017 vond in het Verenigd Koninkrijk kort voor één uur 's nachts een vreselijke brand plaats in de Grenfelltoren, een Londense woontoren met vierentwintig verdiepingen. Uit beelden van de brand werd direct duidelijk dat de gevelbekleding van de toren een belangrijke rol speelde in de verspreiding van de brand.

In Nederland reageerden allerlei partijen meteen op de brand. Zo had de branchevereniging van woningcorporaties (Aedes) vanuit haar eigen zorg voor de brandveiligheid daags na de brand een snel onderzoek gestart, met als conclusie dat het type gevelbekleding van de Grenfelltoren niet in Nederland werd gebruikt.

De eerste Kamervragen werden (pas) in februari 2018 gesteld. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft in eerste instantie de risico-regelreflex³⁸ weerstaan door te wijzen op de noodzaak om het Engelse onderzoek af te wachten en te wijzen op de eigen verantwoordelijkheid van de woningeigenaren. In reacties op de Kamervragen³⁹ daarna die om actie vroegen heeft de minister telkens aangegeven dat van gemeenten in redelijkheid niet verwacht mag worden om iets anders te doen dan deze bouwwerken steekproefsgewijs te controleren:

38 De risico-regelreflex is de reflex (van de overheid of andere organisaties) om na het publiek worden van een risico (al of niet na een incident) te besluiten tot het nemen van maatregelen om het risico te verkleinen (met wet- en regelgeving, normstelling, toezicht en uitvoeringsmaatregelen), zonder de kosten en baten van die maatregelen bewust te wegen.

39 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Antwoord van Minister BZK op Kamervragen, 13 februari 2018, 1128, Aanhangsel Handelingen.*

Passage uit antwoord op Kamervragen

“Een volledig dekkende controle door gemeenten kan niet worden verwacht en zou voorbijgaan aan het feit dat bouwende partijen primair zelf verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit en moeten borgen dat materialen worden toegepast in overeenstemming met de verleende vergunning.”

In Nederland heeft het tv-programma Zembla in mei 2018 op de voor haar kenmerkende wijze het vergrootglas gelegd op de problematiek, door onder andere De Meiberg in Nijmegen te belichten als een voorbeeld van een brandgevaarlijke situatie. De Meiberg is een woongemeenschap voor senioren die (toen) eigendom was van de woningcorporatie Woongenoot. Deze casus gaat over de reactie van de gemeente Nijmegen en de Nijmeegse woningeigenaren op de brand in het Verenigd Koninkrijk als gevolg van de uitzending.

Terecht werd in de uitzending geconstateerd dat de klassieke wijze om losse componenten van gevels te testen niet voldoende informatie gaf over de brandwerendheid van de gehele moderne driedimensionale gevel. Maar de niet onderbouwde directe conclusie van een als brandveiligheidsexpert betitelde persoon in het programma was dat dat ook zou betekenen dat De Meiberg brandonveilig zou zijn. De uitzending leidde tot een bestuurlijke reactie in Den Haag en in Nijmegen. Binnen Nijmegen betekende dit o.a. dat de meest seniore medewerkers vanuit de ODRN, de VGRZ en de gemeente op het dossier werden gezet.

Vanuit de ODRN en de VGRZ is toen een risicoanalyse gemaakt van wat de meest risicovolle panden zouden zijn. De precies gehanteerde methode lijkt niet uitgeschreven maar het resultaat is een lijst van hoogbouwpannen met driedimensionale gevels in combinatie met een woon-, logies- of gezondheidsfunctie. De risicoanalyse is in lijn met de later door het ministerie van BZK uitgebrachte beoordelingssystematiek (waarvoor de Nijmeegse aanpak input was).

De gemeente Nijmegen heeft na overleg met de ODRN en de VGRZ op basis van deze risicoanalyse besloten om de geïdentificeerde eigenaren van hoogbouwpannen door de ODRN op 25 juli 2018 een brief⁴⁰ te laten sturen om hun bouwwerken te onderzoeken op de brandveiligheid van hun gevels bij hoogbouw en de ODRN in kennis te stellen van de bevindingen.

40 ODRN, *Inventariseren gevelbekleding*, 25 juli 2018.

Passage uit brief van ODRN aan eigenaren

“Volgens de Woningwet is de eigenaar van een gebouw zelf verantwoordelijk voor de staat van het gebouw. De eigenaar moet zorgen dat er, als gevolg van de staat van het gebouw, geen gevaar ontstaat of voortduurt voor de veiligheid of gezondheid.

Mogelijk heeft u zich inmiddels een beeld gevormd van wat het bovenstaande voor uw gebouwen betekent en geïnventariseerd waar een soortgelijke gevelopbouw is toegepast. Wij verzoeken u ons daarover te informeren.

Voor zover u dat nog niet heeft gedaan, doen wij een beroep op uw eigen verantwoordelijkheid en verzoeken wij u dat alsnog te inventariseren en ons daarover te informeren.

Concreet verzoeken wij u om ons in ieder geval te informeren over bij welke van uw gebouwen er sprake is van:

- hoogbouw (d.w.z. drie verdiepingen of meer), met een gebruiksfunctie wonen, logies en/of gezondheidszorg
- en met gevelbekleding van niet-steenachtige materialen in combinatie met isolatiemateriaal OF met stucwerk rechtstreeks op het isolatiemateriaal.

Wij zouden graag binnen vier weken na verzenddatum van deze brief reactie van u ontvangen. Heeft u geen bruikbare gegevens voorhanden of lukt het u niet om ons binnen vier weken daarvan te voorzien, dan verzoeken wij u om contact met ons op te nemen. Wij danken u bij voorbaat voor uw medewerking.”

De ODRN heeft vervolgens (op diezelfde dag) aan een externe partij advies⁴¹ gevraagd over hoe zij op een proportionele wijze met de uitkomsten van de inventarisatie om zou moeten gaan. Dit advies is in september 2018 opgeleverd en ondersteunde het ingezette beleid van de ODRN, de VRGZ en de gemeente Nijmegen om de verantwoordelijkheid vooral bij de over het risico geïnformeerde gebouweigenaren te laten liggen. Het advies benadrukte verder dat een gevel die niet aan de vergunningsvoorwaarden voldeed niet direct betekende dat het gebouw ook brandonveilig was. In de Nederlandse praktijk blijken gevels regelmatig tegen betonnen wanden zonder (raam)openingen gemonteerd, waardoor er bij brand geen risico voor de bewoners was.

Binnen afzienbare tijd na de uitvraag van de ODRN hebben de zeven woningbouwcorporaties die in Nijmegen onroerend goed hebben de inventarisatie uitgevoerd en de resultaten opgestuurd. Private woningeigenaren van hoogbouwpanen hebben (ondanks een herinnering) daarentegen niet op de uitvraag gereageerd.

De bestuurder van Woongenot had direct na de Zembla-uitzending zelf actie ondernomen door extern advies in te huren, omdat Woongenot niet beschikte over eigen expertise op dit thema. De uitkomst van dat advies was dat de gevelbekleding niet

41 Crisislab, *Omgang brandbare gevelbekleding. Een advies voor een proportionele omgang met het risico van brandbare gevelbekleding door het bevoegd gezag in Nijmegen*, 2018.

aan de vergunde brandklasse voldeed, wat voor deze bestuurder een net zo onaangename verrassing was als voor de gemeente Nijmegen.

In de door hem gevraagde analyse van de externe deskundige stond de vraag centraal of de gevelkleding voldeed aan de vergunde brandklasse (maar niet wat het risico daarvan was). Op basis van het advies heeft de bestuurder meteen besloten tot vervanging van de gehele gevelbekleding, hetgeen stevige financiële consequenties heeft gehad voor de corporatie. In overleg tussen de VRGZ, de ODRN en Woongenoot is tot een risicogerichte fasering besloten: eerst zouden de brandgevaarlijke onderste meters weggehaald worden en ramen waar de brand naar buiten zou kunnen komen beschermd, later zou de rest van de gevel dan vervangen worden.

Als gevolg van een overleg tussen alle Nijmeegse woningcorporaties heeft de bestuurder van Woongenoot een tweede maal (andere en hoogwaardigere) externe deskundigheid gemobiliseerd met nu de vraag wat een proportionele aanpak was om een brandveilig pand te realiseren. De conclusie nu was dat een totale vervanging van de gevel niet noodzakelijk was. Hierover is, na bestuurlijk contact tussen Woongenoot en de verantwoordelijke wethouder van de gemeente, een overleg gestart tussen een expert vanuit de gezamenlijke corporaties en de VRGZ en de ODRN.

Een uitkomst van deze overleggen was de afspraak dat de corporaties zelf met een risicogericht afwegingskader voor de omgang met gevels zouden komen, dat ter beoordeling voorgelegd zou worden aan de uitvoeringsdiensten. Een concept van dit afwegingskader⁴² is in december 2018 gepresenteerd aan de Nijmeegse overheid en besproken, hetgeen in februari 2019 tot de aanbidding van een nieuw concept heeft geleid. Tot vaststelling ervan door de overheid is het nooit gekomen. In de tussentijd waren vanuit de uitvoeringsdiensten andere medewerkers dan de oorspronkelijke bij het dossier betrokken, die diverse inhoudelijke en juridische risico's zagen in de gekozen aanpak.

De kern⁴³ van het bezwaar was dat de gekozen risicogerichte oplossing voor de korte termijn akkoord was bevonden, maar dat voor de langere termijn toch weer teruggegrepen moest worden op de standardeisen van het Bouwbesluit. Acceptatie dat een deel van de gevel daaraan niet zou voldoen, maar het bouwwerk vanwege een gelijkwaardigheidsredenering toch als brandveilig zou worden beoordeeld op grond van een door het bevoegd gezag geaccordeerd risicogericht afwegingskader, werd als onwenselijk beschouwd. De gemeente (de afdeling veiligheid had het dossier tot op dat moment 'geduwd') zag op dat moment niet meer de urgentie om dit 'restprobleem' bestuurlijk te maken.

Hoewel het afwegingskader dus niet is vastgesteld, heeft de ODRN in december 2019 een vergunning verleend voor de gedeeltelijke vervanging van de gevelplaten van

42 ODRN, *Memorandum: De Negen van Nijmegen*, 2019.

43 Gemeente Nijmegen, *Verslag: bespreking afwegingskader gevels (De Negen van Nijmegen)*, 28 maart 2019.

De Meiberg. Hiermee is de praktische toepassing van het ontwikkelde risicogerichte afwegingskader voor deze specifieke casus wel geaccordeerd.

10.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

Er is risicogericht overleg gevoerd door de betrokken experts van de VRGZ en de ODRN met een betrokkenheid vanuit de gemeente Nijmegen, over de problematiek van mogelijk brandgevaarlijke gevels in Nijmegen. De methode van risicoanalyse lijkt niet expliciet te zijn vastgelegd maar was wel in lijn met het later uitgegeven instrument van het ministerie van BZK.

Specifiek voor de casus van De Meiberg geldt dat hier in de handhaving risicogericht werd gehandeld met een acceptatie van enkele simpele (maar effectieve) maatregelen. De uitvoeringsdiensten hebben niet met Woongenoot meegedacht over een risicogerichte definitieve oplossing. Toen Woongenoot zelf in tweede instantie hoogwaardigere expertise had gemobiliseerd vonden de VRGZ en de ODRN het lastig om de risicogerichte oplossing op basis van gelijkwaardigheid formeel te accepteren. De bezwaren tegen de oplossing waren dat er in worstcasescenario's onvoldoende veiligheidsgarantie zou zijn.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker(s) is benadrukt in de inventariserende brief die uitging naar de eigenaren van hoogbouwpanen op basis van de risicoanalyse van de uitvoeringsdiensten.

In samenspraak met Woongenoot is waar het gaat om de handhaving bij De Meiberg gekomen tot risicogerichte eerste maatregelen en een fasering voor de definitieve oplossing. In deze gesprekken is de inzet van Woongenoot geaccepteerd zonder twijfel aan de diep gevoelde eigen verantwoordelijkheid die Woongenoot wilde nemen.

In tweede instantie is op beleidsmatig niveau met instemming gereageerd op het gezamenlijke initiatief van de Nijmeegse corporaties om (specifiek vanuit de eigen verantwoordelijkheid) tot een risicogericht afwegingskader te komen specifiek voor gevels. Op het niveau van de uitvoering binnen de ODRN en de VRGZ is het ontwikkelde afwegingskader niet geaccepteerd vanuit zorgen over de risico's die de samenleving en het bevoegd gezag zouden lopen bij de toepassing van deze beoogde gelijkwaardigheid.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Waar het gaat om de proportionaliteit van de door de overheid opgelegde maatregelen is een wat dubbel beeld zichtbaar.

Enerzijds heeft de overheid namelijk gevraagd om een plan van aanpak voor een reëel bestaand probleem, namelijk de onveiligheid veroorzaakt door een (te) brandbare gevel. De eerste noodmaatregelen waren mede dankzij het meedenken van de ODRN en de VRGZ effectief en efficiënt en daarmee proportioneel.

Anderzijds was het opgeleverde plan van aanpak voor de definitieve situatie, namelijk de totale vervanging van de gevel, zeker niet proportioneel. De uitvoeringsdiensten hebben daarbij niet geholpen om dat plan van aanpak wel proportioneel te krijgen, omdat ze dat niet als hun rol zagen (onder meer omdat daarna de situatie zou ontstaan dat de uitvoeringsdiensten het 'eigen vlees' zouden moeten keuren. Weer later waren de uitvoeringsdiensten lastig mee te krijgen in de acceptatie van een proportionele eindoplossing die grosso modo neerkwam op de initieel genomen tijdelijke maatregelen.

10.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In de casus is zichtbaar dat de goede volgorde van interventies is toegepast richting alle hoogbouw eigenaren conform de handhavingspiramide: overtuiging door informeren met de verstuurde brief, toezicht door monitoring van de respons, en waarschuwen bij geen (re)actie.

Wel valt op dat de laatste stap in de piramide 'vormen van straf bij gebrek aan actie' niet is gezet. In dit geval had tot '*naming en shaming*' kunnen worden besloten. De ambtelijke discussie is gevoerd met de eigenaren die wel reageerden op de brief, maar niet met degenen die niet reageerden. In zekere zin geldt dat de goedwillende gebruikers daarmee 'gestraft' werden voor hun opvolging van de vraag van de overheid, terwijl diegenen die dat niet deden daarmee buiten de toezichtsblik bleven.

Specifiek voor De Meiberg geldt dat ook hier eerst het gesprek is aangegaan. Gezien de goede verhoudingen en de zichtbare voortgang die Woongenoot liet zien had het hierbij kunnen blijven. De ODRN achtte het echter juridisch noodzakelijk om ook een formele handhabingsbrief te sturen.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

De uitvoerders waren niet allemaal ervaren in het beoordelen van de complexere gelijkwaardigheid die werd voorgesteld door Woongenoot. Door de inzet van senioren medewerkers binnen de ODRN en de VRGZ kon het dossier toch worden opgepakt.

Bij de latere poging tot het formeel vaststellen van het ontwikkelde afwegingskader bleek dat dit buiten het beschikbare handelingspallet van de toen betrokken medewerkers viel: het beoordelen van een complexe gelijkwaardigheid waarvoor geen formeel toetsingskader bestaat, is geen dagelijkse kost. In deze casus blijkt dat ook het

accepteren van 'zwaar' extern advies niet binnen de dagelijkse taakuitoefening past en daarmee ook nu problematisch was.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

In deze casus heeft de leiding van de ODRN en de VRGZ al snel ingezien dat externe ondersteuning wenselijk was, die daarop ook is gerealiseerd. Daarnaast is er veel overleg geweest tussen de ODRN en de VRGZ. Ook had een seniore medewerker van de gemeente een rol als klankbord over wat bestuurlijk wenselijk en acceptabel was.

10.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus zijn gesprekken gevoerd met een bestuurlijk verantwoordelijke van het complex en twee stafmedewerkers vanuit de gezamenlijke woningcorporaties.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

Al direct na de brand in Londen heeft de branchevereniging van de gebruiker zelf de verantwoordelijkheid genomen voor onderzoek. De conclusie van dat onderzoek was geruststellend maar later bleek de onderzoeksvraag te veel gericht te zijn op de precieze constructie in Londen.

In Nederland en specifiek Nijmegen was een uitzending van Zembla reden tot direct extra handelen vanuit zorg voor (onrust onder) de huurders. Daarover is al direct bestuurlijk en later ambtelijk contact geweest, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker en vertrouwen van de uitvoeringsdiensten dat die verantwoordelijkheid genomen zou worden het uitgangspunt was.

Verrassend voor de gebruiker was de eerste formele brief, die vooral als ingebrekestellend werd ervaren en waar de in overleg gemaakte afspraken ineens opgelegd leken te worden.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

De ervaring van de gebruikers was dat de overheid er zeker voor openstond om in de acute fase de gebruiker zelf actie te laten ondernemen. Hier trokken overheid en gebruiker bijvoorbeeld ook samen in de communicatie op in de zin dat de overheid het communicatieprimaat bij de gebruiker liet liggen.

In de fase waarin de gebruiker met een niet-standaard proportionele oplossing kwam voor de definitieve situatie, leek daar op bestuurlijk niveau binnen de gemeente geen belemmering voor. Wel bleek dat in de interactie tussen medewerkers van de woningcorporaties en de uitvoeringsdiensten opeens lastig te liggen. Op dat niveau bestond volgens de gebruiker de wens dat de gebruiker de dure standaardoplossing van de overheid zou volgen.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

Voor de gebruiker is *voldoende* brandveiligheid van het grootste belang maar moet elke investering en maatregel ook worden afgewogen tegen de financiële en sociale risico's voor de huurders. Zo ontstond door de scherpe blik op brandveiligheid in deze casus ineens een discussie over de vraag of een scooter wel in de gang van het complex zou mogen staan. Voor veel bewoners zou verplaatsing naar buiten in essentie betekenen dat ze niet meer zelfstandig hun huis zouden kunnen verlaten. Dit sociale risico leek voor de overheid geen rol te spelen. Ook het besef dat uiteindelijk elke investering doorwerkt in de huurprijs en dat dat een financieel risico is voor de huurders speelde voor de uitvoeringsdiensten geen rol.

In de acute fase na het incident in Londen liep de inschatting van de gebruiker dus wel parallel met de inschatting van de uitvoeringsdiensten, maar zodra het grootste risico beheerst was, ontstond een verschil in perceptie over andere risico's.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Voor de gebruikers waren de kosten en baten van de acute interventie met elkaar in verhouding. In de fase erna leken de kosten van de gevelvervanging die door de gebruiker zelf waren voorgesteld (op advies van zijn eerste adviseur en waaraan de overheid wilde vasthouden) buitenproportioneel te zijn.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

In de perceptie van de gebruikers waren er duidelijk twee fasen. In de eerste acute fase werd het vraagstuk op zowel bestuurlijk als medewerkersniveau als een gezamenlijk probleem ervaren waar snel en verstandig moest worden gehandeld. In de tweede fase, waarin aan een definitieve oplossing werd gewerkt, leek het vinden van een proportionele oplossing opeens alleen het probleem van de gebruiker die daarbij zelfs tegenwerking heeft ervaren.

10.5 SLOTSOM CASUS

Deze casus is grosso modo volgens de Nijmeegse principes van risicogerichtheid en het beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker aangepakt. Het blijkt vervolgens alleen nog wel lastig om het ook volgens deze principes af te ronden: wat als de eigenaar niet thuis geeft en wat als de eigenaar (meer) doet (dan) wat van hem verwacht wordt en daar instemming van de overheid voor vraagt? Het handelen van de overheid blijkt dan ook afhankelijk van de (senioriteit van de) individuele betrokken medewerkers.

In tabel 10.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 10.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Deels risicogericht, deels regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Deels, in acute situatie gelijkwaardig samengewerkt
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging deels gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is deels aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Niet passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Bestuurlijke gebruiker deels positief

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van het in het centrum van Nijmegen gelegen rijksmonument de St. Stevenskerk, gebouwd tussen 1254 en 1272, geanalyseerd. Met meer dan 13.000 bezoekers per jaar wordt de Stevenskerk gezien als 'levend erfgoed'.

11.1 CASUSBESCHRIJVING

De Stevenskerk is de oudste en grootste kerk van Nijmegen. Deze casus gaat over een restauratie die is uitgevoerd in 2014 en 2015. Tijdens de restauratie werd de sprinklerinstallatie onderwerp van gesprek vanwege het verwijderen van sprinklerkoppen, waarna besloten is om door een externe partij onderzoek te laten verrichten naar de brandveiligheid van de kerk als geheel en de directe omgeving van de kerk.

Belangrijk om te noemen is dat de kerk eigendom is van de Stichting Stevenskerk, maar de kerktoren eigendom is van de gemeente Nijmegen. Deze twee partijen waren dan ook gezamenlijk opdrachtgever voor het onderzoek.

Uit het brandveiligheidsonderzoek (waar ook de VRGZ in een adviserende rol bij betrokken is geweest) kon worden geconcludeerd dat zowel de kerk als de toren grotendeels voldeed aan de regelgeving van het Bouwbesluit, op enkele volgens de gemeente eenvoudig op te lossen punten na. Zo was het actuele gebruik van de kerktoren nog niet vastgelegd in een gebruiksvergunning, moest de deur naar de stookruimte aangepast worden, moest her en der noodverlichting aangebracht worden, en moesten uitgangen die onderdeel waren van een vluchtroute voorzien zijn van zogeheten knopcilinders.

Afgezien van de eenvoudig op te lossen punten bestond er bij de VRGZ onduidelijkheid over de risico's op brandoverslag naar omliggende panden, waaronder naar (rijks)monumenten, een school en woningen in de nabije omgeving van de Stevenskerk. Hoewel in de rapportage stond opgenomen dat op basis van gelijkwaardigheid is aangetoond dat brandoverslag naar aangrenzende percelen niet zal optreden binnen 30 minuten, had de VRGZ zorgen of daarmee wel of niet voldaan zou worden aan de wet- en regelgeving voortkomend uit het Bouwbesluit. Uiteindelijk heeft de VRGZ de externe partij om een nadere onderbouwing gevraagd.

Navraag bij betrokkenen levert op dat de duur van de totstandkoming van het rapport, het aantal overleggen, de complexiteit van de materie en persoonlijke omstandigheden hebben geleid tot vertraging, waardoor de zaak in 2019 pas (weer) op de bestuurlijke agenda is gekomen. De externe rapportage is uiteindelijk besproken en gedeeld met de uitvoeringsdiensten, maar ook met het bestuurlijk handhavingsoverleg (BTHV) van de gemeente Nijmegen.

In een adviesmemo⁴⁴ van de afdeling Veiligheid en Stadsontwikkeling (V&S) van de gemeente (in samenwerking met de VRGZ en de ODRN) van 23 oktober 2019 aan dit BTHV, werd opgemerkt dat een beginnende brand, bijvoorbeeld in de kap van de kerk, niet in korte tijd geblust kan worden. Vanwege de trappen en de kerkboog zou de brandweer niet dichtbij kunnen komen en vermoedelijk pas na een uur beginnen met blussen. Zo werd in het memo opgemerkt dat een beginnende brand zich uit zou kunnen breiden tot een grote brand met gevolgen voor de omgeving, waarbij het cultuurhistorisch hart van de gemeente verloren zou kunnen gaan.

In dit adviesmemo van de gemeente en haar uitvoeringsdiensten werd daarom de vraag opgeworpen hoe groot het risico op brandoverslag zou zijn en of het nodig was om dit verder te onderzoeken.

Vier overwegingen passeren in dat memo de revue:

1. Het gebouw voldoet grotendeels aan het Bouwbesluit en wordt ook niet als zodanig gebruikt dat er sprake zou zijn van een verhoogd risico op brand. Daarnaast heeft de kerk de periode sinds de tweede helft van de zestiende eeuw (met uitzondering van het bombardement in 1944) in haar huidige vorm en omvang ongeschonden doorstaan.
2. De interventie die nodig zou zijn (ten minste een sprinklerinstallatie) gaat gepaard met investeringskosten van € 750.000 en jaarlijkse onderhoudskosten van € 100.000. De Stichting Stevenskerk kan deze kosten niet dragen; daarnaast geeft een dergelijke installatie geen garantie dat er geen brand meer uitbreekt.
3. De bereikbaarheid van het gebouw voor de brandweer blijft niet optimaal, ook als er maatregelen worden genomen. Bij het ontstaan van een brand zal de nadruk blijven liggen op evacuatie van de omgeving.
4. De mogelijkheid bestaat dat het karakter van het eeuwenoude gebouw geweld aan wordt gedaan door de te nemen maatregelen. De impact hiervan zou pas duidelijk worden in een vervolgonderzoek.

Deze overwegingen op het gebied van proportionaliteit, kosten en baten, en praktische uitgangspunten leiden de afdeling V&S (in samenwerking met de uitvoeringsdiensten) ertoe om het BTHV te adviseren om geen vervolgonderzoek te laten uitvoeren en te volstaan met de reeds doorgevoerde ingrepen ten behoeve van het brandveiligheidsniveau van de Stevenskerk. Het BTHV heeft dit advies overgenomen en dus besloten om geen vervolgonderzoek te laten uitvoeren.

⁴⁴ Gemeente Nijmegen, *Advies inzake brandveiligheid Stevenskerk en -toren*, 2019.

Passage uit advies van gemeente Nijmegen**“Advies**

Ons advies is om geen vervolgonderzoek meer uit te laten voeren en te volstaan met de ingrepen die inmiddels zijn doorgevoerd.”

11.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN*Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen*

Vanuit de gemeente, die de casus ten opzichte van de uitvoeringsdiensten naar zich toe had getrokken, was het doel om te voldoen aan het Bouwbesluit. Bovenwettelijke maatregelen zouden volgens de gemeente dan ook niet proportioneel zijn.

Wel werd overwogen dat de kerk er al zo lang stond en het ook al zo lang goed was gegaan zonder brand, wat iets moest betekenen voor het brandveiligheidsrisico. De bereikbaarheid voor de brandweer zou daarnaast onveranderd blijven, omdat de kerktoeren of omgeving van de kerk ook met een sprinklerinstallatie niet aangepast zouden worden.

Hoewel er een regelgerichte beslissing is genomen om te voldoen aan het Bouwbesluit, worden er wel degelijk op risico's gebaseerde afwegingen gemaakt die uiteindelijk hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het besluit over de maatregelen.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

De gemeente heeft als eigenaar van de kerktoeren een deel van de verantwoordelijkheid voor het nemen van maatregelen naar zich toegetrokken. Ook heeft de gemeente in samenwerking met haar uitvoeringsdiensten extern advies ingewonnen over de brandveiligheid van de kerk. Het was aan de gemeente zelf om in afstemming met de Stichting Stevenskerk te bepalen welke maatregelen uiteindelijk zijn doorgevoerd.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

In deze casus is zichtbaar dat afgewogen wordt dat de kosten voor de gemeente (en dus de samenleving) dermate hoog zouden zijn, dat op basis daarvan geadviseerd werd om de voorgestelde maatregelen niet door te voeren. Daarnaast werd meegewogen dat het eeuwenoude gebouw geweld aan zou kunnen worden gedaan door het implementeren van de maatregelen, met als gevolg een volgens de betrokkenen 'aanslag op het cultuurhistorisch hart van Nijmegen'.

11.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

Uit de casus blijkt dat de uitvoeringsdiensten de juiste volgorde van interventies hebben toegepast. Op basis van onderzoek zijn maatregelen voorgesteld en beoordeeld, waarna een besluit is genomen over de implementatie daarvan.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Omdat de Sint Stevenskerk een uniek monument is, wijkt het gevraagde handelen betreffende een op risico's gebaseerde aanpak af van het handelen in de dagelijkse taakuitvoering. Om die reden is ook een externe partij ingeschakeld op basis van wier advies uiteindelijk besloten is over de te nemen maatregelen.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

De casus is in meerdere gremia besproken, waaronder het bestuurlijk handhavings-overleg van de gemeente Nijmegen. Afgezien van deze interne overleggen is er geen evaluatie of anderzijds reflectie georganiseerd.

11.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

De gebruiker in deze casus heeft om hem moverende redenen besloten niet mee te werken aan dit onderzoek.

11.5 SLOTSOM CASUS

In deze brandveiligheidskasus is (na het oplossen van enkele eenvoudige tekortkomingen) besloten op basis van een voor dit boek unieke expliciete afweging van het risico in verhouding tot de kosten van interventie voor de gemeentelijke gebruiker tot acceptatie van het restrisico.

In tabel 11.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 11.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk risicogericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Niet passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Wel externe reflectie, geen separate evaluatie/feedback
<i>Perspectief gebruiker</i>	Niet van toepassing

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van stadion 'De Goffert', waar voetbalclub NEC haar wedstrijden speelt, geanalyseerd.

12.1 CASUSBESCHRIJVING

Stadion De Goffert, ofwel het Goffertstadion, is in 2000 geheel vernieuwd. Relevant voor deze casus is de verhouding tussen de gemeente en NEC over het eigendom van het stadion. Toen de gemeente het stadion in 2003 van NEC kocht, is in de koop- en huurovereenkomst namelijk afgesproken dat NEC alle verplichtingen tot onderhoud op zich zou nemen alsook de verantwoordelijkheid voor (de kosten van) het nemen van maatregelen om te voldoen aan de huidige en toekomstige wet- en regelgeving. Daarnaast werd de gemeente gevrijwaard voor alle aanspraken samenhangend met of voortvloeiend uit het gebruik van het stadioncomplex. De verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering zijn dus nadrukkelijk bij NEC neergelegd.

Voor deze casus gaan we in op het VTH-traject dat is ontstaan naar aanleiding van een zogeheten 'integrale controle bestaande bouw' op 12 juli 2018, uitgevoerd door toezichthouders van de VRGZ en de ODRN.

Aanleiding voor deze controle was het verkrijgen van een veiligheidsverklaring⁴⁵ voor de licentie voor voetbalseizoen 2019-2020. Deze verklaring wordt door de KNVB als eis gesteld om als club een licentie te krijgen voor het spelen van betaald voetbal. Zonder ondertekende veiligheidsverklaring is deelname aan betaald voetbal dus niet mogelijk. Volgens de KNVB is de verklaring een middel om voorafgaand aan het voetbalseizoen met de betrokken partijen vast te stellen dat zij met elkaar de noodzakelijke inspanningen hebben geleverd om te voldoen aan de wettelijke veiligheidseisen.

Deze veiligheidsverklaring bestaat uit twee delen. Deel A bevat meer algemene (veiligheids)eisen en afspraken en moet ondertekend worden door de licentiehouders (NEC) en de burgemeester van (in dit geval) Nijmegen, als vergunningverlener voor voetbalwedstrijden. Deel B van de verklaring gaat specifiek over de constructieve veiligheid

⁴⁵ KNVB, *Model veiligheidsverklaring: licentieperiode seizoen 2021/'22*, N.E.C. Nijmegen, 2021.

van het stadion en moet ondertekend worden door de licentiehouder (NEC) en de eigenaar van het stadion (in dit geval de gemeente Nijmegen). Onderdeel van deze verklaring zijn verschillende veiligheidsaspecten, waaronder dus de brandveiligheid van een stadion. Met ondertekening wordt daarmee namens de gemeente bestuurlijk geaccordeerd dat het stadion brandveilig is voor het gebruik van wedstrijden in het betaald voetbal en dat er periodieke controles plaatsvinden van de gebruiksmelding.

Uit een brief⁴⁶ van de ODRN aan NEC van 5 oktober 2018 blijkt dat tijdens de integrale controle op 12 juli een aantal tekortkomingen is geconstateerd, waardoor de conclusie was dat de voorschriften uit het toetsingskader onvolledig werden nageleefd. Zo week de brandcompartimentering af van de afgegeven omgevingsvergunning, kon niet worden aangetoond dat bepaalde doorvoeren op adequate wijze zijn gecontroleerd, was de brandmeldinstallatie niet voorzien van een geldig inspectiecertificaat, was de droge blusleiding niet getest, was er binnen 40 meter geen primaire bluswatervoorziening aanwezig, was er geen blustoestel opgehangen, was een zelfsluitende deur in geopende stand vastgezet, en was een technische ruimte niet uitgevoerd als afzonderlijk brandcompartiment. NEC kreeg tien weken de tijd om de tekortkomingen te verhelpen. De oplossingen van de overtredingen werden door de ODRN op vrij gedetailleerde wijze voorgesteld.

Voorgestelde maatregel door ODRN

"Overtreding 1	De brandcompartimentering wijkt af van de afgegeven Omgevingsvergunning activiteit bouwen.
Voorschrift:	Wabo artikel 2.1 lid 1 onder a Doordat brandwerende scheiding door aanpassingen teniet zijn gedaan is de brandcompartimentering veranderd. Het veranderen van de brandcompartimentering is vergunningplichtig (Besluit omgevingsrecht, Bijlage II, artikel 3, lid 8, onder b).
Maatregel:	1. De tekeningen moeten worden aangepast aan de feitelijke situatie en er dient een nieuwe gebruiksmelding te worden ingediend zodat duidelijk is waar de brandwerende scheidingen zijn gelegen. Voor de indieningsvereisten van de gebruiksmelding wordt verwezen naar artikel 1.19 van het Bouwbesluit 2012. De gebruiksvergunningsplicht is, met de komst van het Bouwbesluit 2012, voor uw bouwwerk overgegaan in een gebruiksmeldingsplicht. Er dient voor het pand een melding brandveilig gebruik te worden gedaan, omdat de tekeningen behorende bij de oorspronkelijke gebruiksvergunning niet meer overeenkomen met de feitelijke situatie. Het meldingsformulier vindt u op www.omgevingsloket.nl. Aan de melding zijn geen kosten verbonden. 2. Vervolgens dient de eigenaar alle brandwerende scheidingen te (laten) controleren op basis van de (nieuw) gekozen brandcompartimenteringsindeling en (daar waar nodig) o te waarderen. Indien de brandcompartimentering afwijkt van de verleende bouwvergunning dient er een nieuwe Omgevingsvergunning activiteit bouwen te worden aangevraagd. 3. Hierna zal dan tijdens de hercontrole een nieuwe beoordeling worden gedaan door de Veiligheidsregio.

46 ODRN, *Integrale controle bestaande bouw*, 5 oktober 2018.

Toelichting:	<u>O.a. de stookruimte en de Gaanderij</u> De tekeningen behorende bij de bouwvergunning met nummer Z12.001525 en de gebruiksvergunning met nummer 2008-0368 corresponderen niet (meer) met de feitelijke situatie. Verder is niet duidelijk aangegeven waar de brandwerende scheidingen zich bevinden. Gelet op de aangegeven brandwerende deuren ter hoogte van het rappenhuis wordt verwacht dat het rappenhuis brandwerend is gescheiden van de gaanderij aan één kant en de gang en de loges aan de andere kant. Tijdens de controle is echter gebleken dat de brandwerende scheidingen niet voldoen op de volgende punten: 1. Stalen dakliggers in de gaanderij voeren door de scheiding met het trappenhuis en zijn niet ingepakt met brandwerende beplating en lijken niet voorzien van een brandwerende coating; 2. Boven het verlaagd plafond in de gang op de 1^e verdieping lopen brandwerende scheidingen niet door tot de dakconstructie. De profielen van het dak sluiten niet goed aan op de brandwerende muren, en; 3. Daarnaast wordt getwijfeld aan de brandwerendheid van de liftschachten.
Termijn:	2 maanden"

In een bijlage van de brief werd aanvullend een advies '...buiten het wettelijk toetskader...' gegeven, omdat de brandweerlift niet zou voldoen aan de regelgeving. In de toelichting op het advies wordt aangegeven dat het geen eis is uit het Bouwbesluit om het stadion te voorzien van een brandweerlift. Volgens de opstellers van de brief zou er ook voor kunnen worden gekozen om de aanduiding 'brandweerlift' te verwijderen. Mocht de brandweerlift zijn opgenomen in het ontruimingsplan, dan zou dat dan wel weer moeten worden aangepast. Omdat de lift niet voldoet aan de eisen en het hebben van een brandweerlift niet is voorgeschreven door het Bouwbesluit, adviseert de VRGZ om de aanduiding te laten vervallen zodat de lift tijdens brand niet in gebruik wordt genomen door de brandweer.

Iets meer dan een jaar later, op 24 oktober 2019, heeft op initiatief van de ODRN een overleg plaatsgevonden waarbij een afvaardiging van NEC, de VRGZ en de ODRN aanwezig waren. Het doel van dit overleg was om te bepalen welke tekortkomingen een jaar na de eerste controle nog steeds relevant waren, door wie en wanneer deze opgelost moesten (en konden) worden, en wat de consequenties konden (en zouden) zijn wanneer deze niet tijdig genoeg zouden zijn verholpen.

In de eerdergenoemde brief van 5 oktober 2018 wordt aangehaald dat de vijfde overtreding, namelijk dat er geen primaire bluswatervoorziening aanwezig was binnen 40 meter vanaf de brandweeringang, op basis van gelijkwaardigheid met én op basis van advies van de VRGZ opgelost kon worden. Als maatregel zou NEC met het waterbedrijf en de VRGZ dus moeten bepalen hoe en waar een tweede bluswatervoorziening gerealiseerd zou kunnen worden.

Passage uit brief van ODRN**“Overtreding 5,**

In overleg met én op advies van de VRGZ kan betreffende overtreding op basis van gelijkwaardigheid opgelost worden (o.g.v. art. 1.3 Bouwbesluit 2012).”

In de brief⁴⁷ van 31 oktober 2019 over het overleg van 24 oktober 2019 is daarnaast opgenomen dat er ‘...nog immer discussie (is) over zowel de verantwoordelijkheid als ook de eisen waaraan “de geboorde put” dient te voldoen’. NEC was namelijk van mening dat zij voor sommige overtredingen niet verantwoordelijk kon worden gehouden, maar dat de gemeente daarvoor aansprakelijk was. Zo moest de gemeente volgens NEC voor een bluswatervoorziening zorgen omdat de grond het eigendom was van de gemeente en zij deze ook zou verhuren aan derden (voor voedselkramen). De gemeente was het hier niet mee eens en nam dan ook het standpunt in dat NEC op basis van de huurovereenkomst verantwoordelijk was voor de geboorde put. NEC heeft zich uiteindelijk neergelegd bij het standpunt van de gemeente.

Op 13 februari 2020 heeft een externe partij een memo opgesteld in opdracht van NEC. In dit memo is uiteengezet op welke wijze de externe partij dacht tot een gelijkwaardige bluswatervoorziening te komen. Waar de externe partij het niet mee eens was, is dat de uitvoeringsdiensten van mening zouden zijn dat de vulpunten van de leidingen aan de voorzijde van het stadion dienen te liggen. Want, zo stelde zij, de bestaande bluswatervoorziening aan de achterzijde kan nog steeds bruikbaar zijn voor de afnamepunten. Het leidingtraject zou daarmee korter worden waardoor de droge blusleiding sneller gevuld zal zijn. Ook zou het vulpunt aan de achterzijde een alternatief zijn wanneer brand zou ontstaan bij het vulpunt aan de voorzijde van het stadion.

Verder, zo werd in het memo aangehaald, hebben de uitvoeringsdiensten aangegeven dat de afstand tussen de opstelplaats van de brandweer en de vulpunten maximaal 15 meter mag bedragen. Hoewel deze afstand 32 meter was en aan de voorzijde van het stadion dus niet gehaald werd, werd in het memo aangegeven dat de opstelplaats is bepaald door de ODRN. De opstellers gingen er daarom van uit dat de situatie daarmee akkoord was bevonden door alle partijen. Ook was de afstand tussen de bluswatervoorziening en de opstelplaats groter dan 8 meter, namelijk 32 meter. Aan de achterzijde van het stadion was de situatie vergelijkbaar, maar daar waren de afstanden dan weer korter (maar dus eigenlijk nog steeds te lang).

In een brief⁴⁸ van de VRGZ aan de ODRN op 19 februari 2020 gaf de opsteller aan dat met het voorstel van de externe partij rechtstreeks invulling zou worden gegeven aan artikelen uit het Bouwbesluit waarin nadere eisen gesteld worden aan de bluswatervoorziening en de opstelplaatsen van de brandweer. De VRGZ gaf aan geen bezwaren

47 ODRN, *Voortgang n.a.v. eerdere controles bestaande bouw*, 31 oktober 2019.

48 VRGZ, *Advies voorgestelde gelijkwaardigheid (1/2)*, 2020.

te hebben tegen het voorstel, mits aan een aantal voorwaarden zou worden voldaan. Een van die voorwaarden was dat er een omgevingsvergunning zou worden aangevraagd, zodat de gelijkwaardigheid kon worden geformaliseerd en gelegaliseerd.

Verder moesten de blusleidingen (inclusief aansluit- en afnamepunten) en de geboorde put voldoen aan de NEN-normen en het gestelde van het 'Handboek brandbeveiligingsinstallaties' van Brandweer Nederland, moest de geboorde put voorzien worden van een stationair aanwezige pompinstallatie die gevoed moest kunnen worden door een aanwezige secundaire energievoorziening, moest een afpersrapport worden verstrekt aan de ODRN, moesten bij oplevering een boorstaat, beproevingsgrafiek, standaardcapaciteit en maximale capaciteit bij de ODRN aangeleverd worden, moest het filter van de put eenmaal per jaar of vaker worden schoon gepompt, en moest de blusleiding eenmaal per vijf jaar opnieuw worden afgeperst. De ODRN heeft deze voorwaarden uiteindelijk overgenomen in de omgevingsvergunning.

In een brief⁴⁹ van 1 oktober 2020 van de VRGZ aan de ODRN lezen we dat de geboorde put en droge blusleidingen inmiddels waren aangelegd. Van de uitvoering van die werkzaamheden heeft het externe bedrijf dat de werkzaamheden uitvoerde, verschillende documenten ingediend die de VRGZ heeft betrokken in haar beoordeling. Op basis daarvan heeft de VRGZ de aanvraag voor de omgevingsvergunning getoetst en bekeken of er vanuit het oogpunt van brandveiligheid bezwaren bestonden om de vergunning te verlenen. Geconcludeerd werd dat de vergunning verleend kon worden onder een viertal voorwaarden: (1) er diende namelijk nog een opleverrapport te worden ingediend, (2) er moest nog een tekening worden ingediend van de put met de pomp, aansluitkoppelingen, stroomvoorziening, en de diameter van het boorgat, (3) het filter van de pomp moest eenmaal per jaar schoon gepompt worden, en (4) de droge blusleiding diende eens per vijf jaar opnieuw te worden afgeperst.

Uiteindelijk werd de omgevingsvergunning⁵⁰ op 9 oktober 2020 verleend. In het besluit is opgenomen dat met de ingediende stukken aannemelijk is gemaakt dat het plan voldeed aan de gelijkwaardige oplossing met betrekking tot het Bouwbesluit. Om die reden was er (op dit punt) geen reden om de aanvraag voor een omgevingsvergunning te weigeren. De werkzaamheden werden vervolgens op 26 oktober 2020 gereed gemeld, waarmee de procedure werd afgesloten.

Voor de overige tekortkomingen zoals genoemd in de eerste brief van 5 oktober 2018 geldt dat deze binnen afzienbare tijd na het overleg zonder verdere bijzonderheden werden verholpen.

49 VRGZ, *Advies voorgestelde gelijkwaardigheid (2/2)*, 2020.

50 ODRN, *Besluit op aangevraagde omgevingsvergunning (verleend)*, 2020.

12.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

In deze casus is een regelgerichte benadering van de uitvoeringsdiensten zichtbaar, die hun acties met name onderbouwen aan de hand van de standardeisen die voortkomen uit het Bouwbesluit in plaats van met een verwijzing naar (de aard en omvang van de) risico's die beperkt zouden moeten worden. Voor een van die standardeisen, de aanwezigheid van een primaire bluswatervoorziening, werd een alternatieve uitvoering geaccepteerd met een verwijzing naar het gelijkwaardigheidsprincipe.

Let wel: zoals in vele casus in dit onderzoek is een impliciete inschatting van de (beperkte omvang van de) risico's zichtbaar in de besluitvorming over het tempo waarmee de situatie moet worden opgelost. Wanneer handhavers het idee hadden gehad dat hier een acuut en levensbedreigend risico aanwezig was geweest, hadden ze veel daadkrachtiger opgetreden.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

Wat deze casus bijzonder maakt, is dat de gemeente formeel eigenaar is van het stadion, maar dat NEC met het aangaan van de huurovereenkomst verantwoordelijk is geworden voor het volledige beheer en onderhoud van het stadion.⁵¹ NEC werd als eigenaar van het stadion dan ook meermaals gewezen op de eigen verantwoordelijkheid voor het oplossen van de tekortkomingen (zoals met het opstellen van een plan van aanpak). Wel is terug te zien dat maatregelen van de uitvoeringsdiensten op vrij gedetailleerde wijze werden voorgeschreven, wat wijst op weinig vertrouwen op het nemen van die eigen verantwoordelijkheid door NEC.

Een bijkomende procedurele complexiteit is de door de KNVB geëiste licentieverklaring die door de gemeente wordt ondertekend om te garanderen dat het stadion brandveilig was. Daarmee nam de gemeente een verantwoordelijkheid op zich die zij juist niet had. Het alternatief was dat NEC niet zou mogen deelnemen aan het betaald voetbal. Maar door het ondertekenen van die verklaring heeft de gemeente aan NEC een opening gegeven om de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van het stadion, die formeel bij NEC lag, ter discussie te stellen.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Hoewel dit niet expliciet zo is genoemd, laat het ondertekenen van de veiligheidsverklaring door de gemeente als eigenaar en als vergunningverlener ondanks de nog openstaande punten zien dat het belang om betaald voetbal te kunnen spelen in ieder geval zwaarder heeft gewogen dan de nog openstaande tekortkomingen.

51 Hier wordt geen oordeel gegeven over de vraag of dit stand zou houden bij een rechtszaak: het Bouwbesluit beschrijft immers een zorgplicht voor eigenaar en huurder.

12.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In deze casus lijken de uitvoeringsdiensten de goede volgorde van interventies te hebben toegepast. Na een controle waar tekortkomingen zijn geconstateerd wordt de eigenaar van het stadion aangeschreven, vervolgens is na een periode een gesprek georganiseerd met de betrokken partijen om de stand van zaken opnieuw te bespreken. Tijdens dit gesprek werd opgemerkt dat bij het niet nakomen van de daar gemaakte afspraken een bestuursrechtelijk handhavingstraject zou worden opgestart. Een kanttekening bij de volgorde is wel dat de controle jaarlijks standaard wordt uitgevoerd vanwege het opstellen van de licentieverklaring van de KNVB.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Het gevraagde handelen van de uitvoeringsdiensten in deze casus is gezien de veelvoorkomende brandveiligheidscontroles passend bij de dagelijkse taakuitvoering. Hoewel een voetbalstadion qua gebouwtype afwijkt van wat men doorgaans tegenkomt, verandert dat in deze casus weinig aan wat nodig is voor de inhoudelijke beoordeling van de nogal 'standaard'-gebreken aan het stadion.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Ongeveer een jaar na de eerste controle is op initiatief van de uitvoeringsdiensten een overleg georganiseerd met alle betrokkenen (NEC, gemeente, ODRN en VRGZ). Tijdens dat overleg is erover gesproken welke gebreken en/of tekortkomingen nog relevant waren, wie deze moest verhelpen, wanneer deze verholpen moesten zijn en wat mogelijke gevolgen zouden zijn wanneer dit niet tijdig zou gebeuren. Anders dan dit overleg is geen reflectie, evaluatie of feedback rondom de casus georganiseerd.

12.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een leidinggevende van de facilitaire organisatie van stadion De Goffert.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

In deze casus was volgens de gebruiker vanwege de periodieke controles die werden uitgevoerd sprake van 'korte lijntjes' met de gemeente en haar uitvoeringsdiensten. Ook was de gemeente als eigenaar van het stadion al nauw betrokken. Het aangesproken worden door de gemeente en uitvoeringsdiensten maakte in deze casus deel uit van de jaarlijkse controle door de VRGZ. Dit alles zorgde ervoor dat de gebruiker op geen moment zijn eigen verantwoordelijkheid kon nemen zonder detailtoetsing door de overheid.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

Volgens de gebruiker vroeg de VRGZ om de resultaten van een test van de blusleiding, maar deze kon de gebruiker vanwege een lek in de blusleiding toen niet overleggen. Vervolgens heeft de VRGZ de blusleiding afgekeurd en de vraag neergelegd bij de gebruiker hoe men ervoor zou zorgen dat de blusleiding weer zou voldoen aan de gestelde eisen. Vervolgens is de gebruiker zelf aan de slag gegaan met een plan (op basis van gelijkwaardigheid) om de blusleiding weer te laten voldoen en heeft hij daar een vergunning voor aangevraagd. Deze vergunning is daarna beoordeeld en akkoord bevonden door de VRGZ, waarna de gebruiker het plan in uitvoering heeft gebracht. In de ervaring van de gebruiker kon hij dus zelf veel verantwoordelijkheid nemen.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

De inschatting van het risico door de gebruiker was in die zin gelijk met de inschatting van de gemeente (haar uitvoeringsdiensten) dat de gebruiker vond dat 'je gewoon aan de wet moet voldoen'. De omvang van het risico en de noodzaak tot het nemen van maatregelen heeft volgens de gebruiker dus niet ter discussie gestaan, omdat het streven van beide partijen was om 'gewoon' aan de wet te voldoen.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Mede vanwege het uitgangspunt 'dat we gewoon aan de wet moeten voldoen' stonden de kosten en baten volgens de gebruiker tot elkaar in verhouding. De maatregelen hebben volgens hem wel aardig wat gekost, maar dat had zonder de creatieve en innovatieve gelijkwaardige oplossing ook veel meer kunnen zijn.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

Al met al heeft de gebruiker positieve ervaringen met de interactie met de gemeente en haar uitvoeringsdiensten, mede vanwege het periodieke contact dat hoe dan ook al plaatsvindt. Het contact gaat volgens de gebruiker dus soepel vanwege de 'korte lijntjes' en de partijen staan ervoor open om er in de gesprekken samen uit te komen. De samenwerking verloopt daarmee op een voor de gebruiker fijne manier.

12.5 SLOTSOM CASUS

In deze casus wordt, in overleg met de gebruiker en met een zekere soepelheid als het gaat om de termijnen, het voldoen aan de standardeisen van het Bouwbesluit gerealiseerd. Voor een van die standardeisen, de aanwezigheid van een primaire bluswatervoorziening, wordt een alternatieve uitvoering geaccepteerd.

In tabel 12.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 12.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Overwegend positief

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van multifunctioneel centrum met buurt- en wijkvoorzieningen 'De Klif', gelegen in het noorden van Nijmegen in de wijk Oosterhout, geanalyseerd.

13.1 CASUSBESCHRIJVING

Voorzieningshart 'De Klif' is een multifunctioneel centrum in Oosterhout. Het is een centrum met meerdere buurt- en wijkvoorzieningen onder één dak, zoals een wijkcentrum, jongerencentrum, bibliotheek, sportzaal, theater en verschillende vergaderruimtes. Het pand is eigendom van de gemeente en wordt in delen verhuurd. Omdat het pand eigendom is van de gemeente valt het beheer onder de gemeentelijke afdeling 'Vastgoed, Sport en Accommodaties' (VSA).

Van belang voor deze casus is dat in 2017 op initiatief van de gemeente brandveiligheidsinspecties zijn georganiseerd met de VRGZ in meerdere wijkcentra in Nijmegen, waaronder wijkcentrum De Klif. Daarbij zijn (ook) in De Klif meerdere overtredingen geconstateerd die veelal met gebruik samenhangen. Omdat de gemeente de eigenaar is van het pand werd zij vaak aangeschreven door de uitvoeringsdiensten, maar ook kwam het voor dat de VRGZ (en bij starten handhaving de ODRN) haar brieven richtte aan de huurders (afhankelijk van de geconstateerde problematiek). Omdat er meerdere huurders in het pand zitten, hebben de afgelopen jaren meerdere handhavingsszaken tegelijkertijd gespeeld.

Wat de Woningwet zegt over de aan te schrijven partij

De Woningwet wijst iedereen die ervoor kan zorgen dat een eventuele strijdigheid met het beoogde veiligheidsniveau wordt opgeheven aan als 'verantwoordelijke'. Het verbod in artikel 1b van de Woningwet en de zorgplicht uit artikel 1a is gericht op het in strijd met de bouwregelgeving gebruiken of laten gebruiken van een pand en het in strijd brengen of laten van een pand. Het bevoegde gezag kan daarmee optreden tegen zowel de huurder als de verhuurder. Dat wil zeggen dat ook aan beiden een handhavingbesluit (een aanschrijving) kan worden opgelegd. Hoe een en ander vervolgens privaatrechtelijk wordt geregeld, is afhankelijk van het huurcontract.

Volgens betrokkenen die we gesproken hebben, bestond er in de gemeentelijke organisatie geen beschreven proces voor het oppakken van de aanschrijvingen, met als gevolg dat deze soms langere tijd bleven liggen. Ook kwam het voor dat brieven die naar huurders werden gestuurd niet (of te laat) met de gemeente als eigenaar van De Klif werden besproken of doorgestuurd, terwijl er ook bouwkundige aspecten in de brieven werden genoemd zoals niet goed sluitende deuren. Het organiseren van overleg tussen gemeente en huurder(s) kostte vaak de nodige tijd, met als gevolg dat de termijnen waarbinnen de kwesties opgelost moesten worden niet werden gehaald. Daardoor kwam het met regelmaat voor dat de VRGZ een hercontrole inlaste wegens gebrek aan (re)actie of de zaak doorstuurde naar de ODRN om een handhavingstraject op te starten.

Deze situatie waarbij vanuit de uitvoeringsdiensten dus veel aanschrijvingen zijn gedaan richting de gemeente als eigenaar en/of verhuurder van gebouwen werd zo ongewenst geacht, dat hierover bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden tussen de gemeente en haar uitvoeringsdiensten. Uit een interne memo⁵² over dit bestuurlijke overleg blijkt dat voor de verschillende gemeentelijke accommodaties honderden tekortkomingen waren geconstateerd die verholpen moesten worden. In het bestuurlijke memo werd opgemerkt dat de drie partijen in een eerder overleg gezamenlijk hadden vastgesteld dat de veiligheid van de gebruikers van de accommodaties niet in gevaar was. Omdat het de ambitie was om koploper te zijn op het gebied van brandveiligheid moesten de volgens de regelgeving noodzakelijke verbeterpunten voortvarend worden opgepakt.

Om herhaling van bovenstaande te voorkomen zijn volgens de betrokkenen maatregelen genomen. Het managementteam van de afdeling VSA heeft een werkproces vastgesteld waarin taken, rollen en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen zijn beschreven. Binnen dit werkproces heeft de gemeente een demarcatielijst opgesteld waarin op detailniveau is opgenomen voor welke zaken zij verantwoordelijk is en voor welke zaken haar huurders verantwoordelijk zijn.

Op hoofdlijnen is dit werkproces al met de uitvoeringsdiensten besproken en tijdens het schrijven van dit boek ligt er dan ook een plan om een conceptversie van dit werkproces in een eerstvolgend periodiek overleg tussen de gemeente, de VRGZ en de ODRN ter info voor te leggen. Volgens de betrokkenen gaat er momenteel al (veel) meer aandacht uit naar een proactieve werkwijze; ook is het budget voor brandveiligheid verdrievoudigd en is een professionele partij in de arm genomen die de panden voor de gemeente scant op het voldoen aan de standardeisen aan brandveiligheid uit het Bouwbesluit. Binnen de afdeling VSA is daarnaast een team opgericht dat moet fungeren als aanspreekpunt voor de uitvoeringsdiensten en belast is met de verantwoordelijkheid voor (het registreren, coördineren, monitoren en signaleren) van de brandveiligheid van panden die onder het gemeentelijke eigendom vallen.

52 Gemeente Nijmegen, *Brandveiligheid gemeentelijk vastgoed*, 2020.

Tijdens het schrijven van dit boek zijn de gevolgen van de veranderingen voor de uitvoeringspraktijk (vanwege recente implementatie) nog niet waarneembaar.

Om een beeld te geven van de handhavingstrajecten die de afgelopen jaren speelden voor de gemeente in (en dus huurders van) VSA-pand De Klif, gaan we in op drie afzonderlijke zaken:

Een eerste zaak begon met een controle door een toezichthouder van de VRGZ, die zich tijdens zijn controle heeft gericht op het gehele pand en de gemeente heeft aangeschreven (en dus niet de huurder). Tekortkomingen die de toezichthouder heeft geconstateerd gingen voornamelijk over de brandcompartimentering. Zo waren er deuren die niet goed zouden sluiten, kon niet bewezen worden dat installaties gecontroleerd werden, waren toegangsdeuren in de vluchtroute afgesloten met een sleutel, en vond opslag van brandbare materialen plaats in de meterkasten.

Toen de toezichthouder zes maanden later een hercontrole uitvoerde, constateerde hij dat de gebreken nog niet waren verholpen. In de brief⁵³ wordt aangegeven dat er is afgesproken dat nog niet overgegaan wordt tot handhaving, maar dat de mogelijkheid wordt gegeven om de gebreken alsnog te herstellen in een termijn van twee maanden. Bijna drie maanden later heeft de toezichthouder opnieuw een controle uitgevoerd, met als conclusie dat de geconstateerde gebreken ondanks de tweede brief voor een groot deel nog (steeds) niet zijn verholpen. Opnieuw wordt een termijn aangeboden, ditmaal van zes weken, om de gebreken te verhelpen.

Passage uit brief van VRGZ

"De conclusie van deze controle is dat de gebreken genoemd in de brief van 08-01-2018 met het kenmerk VR/UIT/18-012522 nog niet zijn verholpen.

Er is afgesproken dat we nog niet overgaan tot handhaving maar de mogelijkheid geven om de gebreken alsnog te herstellen.

We geven u daarom een termijn van twee maanden om geconstateerde overtredingen te verhelpen."

Als reden om niet over te gaan tot handhaving geven betrokkenen aan dat situaties waarin de gemeente (als gebruiker) moet worden aangeschreven lastig zijn gezien de positie van de ODRN. Vaak worden daarom onderling afspraken gemaakt om de situatie op te lossen, zonder een formeel handhavingstraject op te starten. Dit betekent niet dat de gemeente als eigenaar van panden zich niet aan haar eigen regels hoeft te houden, maar wel dat het opstarten van een handhavingstraject richting de formele opdrachtgever ingewikkeld is en het opschuiven van termijnen daarom de voorkeur heeft.

53 VRGZ, Toezicht brandveilig gebruik: strijdigheden, 6 juli 2018.

Een tweede handhavingszaak begon ook met een controle door een toezichthouder van de VRGZ, die zich wederom heeft gericht op het hele pand en de gemeente heeft aangeschreven (en dus niet de huurder). Tijdens deze controle zijn een aantal gebreken geconstateerd met brandkleppen, de vluchtrouteaanduiding, folie op beglazing, vluchtdeuren en de brandmeld- en ontruimingsinstallatie.

Toen de toezichthouder tien maanden later een hercontrole uitvoerde, concludeerde hij dat de gemeente alle noodzakelijke aanpassingen uit de eerdere brief had uitgevoerd en het pand daarmee aan het toetsingskader voldeed. De controlecyclus was daarmee afgerond. Wel moesten volgens de toezichthouder nog een aantal zaken administratief afgehandeld worden, zoals het overleggen van een onderhoudsrapport van de brandkleppen, een inspectiecertificaat van de brandmeldinstallatie en een inspectiecertificaat van de ontruimingsinstallatie.

De derde en laatste zaak die we voor deze casus behandelen, begon ook met een controle en daaropvolgende brief van de VRGZ. Ditmaal was de aanschrijving gericht aan de huurder van het pand, in plaats van aan de gemeente. De gemeente is verder ook niet betrokken geweest bij dit traject. De controle was gericht op slechts één huurder binnen het pand De Klif, een kinderopvanglocatie.

Tijdens de controle heeft de toezichthouder geconstateerd dat de voorschriften uit het toetsingskader onvolledig werden nageleefd. Tijdens de controle konden namelijk geen geldig inspectiecertificaat en onderhoudsrapport voor de brandmeldinstallatie overgelegd worden. Ook was er volgens de toezichthouder sprake van een situatie waarbij brandgevaar of een bij brand gevaarlijke situatie werd veroorzaakt, doordat er brandbare versiering (in de vorm van slingers) aan het plafond hingen. Voor de eerste twee overtredingen gold een oplostermijn van twee maanden, voor de laatste overtreding moest de huurder direct actie ondernemen.

Toen de toezichthouder drie maanden later een hercontrole uitvoerde, bleek de situatie onveranderd en werden de voorschriften uit het toetsingskader nog steeds onvolledig nageleefd. Overigens wordt in deze brief, in tegenstelling tot de brief hiervoor, wél benadrukt dat de gemeente Nijmegen eigenaar is van het pand. Als gevolg van de constatering dat de situatie onveranderd was, is de zaak doorgestuurd naar de ODRN met het verzoek een handhavingstraject op te starten.

Passage uit brief van VRGZ**"Gegevens controle"**

Naam bouwwerk	Voorzieningshart De Klif
Locatie	Pijlpuntstraat 1 Nijmegen
Eigenaar	Gemeente Nijmegen
Huurder	KION
Gebruiksfunctie	Bijeenkomstfunctie – KDV > 10 personen jonger dan 4 jaar
Datum controle	24 augustus 2022
Aanleiding controle	Ad hoc controle
Gevraagd productnummer	Toezicht brandveilig gebruik
Zaaknummer brandweer	2022-003398"

Een week na het handhavingsverzoek aan de ODRN stuurt de ODRN een voornemen tot handhavend optreden naar het bestuur van de opvanglocatie. Daarin benadrukt zij opnieuw de uit te voeren stappen om de 'illegale situatie' weg te nemen. Van bijzondere omstandigheden of concreet zicht op legalisatie is namelijk geen sprake, is te lezen in de brief. De huurder krijgt daarom twee maanden de tijd om de illegale situatie te verhelpen.

Tijdens het schrijven van dit boek is de verwachting bij de uitvoeringsdiensten dat de strijdigheden spoedig zijn opgelost.

13.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

In deze casus is een op regels gebaseerde benadering van de uitvoeringsdiensten zichtbaar die hun oordeel vaak enkel onderbouwen door verwijzing naar de standaardregels van het Bouwbesluit.

Opmerkelijk is met name de overeenstemming in het bestuurlijke overleg dat de veiligheid van gebruikers van de gemeentelijke accommodaties, waar geconstateerde tekortkomingen dus nog moesten worden opgelost, niet in gevaar was. Hoewel dit een risicogerichte benadering is gezien de inschatting van de ernst van de tekortkomingen, moeten deze tekortkomingen volgens een regelgerichte benadering ondanks het kennelijk verwaarloosbare risico nog wel worden verholpen. De gemeente ging hier ook geen discussie over aan omdat zij graag voorop wil lopen op het gebied van brandveiligheid.

Overigens is het stopzetten van een handhavingstraject om een aantal laatste administratieve punten (zoals inspectiebewijzen van de brandmeld- of ontruimingsinstallatie) los van dat traject af te handelen een mooi voorbeeld van een op risico's gebaseerde benadering. Desalniettemin was de argumentatie hiervoor dat de gemeente niet aangeschreven zou moeten worden, in plaats van dat de risico's die verbonden waren aan het al dan niet aanleveren van administratieve punten niet voldoende waren om het handhavingstraject voort te zetten.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

In sommige handhavingstrajecten in deze casus is zichtbaar dat de uitvoeringsdiensten vrij precies voorschrijven welke stappen de gebruiker moet nemen om te komen tot een voor de diensten acceptabele situatie, met weinig aandacht voor de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

De mogelijke (sociaal-maatschappelijke) functie die het wijkcentrum voor de lokale maatschappij heeft, wordt in geen enkele handhavingsbrief en geen enkel memo benoemd. Die functie lijkt daarom, in ieder geval op papier, geen rol te spelen in de afwegingen die in de handhavingstrajecten zijn gemaakt.

Wel is zichtbaar dat de gemeente en haar uitvoeringsdiensten gezamenlijk hebben besloten om de gemeente niet aan te schrijven, om daarmee onder meer te voorkomen dat er maatschappelijke kosten werden gemaakt in een proces waarbij de gemeente als publieke organisatie als het ware haar eigen werk creëert.

13.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In eerste instantie lijkt de goede volgorde van interventies toegepast te zijn. De VRGZ heeft waarschuwingen geuit gericht aan de gebruikers van de panden. Toen deze waarschuwingen niet werden opgepakt, is een aantal zaken doorgestuurd naar de ODRN om een handhavingstraject op te starten. Maar vanaf dat moment zijn de interventies niet geëscaleerd omdat de gemeente de gebruiker was van de panden. De termijnen om geconstateerde problemen te verhelpen zijn daardoor in overleg tussen de diensten en de gemeente verschoven.

Ook is dit de enige casus waarbij geconstateerd is dat het aantonen van de werkbaarheid van de brandmeld- en ontruimingsinstallatie schriftelijk buiten het handhavingstraject afgedaan mocht worden.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Tijdens de handhavingstrajecten in deze casus zijn dus meerdere bestuurlijke gesprekken gevoerd tussen de uitvoeringsdiensten en de gemeente. In die gesprekken heeft men afspraken gemaakt over de werkwijze wanneer tegen de gemeente als gebruiker eigenlijk een handhavingstraject opgestart zou moeten worden.

Het gevraagde handelen in deze casus (met de gemeente als gebruiker) week daarmee dusdanig af van de dagelijkse taakuitvoering, dat bestuurlijke opschaling en het opstellen van een nieuwe werkwijze om de eigen gemeente aan te schrijven nodig waren.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

De bovengenoemde bestuurlijke opschaling was een manier om te reflecteren op de casus om vervolgens in gezamenlijkheid tot een oplossing te komen. Ook is intern binnen de gemeente sprake geweest van reflectie en evaluatie naar aanleiding van de verstuurde handhabingsbrieven, waaruit ideeën voor het opstellen van een nieuwe werkwijze zijn voortgekomen.

13.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een gebruiker die vanuit zijn gemeentelijke rol betrokken was bij de casus, vanwege het eigenaarschap van de gemeente Nijmegen van het theater.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

Het door middel van een brief aanspreken op de verantwoordelijkheid voor brandveiligheid van De Klif is voortgekomen uit een ronde van de VRGZ, die op initiatief van de gemeente (in dit geval dus ook de gebruiker) meerdere wijkcentra (in totaal meer dan vijftig panden) in Nijmegen heeft gecontroleerd. Omdat er volgens de gebruiker geen formeel proces was voor het adresseren van de aanschrijvingen, zijn de controlebrieven op verschillende plekken binnen de gemeente terechtgekomen.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

Omdat de VRGZ het te lang vond duren voordat de acties uit de brieven werden opgepakt, wilde zij adviseren om de handhavingstrajecten via de ODRN in gang zetten. Maar na een gesprek met de gemeente en de uitvoeringsdiensten werd afgesproken om de uitvoeringsorganisatie van de gemeente, niet de gemeente zelf te laten aanschrijven. Omdat er na deze afspraak naar het oordeel van de VRGZ opnieuw te weinig acties waren uitgezet, zijn de trajecten alsnog doorgezet naar de ODRN. De ODRN nam het standpunt in dat wanneer er formele handhabingsverzoeken binnenkomen, zij deze ook in behandeling moet nemen.

Omdat het verhelpen van sommige geconstateerde tekortkomingen langer kan duren dan de daarvoor gestelde termijnen (bij afhankelijkheid van derde partijen), hebben de gemeente en de uitvoeringsdiensten in overleg met de burgemeester uit moeten leggen dat sommige termijnen niet gehaald zouden worden. Overigens was er daarbij geen discussie over de vraag of de gebouwen al dan niet veilig te gebruiken waren. Er was volgens de ODRN (die dit toen ook op papier heeft gezet) geen sprake (meer) van gevaar in de panden. In het strategische overleg werd mede op basis daarvan overeengekomen dat men wat soepeler om zou gaan met de gestelde termijnen.

Volgens de gebruiker was er daarnaast ruimte om met de uitvoeringsdiensten in gesprek te gaan over gelijkwaardige oplossingen. De diensten denken volgens hem pragmatisch mee zodat het gebouw uiteindelijk veilig is, maar dat soms ook op een net andere manier gerealiseerd kan worden. In de ervaring van de gebruiker kon men dus verantwoordelijkheid nemen in het uitvoeren van de maatregelen.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

Uit de ervaringen van de gebruiker blijkt verder dat de inschattingen van de risico's door de partijen niet ver uit elkaar lagen. Zo had de gebruiker, in dit geval de gemeente, veel vertrouwen in de inschatting van de uitvoeringsdiensten. Wel geldt dus dat er bij De Klif nog een handhavingstraject liep waarvan de gemeente niet binnen de gestelde termijnen zou blijven, terwijl de ODRN in het strategisch overleg stelde dat er in de panden geen sprake was van gevaarlijke situaties.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Over de kosten en baten geeft de gebruiker aan dat het gewoon geld kost om veiligheid op orde te houden, omdat dat ook een verplichting is. Of de kosten in verhouding staan tot de baten, is volgens de gebruiker een gewetensvraag. Omdat het een moeilijke afweging is hoe veilig 'veilig genoeg' is, wil de gebruiker minimaal voldoen aan de wet- en regelgeving. Hij gaat ervan uit dat de standaardregels uit het Bouwbesluit op basis van een proportionaliteitsafweging zijn gemaakt.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

In de ervaring van de gebruiker is de interactie met de uitvoeringsdiensten altijd prima geweest. Wat volgens hem meespeelt, is dat de ODRN ooit rechtstreeks onder de gemeente viel, wat maakt dat de lijntjes door die historie wat korter zijn. Het is volgens de gebruiker nadrukkelijk niet zo dat de uitvoeringsdiensten iets sneller door de vingers zien of soepeler zijn omdat de gebruiker in deze casus de gemeente is. Wel maken de verhoudingen dat het makkelijk is om aan te kloppen voor een gesprek.

13.5 SLOTSOM CASUS

In deze casus is zichtbaar dat de uitvoeringsdiensten direct de regels uit het Bouwbesluit volgen. Dit is geen verwijt maar het betekent dat de uitvoerders bijvoorbeeld niet de risicogerichte afweging (kunnen) maken dat enkele slingers in een kinderdagverblijf of folie op brandwerend glas geen risico voor de brandveiligheid met zich mee hoeven te brengen. De afweging van andere belangen (gezelligheid en privacy) versus een nihil extra brandveiligheidsrisico is voor handhavers evident lastig.

Verder is zichtbaar in deze casus dat in overleg met de gemeente tot een 'soepeler' handhavingsproces van de (zeer) kleine brandveiligheidsovertredingen wordt besloten dan ten opzichte van het private kinderdagverblijf, dat wel wordt aangeschreven.

In tabel 13.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 13.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Geen zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is deels aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Niet passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Overwegend positief

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van het (inmiddels) overdekte Winkelcentrum Dukenburg, dat (in eerste instantie niet-overdekt) geopend is in 1976, geanalyseerd.

14.1 CASUSBESCHRIJVING

Winkelcentrum Dukenburg is geopend op 16 september 1976 en is in de loop der jaren verder uitgebreid; ook is het winkelcentrum in 1989 overdekt geworden. Voor deze casus is relevant dat in 2008 een vergunningaanvraag is ingediend voor een verbouwing van het winkelcentrum. Uit gesprekken met betrokkenen wordt duidelijk dat de VRGZ (toen nog de gemeentelijke afdeling Brandweer) bij een daaropvolgende controle constateerde dat de brandwerende scheidingen van een winkelunit (tussen de winkel en de passage), die bedoeld zijn om te voorkomen dat een eventuele brand overslaat naar een andere ruimte, van onvoldoende kwaliteit waren.

Na een hierop volgend breder onderzoek naar de brandveiligheid in het winkelcentrum bleek volgens betrokkenen van de VRGZ dat er meer plekken waren met een significante kans op brandoverslag naar andere panden. Het winkelcentrum was in eerste instantie namelijk vergund en gebouwd als een winkelstraat en is pas later overdekt geworden. De passage gold daarom als een buitenruimte, waaraan andere brandveiligheidseisen verbonden zijn dan aan binnenruimtes. Tijdens het aanvullende onderzoek werd duidelijk dat ook vluchtwegen, blusleidingen, de onder het winkelcentrum gelegen parkeergarage en het glazen dak niet voldeden aan de gestelde eisen voor de brandveiligheid van een winkelcentrum in een binnenruimte.

De VRGZ had namelijk vastgesteld dat een beginnende brand in de passage of in een winkelunit zich snel zou kunnen uitbreiden na over te slaan naar een andere winkelunit of bovengelegen woningen, waardoor de brand onbeheersbaar zou worden. Door de overkapping van het winkelcentrum zou de rook niet goed weggkunnen, wat het vluchten (met de volgens de VRGZ toch al lange vluchtwegen) zou belemmeren.

Voor de gemeente en haar uitvoeringsdiensten was het moeilijk te overzien wat er nu precies allemaal moest veranderen, maar van meet af aan was vanwege de omvang van het winkelcentrum duidelijk dat de kosten van die beoogde veranderingen

minimaal honderdduizenden euro's zouden bedragen. Om die reden bestond in eerste instantie twijfel bij de betrokken partijen over de manier van handhaving die toegepast zou moeten worden. Wie zou immers gelden als aanspreekpunt en daarnaast moeten opdraaien voor de kosten?

Het eigendom in het winkelcentrum was namelijk juridisch ingewikkeld, met een (formeel niet verantwoordelijke) Collectieve Vereniging van Eigenaren (CVvE) die maar een deel van het gebied bestreek en bestond uit particuliere eigenaren, beleggers en corporaties. Los van het eigenaarschap gold het winkelcentrum als een belangrijke plek in het zuiden van Nijmegen, die volgens betrokkenen een grote sociale en maatschappelijke functie heeft in de wijk Dukenburg. De financiële consequenties voor de exploitanten en eigenaren zouden bovendien enorm zijn.

Uiteindelijk heeft het Nijmeegse college, op advies van de ODRN (toen nog gemeentelijke afdeling Bouwen & Wonen) en de VRGZ, besloten om een vooraanschrijving⁵⁴ te versturen naar de CVvE van het winkelcentrum. Daarin werd de aangetroffen situatie beschreven alsook een eerste inschatting van mogelijk te nemen maatregelen (zoals het compartimenteren van het winkelcentrum, het aanbrengen van een brandmeld- en ontruimingsinstallatie en het aanbrengen van een sprinklerinstallatie), ook al was dat toen nog moeilijk te overzien. In de vooraanschrijving verwijst de gemeente ook naar een extern onderzoek dat zij heeft laten uitvoeren waaruit bleek dat de bestaande passage als besloten ruimte moest worden gezien (en dus een binnenruimte was in plaats van een buitenruimte).

Na het versturen van de vooraanschrijving bleek al snel dat de CVvE van het winkelcentrum een andere benadering van de situatie hanteerde. Allereerst ontstond een uiteindelijk langlopende discussie over de vraag wie aangeschreven moest worden. De CVvE was van mening dat zij niet verantwoordelijk was voor de brandveiligheid in de individuele winkelunits, maar dat daarvoor de meer dan vijftig individuele eigenaren aangeschreven moesten worden. Na een periode van ongeveer twee jaar heeft de toen nieuwe voorzitter van de CVvE alsnog besloten om als CVvE op te treden als aan te schrijven partij.

Naast het procesmatige verschil van inzicht was volgens de betrokkenen ook sprake van inhoudelijke verschillen in de benadering van brandveiligheid. Zo betoogde de ingehuurd adviseur van de CVvE op verschillende momenten dat er sprake was van gelijkwaardige brandveiligheid, onder meer vanwege de vele vluchtwegen die het winkelcentrum kent. Aan de hoofddoelstelling van het Bouwbesluit zou daarmee worden voldaan. Bij de uitvoeringsdiensten was men echter van mening dat deze benadering niet goed genoeg was onderbouwd. Uiteindelijk heeft de CVvE na vele en lange discussies en druk vanuit de uitvoeringsdiensten besloten om zonder deze deskundige verder te gaan en de overheidsdiensten te volgen in hun zienswijze.

54 Gemeente Nijmegen, Directie Grondgebied, Bouwen en Wonen, *Vooraanschrijving brandveiligheid Winkelcentrum Dukenburg BESTAANDE BOUW*, 24 december 2010.

Passage uit vooraanschrijving van gemeente Nijmegen

“Het rapport van Efectis sprak dus heldere taal en ons college drong bij u aan op het treffen van de noodzakelijke voorzieningen. Sindsdien is er echter sprake van een voortdurende discussie tussen uw CVvE en ons college. Oorzaak is kennelijk een fundamenteel verschil in de benadering van de situatie in het winkelcentrum door uw CVvE enerzijds en door ons college anderzijds. Waar uw CVvE blijft schermen met de zogenaamde FSE-benadering (maar deze benadering niet concreet maakt, in de vorm het beloofde, goed onderbouwde, totaalplan), houdt ons college vast aan de stelling dat het bestaande winkelcentrum gewoon moet voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit 2003 (bestaande bouw), de bouwverordening en het Gebruiksbesluit.”

In de weken en maanden (en jaren) die daarop volgden, heeft de CVvE het initiatief van de gemeente overgenomen, wat begon met het uitvoeren van technische onderzoeken, het doorrekenen van mogelijke maatregelen en het nemen van noodmaatregelen. De verantwoordelijkheid voor het kiezen van technische oplossingen om te voldoen aan de standaardregelgeving was volgens de betrokkenen van de uitvoeringsdiensten nadrukkelijk belegd bij de CVvE. De te nemen noodmaatregelen waren onder meer het controleren en op orde brengen van de al bestaande ‘sidewall sprinklerinstallatie’, het weghalen van handelswaar en reclame-uitingen in de passage of in winkelingangen, het controleren van blusleidingen, en het maken van afspraken met de brandweer over onder meer de alarmering, doormeldingen en de bluswatervoorziening.

Uiteindelijk heeft de CVvE ook doorgerekend wat het zou kosten om het hele winkelcentrum te compartimenteren met grote wanden, om van iedere unit een eigen brandcompartimentering te maken. Tegelijkertijd is berekend wat het aanbrengen van sprinklers in het gehele winkelcentrum zou gaan kosten. Op basis van die doorrekening is besloten om het gehele winkelcentrum te voorzien van sprinklers, op verschillende plekken brandwerende scheidingen te plaatsen dan wel die te versterken, en extra bluswater te realiseren met een pomp. Ook zijn de meeste doorgangen en trappenhuisen met onder meer zelfsluitende deuren op een brandwerendheid van zestig minuten gebracht en is de parkeergarage voorzien van een brandmeld- en ont-ruimingsinstallatie.

Een bijkomend probleem was dat de CVvE in budgettaire zin niet berekend was op dusdanig grote uitgaven. Vanwege de juridische ingewikkeldheden betreffende het eigenaarschap heeft het lang geduurd voordat bepaald was hoe de doorgerekende maatregelen betaald zouden worden. Er waren namelijk ook winkels in het winkelcentrum die volgens de uitvoeringsdiensten wél voldeden aan het gewenste niveau, wat de discussie niet makkelijker maakte.

Tijdens het traject heeft volgens de betrokkenen veel overleg plaatsgevonden met maar ook tussen de verschillende partijen. Zo heeft de CVvE in samenspraak met de diensten een plan van aanpak opgesteld om de maatregelen door te voeren. Dit plan van aanpak heeft de ODRN ook onderdeel gemaakt van haar latere aanschrijving. Tijdens de werkzaamheden voor de te nemen maatregelen is door uitgelopen vergunningprocedures, de vondst van asbest, leveringsproblemen en een beperkte beschikbaarheid van aannemers, het plan van aanpak niet gehaald. Desalniettemin hebben de uitvoeringsdiensten hierin meebewogen door de termijnen voor de te nemen maatregelen te verlengen, omdat de CVvE volgens hen hard op weg was naar de gewenste eindoplossing en de argumenten voor uitstel verdedigbaar waren.

Naar verwachting zijn de werkzaamheden feitelijk en formeel afgerond in de laatste maanden van 2022, wat maakt dat het gehele traject van eerste constatering tot definitieve oplossing ongeveer veertien jaar heeft geduurd. De ermee gemoeide kosten bedragen volgens de betrokkenen enkele miljoenen.

14.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

In eerste instantie moet opgemerkt worden dat de situatie in deze casus al veertien jaar voortduurt. Impliciet hebben de uitvoeringsdiensten daarmee dus ook geaccepteerd dat de geconstateerde problematiek geen acuut risico vormt waarbij 'morgen' dodelijke slachtoffers zullen vallen.

Daarnaast is aan de start van het traject een externe adviseur ingeschakeld om te bepalen in hoeverre het winkelcentrum gezien kon worden als binnenruimte, in plaats van dat risicogericht is gekeken naar welke brandveiligheidsrisico's een rol speelden.

Ook zijn de argumenten om niet mee te gaan in een gelijkwaardige oplossing zoals die werd voorgesteld door een externe adviseur van de CVvE gericht op een 'niet-voldoende onderbouwing', in plaats van op een inhoudelijke afweging en beoordeling van de voorgestelde oplossingen.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

Hoewel het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door middel van voorgestelde gelijkwaardige oplossingen in eerste instantie niet werd toegelaten om niet-inhoudelijke redenen, bleek later in het traject dat de CVvE haar verantwoordelijkheid beperkt kon nemen door zelf technische maatregelen door te berekenen en daaruit de voor haar juiste optie te kiezen. Deze maatregelen zijn daarna voorgelegd aan de ODRN en geaccepteerd.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

In deze casus is zichtbaar dat de maatschappelijke functie van het winkelcentrum meermaals door de gemeente (en haar uitvoeringsdiensten) wordt aangehaald als argument om het niet te sluiten.

Wel moet opgemerkt worden dat met de kosten van de uiteindelijk geëiste voorzieningen de financiële positie (en dus de kans op het voortbestaan) van het winkelcentrum ernstig is verslechterd, met name omdat indirect geaccepteerd is dat de situatie veertien jaar mocht blijven voortduren.

14.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In deze casus is vanuit de gemeente (op advies van haar toenmalige afdelingen) gestart met een voornemen tot handhaven. Tijdens of kort na de overdekking van het winkelcentrum hebben volgens betrokkenen geen gesprekken plaatsgevonden over de implicaties daarvan voor de brandveiligheid en mogelijk te nemen maatregelen.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

De inhoudelijke beoordeling van de situatie vroeg geen bijzondere vaardigheden van de VRGZ. De insteek van de ODRN was haar dagelijkse procedurele taakuitvoering in brandveiligheidstrajecten.

Wel week de casus volgens betrokkenen in omvang en grootte van de kosten die ermee gemoeid waren zeer af van de dagelijkse taakuitvoering. Dat was mede de oorzaak dat er uiteindelijk later in het traject weer bestuurlijk is opgeschaald omdat werd onderkend dat de besluitvorming over handhaving meer vroeg dan de dagelijkse besluitvorming van uitvoerders waarbij niet naar het maatschappelijk belang hoeft te worden gekeken.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

De gemeente heeft destijds extern advies ingewonnen om te kunnen bepalen of het winkelcentrum volgens de wetgeving wel of geen binnenruimte was (dat is evident anders dan een risicogerichte adviesvraag).

In de casus is bestuurlijk opgeschaald om het Nijmeegse college op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Daarmee zijn er veel overleggen geweest tussen de betrokken partijen.

Er heeft geen (risicogerichte) evaluatie plaatsgevonden van het traject en de daarbij horende aanpak van de uitvoeringsdiensten.

14.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een ondernemer die in bestuurlijke zin onderdeel uitmaakte van de CVvE van het winkelcentrum.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

Toen de CVvE werd aangeschreven door de ODRN, is er een discussie ontstaan of de CVvE wel de juiste entiteit was om aan te schrijven. In eerste instantie was de opvatting vanuit de CVvE dat de ODRN niet bij de CVvE moest zijn omdat zij slechts eigenaar is van de passage en niet van het hele gebouw, maar bij de (meer dan vijftig) individuele eigenaren van de winkelunits. In de ervaring van de gebruiker zorgde deze discussie voor een slechte start van de relatie en belemmerde dat het zoeken naar een oplossing voor de brandveiligheid van het winkelcentrum.

Na een langlopende discussie heeft een nieuwe voorzitter van de CVvE een andere weg ingeslagen, om te voorkomen dat het een juridisch traject zou moeten worden. Hoewel het proces hiermee geholpen was, leven er op dit moment vragen bij de gebruiker welke consequenties de toenmalige keuze om zich als CVvE op te werpen voor deze problematiek in de toekomst zal hebben. De CVvE is daarmee medeverantwoordelijk geworden voor de techniek in de winkelpanden, die onder het eigendom vallen van de individuele winkeleigenaren (die de panden soms ook verhuren). In de ervaring van de gebruiker bevindt de CVvE zich daarmee op glad ijs omdat de CVvE verantwoordelijk is voor huurders waarmee de CVvE geen juridische relatie heeft, waarbij het spannend is hoe dat in de komende jaren gaat uitpakken.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

Betreffende de mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen voor het nemen van de brandveiligheidsmaatregelen is de ervaring van de gebruiker dat daar op veel momenten weinig ruimte voor was. Wat volgens hem mogelijk heeft meegespeeld is dat het traject begon met de langlopende discussie over de aan te schrijven partij, wat niet goed was voor het onderlinge vertrouwen tussen de uitvoeringsdiensten en de CVvE.

Zo geeft de gebruiker aan dat de CVvE gedurende het traject advies heeft ingewonnen van diverse externe partijen, maar dat deze adviezen niet werden omarmd door de VRGZ en de ODRN. De ervaring van de gebruiker is dat deze adviezen telkens tegen de verwachtingen in werden afgeschoten. Zo was er een adviseur van de CVvE die aan de hand van het gelijkwaardigheidsprincipe betoogde dat je voor het winkelcentrum met zoveel uitgangen en vluchtwegen organisatorisch zou kunnen borgen dat de veiligheid voor bezoekers en winkeleigenaren gegarandeerd was, vanwege de mogelijkheid om makkelijk te kunnen vluchten. Desalniettemin bleven de uitvoeringsdiensten bij het standpunt dat het winkelcentrum moest voldoen aan de standaardregels uit het Bouwbesluit. De VRGZ is volgens hem dan ook vaak op zoek naar comfort, dat wil zeggen naar aantoonbare veiligheid.

Een ander voorbeeld ziet de gebruiker terug in het onderhouden van een droge blusleiding. Hoewel de gebruiker het ermee eens was dat de blusleiding niet goed onderhouden was en opmerkingen daarover terecht waren, verbaasde het hem dat de ODRN kanttekeningen plaatste bij een voorstel van een in de ogen van de gebruiker gerenommeerde externe partij om dat probleem te verhelpen. Ook de externe partij sprak richting de gebruiker uit dat ze de kanttekeningen van de ODRN nog nooit eerder had meegemaakt. Volgens de gebruiker komt hij vaker (grote en kleine) externe partijen tegen die stellen dat ze de ervaringen 'met Nijmegen', namelijk de strakheid waarmee met regels en certificaten wordt omgegaan, nergens anders meemaken.

Bovenop deze strakheid ervaart de gebruiker vaak aan het lot overgelaten te worden door de VRGZ en de ODRN en weinig hulp te krijgen bij het verhelpen van geconstateerde tekortkomingen. De gebruiker heeft het gevoel het vaak 'zelf maar uit te moeten zoeken en aan te tonen', zonder de beweging om vanuit deskundige adviezen mee te kijken met wat er nog meer voor oplossingen mogelijk zouden zijn.

Uiteindelijk heeft de gebruiker later in het traject wel gesprekken kunnen voeren met de uitvoeringsdiensten over risico's en mogelijkheden voor alternatieve (gelijkwaardige) oplossingen voor een bepaalde tekortkoming. Hij denkt dat dit komt omdat het traject toen al dusdanig lang gaande was, dat het wederzijdse vertrouwen na de toch wel valse start is toegenomen. Een zeer recent voorbeeld daarvan, dat wel enige moeite kostte volgens de gebruiker, is dat het uiteindelijk is gelukt om voor een *nieuw* geconstateerde tekortkoming (brandwerendheid van deuren naar een open verkeersruimte) een gelijkwaardige oplossing te vinden waar de VRGZ en de ODRN informeel mee kunnen leven. Het voorbeeld is nog zo recent dat de gebruiker er wel nerveus over is of het uiteindelijk ook formeel gaat lukken, omdat een gesprek dat begint over 'probleem X' volgens hem al gauw ook gaat over 'nieuwe problemen Y en Z'.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

Waar het aankomt op de inschatting van de risico's was de gebruiker in de veronderstelling dat het winkelcentrum voldeed aan de brandveiligheidseisen omdat het een vergunning had en daarmee veilig was. Toen het winkelcentrum overdekt was gemaakt zijn er brandveiligheidsmaatregelen genomen die toentertijd (jaren negentig) gangbaar waren. In de ogen van de gebruiker zou het volstaan om de technische installaties die aan het einde van de levensduur waren te vervangen. Verder was de insteek van de CVvE (en haar adviseurs) met name gericht op het vinden van gelijkwaardige oplossingen, vooral op het gebied van vluchtwegen en mensen in veiligheid te brengen bij brand.

Zoals hierboven al genoemd hadden de uitvoeringsdiensten een heel ander beeld van de wijze waarop met de risico's om moest worden gegaan, wat ook blijkt uit het langdurige traject dat volgde. De gebruiker denkt dat het meegespeeld kan hebben dat er in de jaren van het traject elders winkelcentrumbranden zijn geweest, die hebben gezorgd voor (nog) meer voorzichtigheid bij de uitvoeringsdiensten.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Al met al heeft het langdurige traject (de eigenaren van) het winkelcentrum volgens de gebruiker veel financiële pijn gedaan. Hij begrijpt dat het altijd een afweging is tussen veiligheid en geld, maar stelt wel dat kosten en baten in deze casus niet tot elkaar in verhouding stonden. Wat daar bovenop kwam, is dat er bij de aanleg van een sprinklersysteem, voor welke oplossing was gekozen, veel asbest achter de plafonds werd aangetroffen. Het alternatief was om de brandcompartimentering van het winkelcentrum op orde te brengen, wat toen een minder aantrekkelijke oplossing leek te zijn.

Zoals eerder al kort genoemd is ook hier volgens de gebruiker sprake van juridische ingewikkeldheden. Een nieuwe eigenaar die een pand koopt in het winkelcentrum zou namelijk de houding kunnen aannemen dat hij of zij geen boodschap heeft aan de al gemaakte afspraken en geplande werkzaamheden. De gebruiker ziet nog best een aantal financiële en juridische uitdagingen voor de komende tijd.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

Al met al is de ervaring van de gebruiker met de interactie met de gemeente samen te vatten als star en moeizaam. Iets wat daarbij (naast bovenstaande) meespeelde, waren de werkprocessen bij de ODRN. Met individuele toezichthouders heeft de eigenaar prima ervaringen in de zin van bereidwilligheid, maar door een in zijn ogen versnipperde aanpak van de ODRN hebben zich ongelukkige ontwikkelingen voorgedaan.

Zo kwam het voor dat een individuele winkeleigenaar een vergunning had aangevraagd voor een verbouwing, die vervolgens beoordeeld werd door een toezichthouder die niet van de al lopende discussies en trajecten afwist. De beoordeling week daarbij ook nog af van de beoordelingen die in het traject voor het gehele winkelcentrum waren gedaan. Het was daarna volgens de gebruiker ingewikkeld om die winkeleigenaar aan boord te krijgen om mee te doen met het sprinklersysteem, omdat de winkel al was beoordeeld door een toezichthouder.

De gebruiker heeft daarom in de eigen perceptie veel moeite moeten doen om ervoor te zorgen dat de ODRN op een goede manier met het dossier omging. Eigenlijk had hij liever een casemanager gehad die als vaste contactpersoon en dossierhouder zou optreden en dat er intern bij de ODRN een seintje naar die persoon zou gaan als er een zaak binnenkwam die te maken had met het winkelcentrum. Overigens merkt hij wel op dat de ODRN bereidheid heeft getoond om te helpen en dat zij zich coöperatief heeft opgesteld. Wel waren er bij de gebruiker zorgen of die houding voldoende kon worden waargemaakt.

Waar de gebruiker positief op terugkijkt, is dat er in het handhavingstraject, ondanks de stringente insteek die hij als burger in zekere zin ook kon waarderen, steeds voldoende tijd is gegeven om tot haalbare oplossingen te komen. Dat blijkt mede uit de

zeer lange doorlooptijd van het traject en dit ziet hij dan ook als bewijs voor het wederzijds gegroeide vertrouwen tussen beide partijen.

14.5 SLOTSOM CASUS

Dit is een langlopende casus waarvan de slotsom moet zijn dat er vooral regelgericht is geopereerd waar het gaat over het te bereiken pakket aan brandveiligheidsmaatregelen terwijl in de handhaving de risico's niet zo groot worden geacht dat er binnen veertien jaar moet worden opgetreden. De beoogd risicogerichte advisering van verschillende externe adviseurs was niet succesvol in de zin dat het niet heeft geleid tot een ander advies van de uitvoeringsdiensten.

In tabel 14.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 14.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is niet aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Niet passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Bestuurlijke gebruiker negatief

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van een zorgcentrum van IrisZorg aan de Nieuwe Dukenburgseweg en Tarweweg in Nijmegen, genaamd De Hulsen, geanalyseerd.

15.1 CASUSBESCHRIJVING

De stichting IrisZorg is een algemeen nut beogende instelling (ANBI) en richt zich met haar zorgtaken op (jong)volwassenen.⁵⁵ Onder haar aanbod voor cliënten valt onder meer verslavingsbehandeling, (crisis)opvang, woonbegeleiding, en verschillende vormen van adviesgesprekken over drank, drugs, gamen of gokken. De Hulsen is een locatie van IrisZorg met een gebouwencomplex aan de Nieuwe Dukenburgseweg en Tarweweg in Nijmegen. Deze panden worden gebruikt als dag- en nachtopvang voor dak- en thuislozen. Ook vindt er op de locatie verslavingszorg en -opvang plaats.

Sinds 2016 hebben de VRGZ en de ODRN meerdere controles uitgevoerd bij deze locatie van IrisZorg. Tijdens verschillende controles door de jaren heen zijn overtredingen van het Bouwbesluit geconstateerd op het gebied van brandveiligheid. Toen in 2019 bekend werd gemaakt dat de opvang binnen twee tot drie jaar gesloopt zou worden, hebben de uitvoeringsdiensten (in overleg met IrisZorg) besloten om voor de resterende periode tot een gerichte aanpak van het brandveiligheidsrisico te komen. De nadruk zou daarbij liggen op veilig kunnen vluchten en het ontruimen van de aanwezigen. In afwachting van de sloop speelde brandbestrijding en beperking van de uitbreiding van de brand een minder belangrijke rol, aldus de ODRN in een spoedaanschrijving⁵⁶ op 27 februari 2019.

Naar aanleiding van deze afspraken heeft IrisZorg met haar eigen brandveiligheidsadviseur een plan van aanpak opgesteld om een overzicht en beschrijving over te leggen van de tekortkomingen en van de reeds getroffen en nog uit te voeren (organisatorische, bouwtechnische en installatietechnische) maatregelen.

⁵⁵ IrisZorg (z.d.). *Aanbod IrisZorg*.

⁵⁶ ODRN, *Spoedaanschrijving*, 27 februari 2019.

Toen de VRGZ op 20 februari 2019 een inspectie uitvoerde naar aanleiding van dat plan van aanpak, constateerde zij dat het plan van aanpak een te rooskleurig beeld schetste van de al getroffen maatregelen. Om die reden heeft de ODRN op 27 februari 2019 het bestuur van IrisZorg met spoed aangeschreven om maatregelen te treffen waaraan de hoogste prioriteit was toegekend door de VRGZ. Dit ging om maatregelen zoals werkzaamheden aan brand- en rookwerende scheidingen, het in orde maken van het onderhoudsrapport voor de brandmeld- en ontruimingsinstallatie, brandvertragende dekbedden en gordijnen aanschaffen, en het verhuizen van verminderd zelfredzame cliënten naar de begane grond. Overigens merkt de ODRN op dat IrisZorg de maatregelen die van belang zijn voor het ontluchten en ontruimen en het voorkomen van ontstaan en ontwikkeling van brand en rook die op korte termijn genomen kunnen worden, ook daadwerkelijk met spoed moest uitvoeren.

Passage uit spoedaanschrijving van ODRN

“Bestuurlijke overweging

Gelet op het voorgaande, is er in de maatschappelijke opvang van IrisZorg ‘De Hulsen’ sprake van een situatie die niet voldoet aan de wettelijke brandveiligheidsvoorschriften; er is sprake van een illegale, brandonveilige situatie. Vanwege het algemeen belang dat is gediend met handhaving, en ter voorkoming van ongewenste precedentwerking, zal – in geval van overtreding van wettelijke voorschriften – het bestuursorgaan dat bevoegd is om met toepassing van bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel ook van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Dat geldt des te meer indien de brandveiligheid in het geding is zoals in dit geval aan de orde.

Geconcludeerd kan worden, dat er wat ons betreft op dit moment sprake is van een zeer concreet risico voor de brandveiligheid. Deze situatie is voor ons niet acceptabel. Uit de inspectie van 20 februari jl. door de VRGZ is gebleken, dat u tot op heden in zeer beperkte mate maatregelen heeft getroffen in tegenstelling tot wat u aangegeven heeft in het Plan van Aanpak van 19 februari jl. Dit biedt ons te weinig vertrouwen, dat u zonder daaraan een formeel besluit te koppelen alsnog de benodigde maatregelen zult gaan treffen.

De VRGZ heeft een overzicht opgesteld ‘brandveiligheidsmaatregelen De Hulsen’ met daarin aangegeven een prioritering in de nog te nemen maatregelen (bouwkundig, organisatorisch en installatietechnisch). U dient nu wat ons betreft de maatregelen die van belang zijn voor het ontluchten en ontruimen en het voorkomen van ontstaan en ontwikkeling van brand en rook die door u op korte termijn genomen *kunnen* worden *ook daadwerkelijk met spoed* uit te voeren.

Overigens worden in deze aanschrijving enkel de maatregelen benoemd die wat ons betreft de hoogste prioriteit verdienen om het brandveiligheidsrisico zo snel mogelijk terug te brengen. De overige maatregelen zullen aan bod komen in een afzonderlijke aanschrijving (handhavingsbesluit).”

Op 15 maart 2019 is IrisZorg in beroep gegaan tegen de maatregel tot het indienen van een melding brandveilig gebruik omdat het niet haalbaar zou zijn om te voldoen aan de administratieve indieningseisen.⁵⁷ Een melding in dit stadium zou volgens IrisZorg amper iets toevoegen aan het doel om het brandveiligheidsrisico terug te brengen, omdat De Hulsen binnen afzienbare tijd gesloopt zou worden. Op 16 april 2019 heeft de VRGZ een hercontrole uitgevoerd om de stand van zaken van het uitvoeren van de maatregelen te inspecteren, mede naar aanleiding van het bezwaar. Daaruit bleek dat er vooral nog bouwkundige brandveiligheidsaspecten (zoals brandwerende scheidingen) openstonden en dat er (evident gezien het beroep van IrisZorg) sprake was van een aantal administratieve tekortkomingen.

Omdat IrisZorg in beroep was gegaan tegen de spoedaanschrijving, heeft op 10 mei 2019 een afstemmingsoverleg plaatsgevonden met de VRGZ en de ODRN. Als reactie op het bezwaar gaf de ODRN op 1 juli 2019 aan dat het verboden is het pand te gebruiken zonder gebruiksmelding en dat het al dan niet voldoen aan alle voorschriften van het Bouwbesluit daar niets aan verandert. Ook geeft de ODRN (met een naar eigen zeggen standaardzin in de brief⁵⁸) aan dat er een algemeen belang is dat gediend is met handhaving én dat zij ter voorkoming van ongewenste precedentwerking niet akkoord kan gaan met het bezwaar. IrisZorg moest de maatregelen dus implementeren.

Passage uit voornemen handhavend optreden van ODRN

“Overweging

Gelet op het voorgaande, is er in uw maatschappelijke opvang ‘De Hulsen’ sprake van een situatie die niet voldoet aan de wettelijke brandveiligheidsvoorschriften; er is sprake van een illegale, brandonveilige situatie. Vanwege het algemeen belang dat gediend is met handhaving, en ter voorkoming van ongewenste precedentwerking, zal – in geval van overtreding van wettelijke voorschriften – het bestuursorgaan dat bevoegd is om met toepassing van bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel ook van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Dat geldt des te meer indien de brandveiligheid in het geding is zoals in dit geval aan de orde.

Geconcludeerd kan worden, dat er wat ons betreft op dit moment nog steeds sprake is van een concreet risico voor de brandveiligheid. Deze situatie is voor ons niet acceptabel.”

Uiteindelijk heeft IrisZorg op 8 januari 2020 een melding brandveilig gebruik ingediend. Toen op 30 januari 2020 opnieuw een controle⁵⁹ werd uitgevoerd, hebben de uitvoeringsdiensten met IrisZorg afgesproken dat er een nieuw plan van aanpak opgesteld moest worden om het brandveiligheidsniveau omhoog te brengen en dat de melding brandveilig gebruik niet zou worden geaccepteerd vanwege het ontbreken van volgens de ODRN essentiële informatie.

⁵⁷ ODRN, *Voornemen handhavend optreden (illegale situatie)*, 1 juli 2019.

⁵⁸ ODRN, *Voornemen handhavend optreden (illegale situatie)*, 1 juli 2019.

⁵⁹ ODRN, *Eindbrief beoordeling gebruiksmelding*, 18 maart 2020.

Toen op 22 september 2020 weer een hercontrole plaatsvond om de status van de in te voeren maatregelen te bekijken, constateerde de VRGZ dat in een van de gebouwen in de ruimte tussen het plafond en de bovenliggende vloer zeer brandbaar 'zachtboard en/of polystyreenplaat' aanwezig was, boven een deel van de vluchtroutes. Dit was bij eerdere controles niet geconstateerd maar kon nu wel vastgesteld worden omdat het verlaagde plafond open was vanwege werkzaamheden voor de andere nog te nemen brandveiligheidsmaatregelen.

Naar aanleiding van deze constatering heeft de ODRN op basis van het advies van de VRGZ besloten om over te gaan tot een spoedaanschrijving⁶⁰ (last onder bestuursdwang). Daarin stelde zij dat de brandbare materialen in het plafond binnen één week na dagtekening van de brief verwijderd moesten zijn óf voorkomen moest worden dat deze materialen konden bijdragen aan brand- en rookontwikkeling. Verder zou de ontruimingsorganisatie per direct in staat moeten zijn om binnen één minuut de personen die aanwezig zijn in de 'bedreigde ruimte' in veiligheid te brengen, binnen vier minuten de aanwezigen in het compartiment en binnen vijftien minuten het volledige gebouw. In het derde en laatste punt werd IrisZorg opgedragen om, zolang de brandbare materialen aanwezig waren, per direct detectie in de vorm van minimaal rookmelders op batterij aan te laten brengen boven de plafonds. Daarbij werd onderkend dat deze niet dezelfde kwaliteit hebben als een reguliere brandmeld- en ontruimingsalarminstallatie, maar dat ze wel sneller én kosteneffectief te plaatsen zijn.

In de spoedaanschrijving waarschuwde de ODRN ervoor dat zij bij het niet, niet volledig of niet tijdig gehoor geven aan de last in de aanschrijving bestuursdwang zal (laten) toepassen. Dit houdt in, blijkt uit de brief, dat de ODRN zélf door feitelijk handelen een einde zou maken aan de illegale situatie door de materialen te verwijderen en de noodzakelijke maatregelen in de gebouwen te treffen. De kosten zouden dan verhaald worden op IrisZorg, desnoods met inschakeling van een deurwaarder.

Toen op 8 oktober 2020 een controle plaatsvond naar aanleiding van deze spoedaanschrijving, constateerden de uitvoeringsdiensten dat de ongewenste materialen niet overal waren verwijderd, maar dat er wel rookmelders waren aangebracht daar waar de materialen nog aanwezig zijn. Ook waren er zes brandwachten ingezet op 'strategische punten in de vluchtwegen'. IrisZorg gaf tijdens deze controle aan dat de aannemer nog drie weken nodig had om de ongewenste materialen te verwijderen. Daarop adviseerden de uitvoeringsdiensten dat de brandwachten ingezet moesten worden totdat de werkzaamheden waren afgerond. Ook adviseerden zij een oefening te organiseren ter bevordering van de samenwerking tussen de brandwachten en de interne BHV-organisatie. De ODRN spreekt in haar brief⁶¹ naar aanleiding van de controle van een (tijdelijk) acceptabel gelijkwaardig niveau, maar spoort IrisZorg aan om toe te werken naar een situatie die ook op de langere termijn houdbaar is.

60 ODRN, *Spoedaanschrijving (last onder bestuursdwang)*, 25 september 2020.

61 ODRN, *Tweede spoedaanschrijving*, 16 oktober 2020.

Passage uit tweede spoedaanschrijving van ODRN**"Samenvatting en conclusie**

Uit het voorgaande kunnen we afleiden dat u – als gevolg van de hierboven geschetste omstandigheden – niet álle zachtboard- en polystyreenplaten achter de systeemplafonds heeft kunnen verwijderen. Deels is er dus sprake van overmacht. U bent echter wél doortastend te werk gegaan en heeft, door het verwijderen van een deel van de platen, door het plaatsen van rookmelders (waar dat nog niet was gelukt) én (vooral) door de inzet van brandwachten, uiteindelijk wél bereikt dat er op dit moment (mede ook gelet op het advies van de VRGZ) sprake is van een situatie die (tijdelijk) acceptabel is voor wat betreft de brandveiligheid. Er kan in feite worden gesproken van een *gelijkwaardig* niveau van brandveiligheid, als bedoeld in het Bouwbesluit 2012, niveau *bestaande* bouw. In materiële zin heeft u dus wat ons betreft wél voldaan aan de last in de spoedaanschrijving van 25 september jl.; het daarmee door ons beoogde doel is immers feitelijk dan ook bereikt. Deze spoedaanschrijving is hiermee uitgewerkt.

Tegelijkertijd moeten we echter constateren dat we er nog niet zijn. De situatie is, door de door u getroffen maatregelen, *tijdelijk* dan wel op een aanvaardbaar niveau van brandveiligheid gebracht. Deze voldoet echter wat ons betreft niet voor de langere termijn en is ook voor u – mede gelet op de hoge kosten van de permanente inzet van brandwachten – redelijkerwijs niet vol te houden. Wij verwijzen hier mede naar de overwegingen ten aanzien van de brandveiligheid, zoals reeds weergegeven in de spoedaanschrijving van 25 september jl.

We moeten dus op een korte termijn toe naar een meer permanente situatie, die tenminste voldoet aan het niveau *bestaande* bouw uit het Bouwbesluit 2012, zónder de inzet van brandwachten. En dat betekent dat de zachtboard- en polystyreenplaten ook uit de systeemplafonds in de rest van het complex moeten worden verwijderd en dat ook de BHV-organisatie van IrisZorg zélf in staat moet zijn (worden gebracht) om, in het geval van een calamiteit, de bewoners tijdig te kunnen evacueren.

Vanuit onze wettelijke en morele verantwoordelijkheid als bevoegd gezag, en mede gelet op het belang van de (kwetsbare) bewoners van het complex 'De Hulsen', vinden wij dat u op korte termijn nog een aantal (aanvullende) maatregelen/voorzieningen dient uit te (laten) voeren om de brandveiligheid in dit complex op een – voor de langere termijn – acceptabel niveau te brengen (en te houden). Wij hebben daarom besloten om u een tweede spoedaanschrijving te doen toekomen en conformeren ons daarbij aan de door u zelf genoemde termijn, die de aannemer nog nodig zou hebben om de rest van de noodzakelijke werkzaamheden uit te voeren."

Twee weken later, op 22 oktober 2020, voerde de VRGZ opnieuw een brandveiligheidscontrole uit. Tijdens deze controle merkte de VRGZ op dat de werkzaamheden op de eerste verdieping nog een week zouden duren, maar de werkzaamheden op de begane grond op 23 oktober 2020 afgerond zouden zijn. De VRGZ ging akkoord met het verzoek van IrisZorg om '...de verplichting om brandwachten in te zetten op de begane grond...' op te heffen nadat de werkzaamheden op de begane grond waren afgerond. Opnieuw werd benadrukt dat IrisZorg een oefening ten behoeve van de interne BHV-organisatie moest organiseren.

Niet lang hierna werd bekend dat IrisZorg het complex tot uiterlijk 1 oktober 2021 zou blijven gebruiken, in afwachting van de sloop daarvan. Naar aanleiding van deze ontwikkeling besloten de uitvoeringsdiensten bestuurlijk op te schalen met als doel om de illegale situatie ter plaatse tijdelijk te gedogen, totdat het pand gesloopt zou worden. Met een gedoogbeschikking⁶² van 4 maart 2021 heeft het Nijmeegse college dan ook besloten om de situatie tijdelijk te gedogen voor acht maanden. Hoewel gedoogde activiteiten slechts zes maanden mogen duren, adviseert de VRGZ op basis van een risicoanalyse dat twee maanden langer gedogen in deze casus mogelijk is. Want, zo stelt de VRGZ, het object is voorzien van een brandmeldinstallatie met door melding naar de meldkamer van de brandweer, de brandcompartimentering is op orde gebracht, brandbare materialen zijn verwijderd, en de BHV-organisatie is op orde zodat de maximale ontruimingstijden niet worden overschreden.

Als op 1 oktober door de VRGZ en de ODRN wordt geïnspecteerd, blijkt dat IrisZorg een deel van de bewoners heeft overgebracht naar andere locaties, maar dat nog steeds wordt gezocht voor een geschikte plek voor vijftien verblijfplaatsen. In het gesprek met IrisZorg blijkt dat zij voornemens was om de laatste vijftien bewoners enkele dagen later (op 4 oktober) over te brengen naar een naastgelegen gebouw, genaamd 'De Flet'. Omdat uit een controle (uit voorzorg) van de VRGZ bleek dat De Flet niet voldeed aan de brandveiligheidseisen, maar de bewoners wel het andere pand moesten verlaten vanwege het aflopen van de gedoogtermijn, ontstond een lastige situatie. In het gebouw De Flet waren namelijk geen brand- en rookwerende voorzieningen aanwezig, de kelder stond vol met goederen, en het was daarom niet gegarandeerd dat alle aanwezige personen tijdig het gebouw zouden kunnen verlaten bij brand. Wel was er in het gebouw De Flet al een werkende brandmeldinstallatie aanwezig, waardoor redelijkerwijs verwacht kon worden dat de aanwezigen ten minste tijdig gealarmeerd zouden worden.

Na controle van De Flet op 4 oktober 2021 werd een aantal minimeisen gesteld aan het in gebruik nemen van de locatie, bijvoorbeeld over het leegruimen van de kelder, het aanbrengen van deurdrangers, de organisatie van toezicht, de aanpassing van het ontruimingsplan en het onderbrengen van de bewoners op de begane grond. Deze punten moesten dezelfde dag dus nog aangepast worden. In reactie op deze punten gaf IrisZorg aan te hebben voldaan aan slechts een deel van de eisen en geen andere keus te zien dan de bewoners over te plaatsen naar De Flet. De ODRN gaf daarop aan dat het pand niet in gebruik mocht worden genomen, omdat het niet zou voldoen aan de minimale eisen voor bestaande bouw. Ook werd opgemerkt dat het vorige pand niet meer in gebruik mocht worden genomen. De ODRN zou daarom op korte termijn een controle uitvoeren om te controleren of men zich had gehouden aan het besluit. Volgens betrokkenen bij deze casus heeft IrisZorg toch besloten om bewoners over te brengen naar De Flet, waarna de ODRN De Flet direct heeft laten ontruimen. De bewoners zijn vervolgens een aantal dagen elders ondergebracht, totdat De Flet in gebruik zou kunnen worden genomen.

⁶² ODRN, *Gedoogbeslissing*, 4 maart 2021.

Betrokkenen bij de ODRN geven aan dat er een gevoel was dat IrisZorg erg passief was als het ging om de brandveiligheid. Ook bestond het gevoel dat IrisZorg de bewoners van De Hulsen makkelijker elders kon onderbrengen dan zij aangaf te kunnen.

Op 6 oktober heeft de ODRN samen met de VRGZ opnieuw een controle uitgevoerd bij De Flet, waaruit bleek dat de openstaande punten voor een deel waren opgelost. Het pand mocht in gebruik worden genomen zodra IrisZorg per e-mail foto's zou aanleveren van de verholpen punten. Ook heeft de ODRN aangekondigd dat er een gedoogbesluit zou komen voor de situatie in De Flet, omdat de situatie ook met het invoeren van de minimale maatregelen nog steeds niet zou voldoen aan het Bouwbesluit.

Als gevolg van bovenstaande ontwikkelingen hebben op initiatief van de gemeente bestuurlijke overleggen plaatsgevonden tussen Nijmeegse wethouders en het bestuur van IrisZorg. Het doel van dit afstemmingsoverleg was om 'voor zover nodig' iedere twee weken de voortgang te bespreken van de brandveiligheidssituatie in De Flet, de sloop van De Hulsen, en de toekomstige overgang naar een nieuwbouwlocatie.

Uiteindelijk is op 21 oktober 2021 een gedoogbesluit⁶³ (van het Nijmeegse college) verstuurd, waarin de ODRN aan IrisZorg laat weten dat ze gedurende zes maanden niet handhavend op zal treden tegen de situatie in het pand De Flet onder de voorwaarden die gesteld waren voor de ingebruikname van het pand. Ook moest IrisZorg binnen vier weken een (nieuwe) aanvraag indienen voor een omgevingsvergunning, omdat de eerdere aanvraag niet-ontvankelijk was verklaard. In het gedoogbesluit wordt genoemd dat er met deze uitkomst een tijdelijk acceptabele situatie is gerealiseerd die min of meer gelijkwaardig is aan het niveau Bouwbesluit 2012, bestaande bouw. De nadruk lag wederom op het veilig vluchten en ontruimen van bewoners. Volgens de VRGZ was het veiligheidsrisico acceptabel voor deze tijdelijke situatie.

Uiteindelijk is de vergunning voor De Flet enkele weken later toegekend waar de opgevangen bewoners nu in afwachting zijn van de oplevering van de nieuwbouwlocatie. De formele processen zijn tijdens het schrijven van dit boek in de afrondende fase.

15.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

In deze handhavingscasus zijn meerdere voorbeelden terug te zien van risicogericht handelen door de uitvoeringsdiensten. Zo werden bijvoorbeeld rookmelders als tijdelijke maatregel acceptabel geacht totdat de brandmeld- en ontruimingsinstallatie naar behoren functioneerde, besloot de gemeente op advies van de VRGZ om twee

63 ODRN, *Gedoogbesluit gebouw 'De Flet'*, 21 oktober 2021.

maanden langer te gedogen omdat uit een risicoanalyse bleek dat dit mogelijk was, en werd een lager brandveiligheidsniveau van IrisZorg geëist omdat bekend was dat het pand binnen afzienbare tijd gesloopt zou worden met een concrete datum in zicht.

Ook zijn voorbeelden te herkennen van een meer regelgerichte aanpak. Zo gaf de ODRN in eerste instantie aan dat brandbestrijding en beperking van uitbreiding van brand in afwachting van de sloop van het pand een minder belangrijke rol zouden hebben, terwijl vrij snel daarna maatregelen werden voorgeschreven op basis van het Bouwbesluit die gericht waren op brandbestrijding en beperking van uitbreiding van brand.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

Op meerdere momenten in deze casus werd de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker aangesproken. Zo werd de gebruiker erop gewezen dat het zijn plicht was om zelf onderzoek te doen naar de brandveiligheid van het plafond. Ook werd de gebruiker meermaals gevraagd om een plan van aanpak op te stellen (maar wel ter goedkeuring van de ODRN waarmee de mogelijkheid tot invulling van de eigen verantwoordelijkheid weer minder werd) waarmee hij aan zou kunnen tonen hoe hij van plan was om de geconstateerde gebreken te verhelpen.

In de casus zijn ook voorbeelden terug te zien (in met name de spoedaanschrijvingen) waarbij de uitvoeringsdiensten tot op de letter (en soms nog verder dan dat) van het Bouwbesluit voorschrijven waar IrisZorg aan moet voldoen. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat IrisZorg een brandwerende scheiding in de gang op de begane grond moet aanbrengen, of dat zij een zogenoemde 'tabletop-oefening' moet organiseren ten behoeve van de interne BHV-organisatie.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

In de brieven die de uitvoeringsdiensten hebben verstuurd is geen aandacht besteed aan de kwetsbaarheid van de bewoners en wat dat betekent voor de redelijkheid van de kosten van de interventies die gevraagd werden aan een niet-commerciële stichting voor een tijdelijke situatie. In het bijzonder was, en dat is uitzonderlijk in vergelijking met andere casus in deze rapportage, het mogelijk op straat moeten slapen van vijftien bewoners van het pand voor de uitvoeringsdiensten onvoldoende reden om toe te staan dat ze daar nog enkele dagen langer mochten blijven, hoewel de bewoners daar al jaren zaten. Een verklaring kan worden gevonden in het gevoel bij de handhavers dat IrisZorg meer mogelijkheden had voor de opvang van deze bewoners dan zij suggereerde.

De gedoogbeslissing van het college heeft evident wel aandacht voor de redelijkheid van kosten en baten van veiligheidsinvesteringen in deze situatie.

15.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In deze casus hebben de uitvoeringsdiensten altijd eerst overleg gevoerd met IrisZorg maar zijn ze ook vrijwel parallel tot formele handhaving overgegaan.

De reden dat de goede volgorde van bespreken–adviseren–handhaven door de ODRN dus wat marginaal is gevolgd, is dat IrisZorg op het gebied van brandveiligheid niet werd gepercipieerd als een goedwillende gebruiker maar als een passief reagerende partij.

In de beleving van betrokkenen bij de gemeente kwam de spoedaanschrijving (last onder bestuursdwang) voor het brandbare materiaal in het plafond uit de lucht vallen: dat plafond was er immers al jaren.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

In deze casus was er voor de uitvoeringsdiensten geen aanleiding om extra deskundigheid te organiseren of anderzijds op te schalen, omdat dit inhoudelijk geen complexe casus was.

Alleen toen de uitvoeringsdiensten geconfronteerd werden met de situatie waarin het handelen zou leiden tot het op straat moeten zetten van vijftien bewoners van het pand uit een kwetsbare doelgroep, is na de eerste pogingen om IrisZorg aan te sporen daar een oplossing voor te bedenken, besloten om bestuurlijk op te schalen.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

In deze casus heeft veel overleg plaatsgevonden tussen de uitvoeringsdiensten. Later is ook sprake geweest van bestuurlijke betrokkenheid in de vorm van overleggen tussen twee wethouders van de gemeente en het bestuur van IrisZorg. Het doel van deze overleggen was om de situatie in gezamenlijkheid naar een goed einde te brengen, door de 'lijnen kort te houden'. Daarmee waren de reflectie en feedback georganiseerd.

Een interne evaluatie van de casus heeft niet plaatsgevonden.

15.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is het (ondanks herhaalde verzoeken) niet gelukt om in contact te komen met de gebruiker om deze te vragen naar zijn perspectief ten opzichte van het handelen van de overheid in deze casus.

15.5 SLOTSOM CASUS

In deze casus is zichtbaar dat advies van de VRGZ leidend is voor de inhoudelijke reactie van de overheid. De ODRN is aanvullend vooral gericht op de procedurele correctheid. Zorgen over de brandveiligheid leiden tot concrete, deels bovenwettelijke, adviezen waarmee volgens de VRGZ een acceptabel risiconiveau werd verkregen. De gebruiker is niet gestimuleerd zelf vanuit de eigen verantwoordelijkheid eigen expertise te mobiliseren. Daarmee is zeker niet toegekomen aan acceptatie van het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker.

In de *acute* handhaving zijn ambtelijk elementen van een risicogerichte aanpak zichtbaar met aandacht voor de kosten en baten van de handhaving: IrisZorg krijgt telkens de mogelijkheid om binnen enkele dagen maatregelen te treffen. Waar het gaat om maatregelen voor de langere termijn tot de sluiting is bestuurlijke opschaling nodig om tot een risicogericht gedoogbesluit te komen.

In tabel 15.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 15.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Deels risicogericht, deels regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Geen zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is niet aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Niet van toepassing

16 CASUS XIV: ZORGINSTELLING ‘ZAHET’

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de brandveiligheid van een Nijmeegse multiculturele zorginstelling genaamd Zahet, die inmiddels permanent gesloten is, geanalyseerd.

16.1 CASUSBESCHRIJVING

In deze casus richten we ons op een stichting die als zorgaanbieder zorg verleende aan ouderen, specifiek met een multiculturele achtergrond. Het was bij deze aanbieder dan ook mogelijk om cliënten met een multiculturele achtergrond in hun eigen taal en cultuur te verzorgen. De instelling bood verschillende vormen van zorg aan, waaronder woonbegeleiding met 24-uurs zorg.

Omdat de instelling begin 2019 onder de aandacht stond van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), voerde de IGJ daar verschillende controles uit. Tijdens een controlebezoek aan de instelling stelde de IGJ vast dat de locatie in gebruik was zonder een gebruiksvergunning. Ook constateerde de inspecteur van de IGJ destijds dat het bouwwerk van de instelling behoorlijk afweek van andere zorglocaties die de IGJ normaliter bezoekt. Deze twee redenen vormden voor de IGJ voldoende aanleiding om contact op te nemen met de ODRN en haar te verzoeken om het bouwwerk te controleren op brandveilig gebruik.

Naar aanleiding van dit verzoek nam de ODRN contact op met de VRGZ om in gezamenlijkheid een onaangekondigde integrale controle uit te voeren op de locatie. Uit het vooronderzoek van de VRGZ bleek dat het bouwwerk bij de VRGZ bekend stond als gebouw met een onderwijsfunctie, omdat het een voormalige school betrof. Het pand, dat overigens eigendom is van de gemeente, zou volgens de toenmalige gegevens van de VRGZ niet meer in gebruik zijn.

Toen de toezichthouders van de VRGZ en de ODRN op 18 april 2019 een controle uitvoerden, kwamen daar verschillende tekortkomingen uit naar voren. Het bouwwerk heeft drie bouwlagen, waarbij zich op de begane grond een woonruimte bevond en op de eerste verdieping enkele kantoren gesitueerd waren. Op de zolder waren geen verblijfsruimten aanwezig. De kamers van cliënten waren in voormalige klaslokalen geplaatst, waarbij een klaslokaal met behulp van een gipswand in twee kamers was verdeeld.

Uit de inspectie bleek volgens de VRGZ onder meer dat brandwerende voorzieningen ontbraken, wanden niet waren afgewerkt, er geen sprake was van brandcompartimentering, de brandmeld- en ontruimingsinstallaties in storing stonden, doormelding niet was gerealiseerd, deuren in de vluchtroute op slot zaten, brandbaar materiaal in de gangen stond, en dat sommige cliënten binnen op hun kamers rookten. Verder waren er geen medewerkers aangewezen als BHV'er of als ontruimer, was er geen ontruimingsplan, en was bij de brandweer onbekend dat er een zorginstelling op het adres gevestigd was (in plaats van een school) waardoor zij er bij brand niet van uit zou gaan dat er 's nachts mensen aanwezig zouden zijn in het pand. Bovenop al deze tekortkomingen was een bijkomend argument van de VRGZ dat bewoners sterk verminderd zelfredzaam zouden zijn bij brand.

Op basis van de inspectie heeft de VRGZ de ODRN geadviseerd⁶⁴ om direct maatregelen te treffen vanwege de risico's verbonden aan de ontdekking en beheersbaarheid van brand, en het moeten ontruimen van een zeer kwetsbare doelgroep. Volgens de VRGZ moest de instelling inspectiecertificaten overleggen van een werkende brandmeld- en ontruimingsinstallatie en aan kunnen tonen dat de installaties beheerd, gecontroleerd en onderhouden werden. Ook moest de eigenaar van de instelling personen aanwijzen of technische maatregelen treffen zodat het pand snel genoeg ontruimd zou kunnen worden. Deuren gelegen op de vluchtroute moesten daarnaast van de sloten afgehaald worden. Afsluitend bestonden er onduidelijkheden over de gebruiksfunctie van de instelling, die de instelling zelf niet kon benoemen.

Passage uit advies van VRGZ

“Conclusie: Tijdens de controle is door de toezichthouder geconstateerd dat de voorschriften uit het toetskader onvolledig worden nageleefd. Zie bijlage 1 voor de geconstateerde overtredingen.

Advies: Directe maatregelen treffen gezien het risico op grond van ontdekking van brand, beheersbaarheid van brand en het ontruimen van een zeer kwetsbare doelgroep.

Als directe maatregelen kan men denken aan het buiten gebruik stellen van de huidige functie of het toepassen van een gelijkwaardige oplossing, zoals de inzet van brandwachten gedurende 24 uur / 7 dagen per week.”

Op 19 april 2019 stuurt de ODRN een brief⁶⁵ aan de instelling waarin zij aangaf een totaal onacceptabele en illegale situatie te hebben geconstateerd, waarin zij onmiddellijk handhavend op zou moeten treden. Vanwege de grote risico's nam de ODRN het advies van de VRGZ een-op-een over. De ODRN schreef de instelling aan om met onmiddellijke ingang twee permanente brandwachten in te stellen, alle vluchtwegen in de vluchtroute vrij te houden en deuren en poorten in de vluchtroute te voorzien

⁶⁴ VRGZ, Toezicht brandveilig gebruik op verzoek van bevoegd gezag, 18 april 2019.

⁶⁵ ODRN, Spoedaanschrijving treffen voorzieningen brandveiligheid (besluit last onder bestuursdwang), 2019.

van een panieksluiting, en het aantal bewoners van het gasthuis te beperken tot het toenmalige aantal van acht personen.

Deze last zou onverkort blijven gelden totdat de ODRN schriftelijk zou hebben ingestemd met een (gedeeltelijke) intrekking of aanpassing daarvan. Overigens bleek later dat er al die tijd al elf personen in de instelling woonden, in plaats van acht personen zoals de instelling aan met de uitvoeringsdiensten had meegedeeld.

Passage uit spoedaanschrijving van ODRN

"Besluit, last onder bestuursdwang

Gelet op het voorgaande hebben wij besloten om u bij deze aan te schrijven tot het met onmiddellijke ingang:

1. Instellen van 2 permanente brandwachten*, die gedurende 24 uur per dag en 7 dagen per week aanwezig zullen zijn in het gasthuis Schependom, gevestigd aan de Schependomlaan 83 te Nijmegen;
2. Vrijhouden van alle vluchtwegen in het gasthuis en deuren en poorten (op het buiten-terrein) in de vluchtroute voorzien van een panieksluiting, dan wel er voor te zorgen dat deze zonder sleutel direct te openen zijn;
3. Beperkt houden van het huidige aantal bewoners in het gasthuis tot 8 personen.

(* deze brandwachten mogen beschikken over een voorziening voor ademlucht, maar dat is niet strikt noodzakelijk. Als gezegd, gaat het vooral om het zo spoedig mogelijk detecteren, en het vervolgens direct en effectief bestrijden, van een (beginnende) brand).

Deze last blijft *onverkort* gelden totdat wij uitdrukkelijk *schriftelijk* hebben ingestemd met (gedeeltelijke) intrekking of aanpassing hiervan.

Wij zullen er op toezien dat u gehoor geeft aan de last in deze aanschrijving. Indien u niet, niet tijdig of niet geheel gehoor geeft aan de last in deze aanschrijving, zullen wij de noodzakelijke maatregelen/voorzieningen zélf (laten) treffen, en wel op uw kosten (*toepassen bestuursdwang*). Alle kosten in verband met toepassing van bestuursdwang, ook die van de voorbereiding daarvan, zullen op u worden verhaald."

In de weken en maanden die volgden, heeft de instelling verschillende pogingen ondernomen om het brandveiligheidsniveau omhoog te brengen, maar zij is hier volgens de VRGZ onvoldoende in geslaagd. Zo heeft de instelling meerdere externe partijen ingehuurd om werk te maken van de geconstateerde gebreken, maar zijn deze partijen afgehaakt nadat de instelling hun facturen niet betaalde. Ook was het in de ervaring van de VRGZ lastig om afspraken te maken en informatie aangeleverd te krijgen.

De inzet van brandwachten is uiteindelijk wel afgeschaald, nadat de instelling tien medewerkers had opgeleid voor de bedrijfshulpverlening (met een op de instelling afgestemd opleidingsprogramma) van wie er twee permanent als medewerker van de instelling aanwezig zouden zijn. De brandmeldinstallatie zou daarnaast (na betaling van de factuur) op orde worden gemaakt, zodat een beginnende brand tijdig gesignaleerd zou kunnen worden.

Uiteindelijk werd de zorginstelling op 19 oktober failliet verklaard, mede vanwege het traject dat vanuit de IGJ liep omdat de aangeboden zorg ondermaats was. De cliënten werden bij andere zorgaanbieders ondergebracht. Het bestuurlijke handhavingstraject (waarvan ook de gemeente op de hoogte werd gehouden) kwam daarmee tot een eind.

16.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

Uit deze casus wordt duidelijk dat de uitvoeringsdiensten vanwege de aangetroffen situatie evident gehandeld hebben op basis van (ingeschatte) risico's, die volgens hen vanwege de veiligheid van de niet-zelfredzame doelgroep in de zorginstelling niet kon voortduren.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

Vanwege de betrokkenheid en eerste signalen van de IGJ en de aangetroffen situatie in de zorginstelling hebben de uitvoeringsdiensten (begrijpelijkerwijs) geen beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de instelling.

Een ander relevant punt is dat het pand eigendom is van de gemeente Nijmegen en de gemeente daarmee een zorgplicht heeft om gevaar voor de gezondheid of veiligheid door het bouwwerk te voorkomen. Hoewel er altijd een spanningsveld zit tussen de verantwoordelijkheid van een gebouweigenaar voor veilig beheer versus de verantwoordelijkheid voor veilig gebruik door de huurder, was de situatie nu dat een gebouw van de gemeente met een onderwijsfunctie gebruikt werd als een gebouw met een woonfunctie voor zorg. De gemeente heeft hier als eigenaar geen actie op ondernomen, maar is tegelijkertijd door de uitvoeringsdiensten ook niet aangesproken op deze verantwoordelijkheid.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

In deze casus is zichtbaar dat de kwetsbare doelgroep van de zorginstelling in combinatie met de aangetroffen situatie door de uitvoeringsdiensten als reden werd opgevoerd om het traject spoedeisend op te pakken en de zorginstelling direct aan te schrijven met een last onder bestuursdwang.

16.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

Vanwege de ervaren urgentie van de uitvoeringsdiensten zijn ze gelijk overgegaan tot handhaving in plaats van de instelling eerst te waarschuwen. Wel werd aan de gebruiker onderbouwd meegedeeld waarom gelijk overgegaan zou worden tot hand-

having: de risico's van de aangetroffen situatie waren namelijk dusdanig hoog dat er grote spoed achter de voorgestelde maatregelen gezet moest worden.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Het gevraagde handelen van de uitvoeringsdiensten in deze casus is gezien de veelvoorkomende brandveiligheidscontroles (in zorginstellingen maar ook daarbuiten) passend bij de dagelijkse taakuitvoering.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Rondom deze casus heeft anders dan de gebruikelijke interne overleggen geen reflectie, evaluatie of feedback plaatsgevonden.

16.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is het (ondanks herhaalde verzoeken) niet gelukt om in contact te komen met de gebruiker om deze te vragen naar zijn perspectief ten opzichte van het handelen van de overheid in deze casus.

16.5 SLOTSOM CASUS

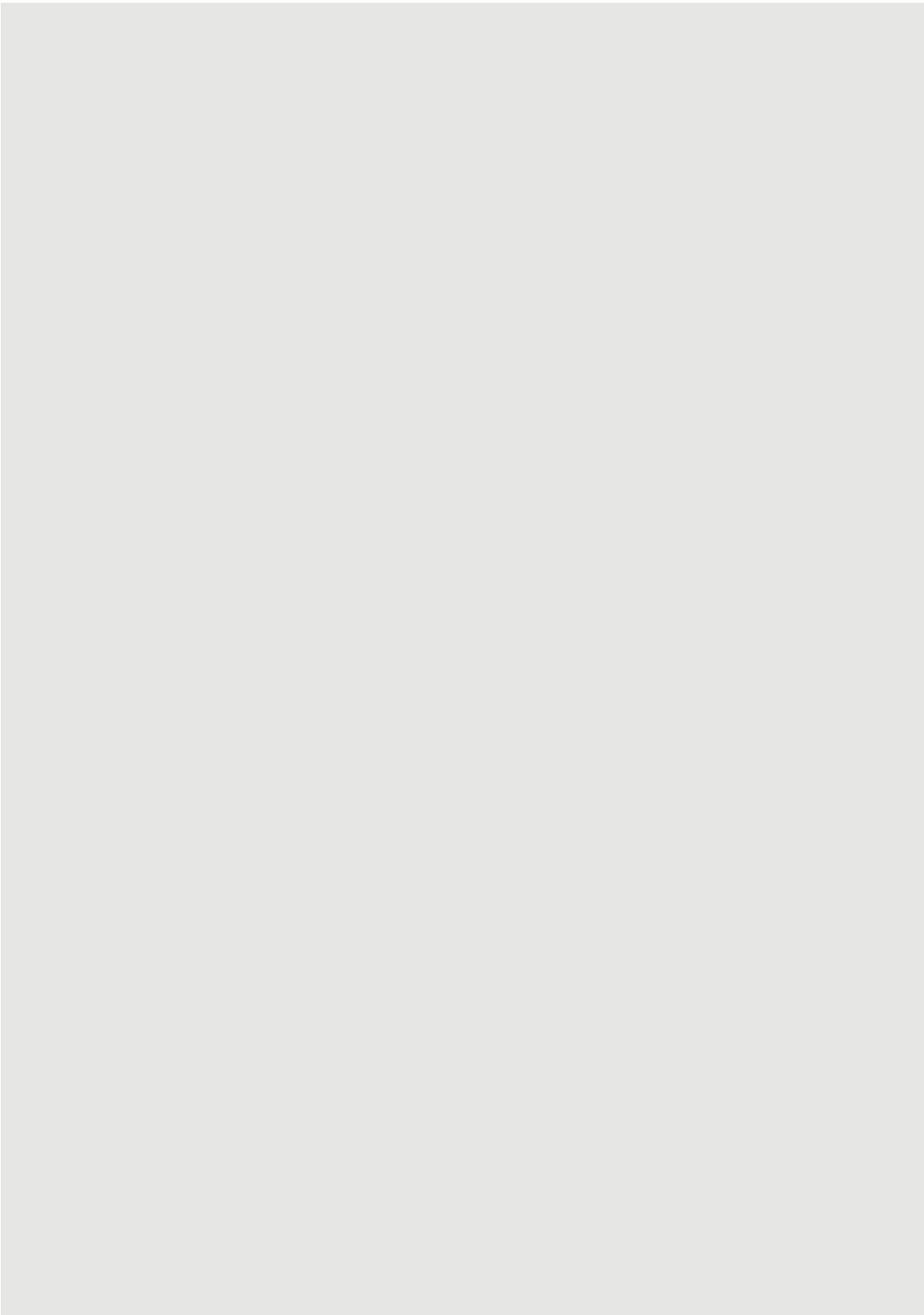
Deze casus was in zekere zin rechttoe-rechtaan. Er was een evident significant verhoogd brandveiligheidsrisico omdat de kans op brand verhoogd was en de effecten groot konden zijn vanwege de beperkte zelfredzaamheid van de bewoners. De VRGZ en de ODRN zijn daarom direct tot handhaving overgegaan.

In tabel 16.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 16.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk risicogericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is niet aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Geen elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Niet van toepassing

CONSTRUCTIEVE VEILIGHEID (VIJF VAN TWINTIG CASUS)



Voor deze casus is het VTH-proces rondom de constructieve veiligheid van een particuliere woning in Nijmegen als gevolg van een incident met het onderstromen van het gebouw, geanalyseerd.

17.1 CASUSBESCHRIJVING

Het onderstromen (of onderkelderen) van gebouwen houdt in dat er onder het al bestaande pand een deel van de grond wordt uitgegraven met als doel een nieuwe ruimte te creëren. In deze casus kijken we naar een particulier die een vergunning heeft gekregen om zijn tussenwoning te onderstromen en de woning uit te bouwen aan de achterkant. Tijdens de werkzaamheden is de graafkuil ingezakt waarover een oplettende omwonende de gemeente informeerde.

In reactie op deze melding heeft de ODRN direct een controle uitgevoerd bij het pand. Zij constateerde dat de achterzijde van de begane grond is gesloopt en de achterste helft van de woning te diep is uitgegraven tot anderhalf tot twee meter onder de bestaande fundering. Het uitgegraven zou en in een bepaalde volgorde en in kleine delen moeten gebeuren, van maximaal één meter breed en iets meer dan één meter hoog. De grond is echter in één keer uitgegraven met de ingezakte graafkuil als gevolg. De graafmachine is half bedolven en een reeds gebouwde kelderkoekoek (constructie voor daglicht en/of ventilatie) is vernield.

In het inspectierapport⁶⁶ van de ODRN is te lezen dat het volgens de inspecteurs een gevaarlijke situatie betreft omdat 'afwijkend van de vergunning en ondeskundig' was gewerkt:

⁶⁶ ODRN, *Inspectierapport*, 2 augustus 2022.

Passage uit inspectierapport van ODRN

“Het betreft een gevaarlijke situatie omdat er afwijkend van de vergunning en ondeskundig is gewerkt. Hierdoor ontbreekt de noodzakelijke constructieve veiligheid en is sprake van instortingsgevaar van de betreffende woning, de bovenwoning én van de beide aangrenzende woningen.”

De inspecteurs van de ODRN hebben besloten om de bouw direct stil te leggen. De ODRN heeft verder vanwege het mogelijke instortingsgevaar besloten om over te gaan tot ontruiming van de bovengelegen woning van het pand. In eerste instantie was besloten om alleen het bovengelegen pand te ontruimen, maar na intern telefonisch overleg bij de ODRN zijn ook de woningen aan weerszijden ontruimd.

Naast het aanzeggen van de bouwstop hebben de inspecteurs van de ODRN de particulier vanwege het instortingsgevaar ter plekke aangezegd dat de uitgraving direct moest worden gevuld met zand, zonder dat er trillingen mochten worden veroorzaakt. Verder mocht een half bedolven graafmachine niet worden verwijderd en moest de aannemer per direct voorzieningen laten treffen om de constructieve veiligheid te borgen. De aannemer heeft daarop een werkplan voorgelegd aan de ODRN, waarmee zij akkoord is gegaan. Overigens hoefde het uitvoeren van de meest acute maatregel niet te wachten op goedkeuring van de ODRN (het aanvullen met vochtig vulzand). Daar moest vanwege het instortingsgevaar gelijk mee worden gestart. Na een controle van de ODRN waaruit bleek dat er voldoende stabiliteit was als gevolg van de uitgevoerde maatregelen van de aannemer, konden de bewoners van de boven- en naastgelegen woningen terug naar hun woning.

Teneinde de bouwstop vervolgens op te kunnen heffen heeft de ODRN de aannemer gevraagd om aan te geven hoe hij van plan was de werkzaamheden te hervatten, aan te tonen dat de woning stabiel is, een werkplan op te stellen voor de verdere uitvoering van de werkzaamheden, en een sloopmelding in te dienen. De bouwstop zou tot goedkeuring van deze punten van kracht blijven. Daarop heeft de aannemer een constructeur een adviesrapport op laten stellen, waarin voorstellen gedaan worden om de situatie terug te brengen naar de nul-situatie, om van daaruit op juiste wijze verder te gaan met de werkzaamheden. In eerste instantie is de ODRN niet akkoord gegaan met het adviesrapport, waarvoor zij (op detailniveau) verschillende redenen heeft aangedragen. Nadat de constructeur de opmerkingen van de ODRN had verwerkt in het adviesrapport, ging zij akkoord met de uitvoering ervan.

Passage uit inspectierapport van ODRN

“30-08-2022:

In overleg met onze juriste nog even voor de duidelijkheid. De bouwstop blijft van kracht. Ik geef je per stap toestemming voor uitvoering, dan wel in het proces meerdere stappen tegelijkertijd in overleg met mij.

Dus nu kan je met stap 1 beginnen en melden wanneer het klaar is.

Met elke stap bedoel ik het overzicht van jouw constructeur:

4.0 FASERING

In dit hoofdstuk wordt het hervatten van de werkzaamheden en de volgorde ervan tekstueel beschreven.

1. De stalen balk onderstempelen met aan de linkerkant van de woning;
2. De linker gemetselde penant voorzien van chemische ankers zoals beschreven in 3.1;
3. De stalen balk onderstempelen aan de rechterkant van de woning;
4. De rechter gemetselde penant voorzien van chemische ankers zoals beschreven in 3.1;
5. De bouwmuur, penant en aanbouw aan de rechterkant van de woning onderstromen;
6. Uitgraven tot onderzijde onderstroomde wanden;
7. Opnieuw stellen stempels aan rechterkant van de stalen balk zoals beschreven in stap 3;
8. Ontgraven ter plaatse rechter penant tot onderzijde aan te brengen poer;
9. Aanbrengen poer zoals beschreven in hoofdstuk 3.2;
10. Onderstromen penant aan rechterkant woning;
11. Opnieuw stellen stempels aan linkerkant van de stalen balk zoals beschreven in stap 1;
12. Ontgraven ter plaatse van linker penant tot onderzijde aan te brengen poer;
13. Aanbrengen poer zoals beschreven in hoofdstuk 3.2;
14. Onderstromen penant aan linkerkant woning;
15. Onderstromen van de wanden betreffende de 2^e ring;
16. Aanbrengen constructievloer kelder;
17. Aanbrengen verdiepingsvloer begane grond.”

Tijdens het schrijven van dit boek vinden de werkzaamheden nog steeds plaats; uit controles door de ODRN blijkt dat die volgens het plan verlopen. Wel loopt er nog een bezwaarprocedure tegen de bouwstop, omdat de gebruiker het niet eens is met de gronden waarop die stop is aangezegd.

17.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN*Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen*

In deze casus is zichtbaar dat met een beroep op een (instortings)risico onderbouwd wordt waarom de bouwstop is afgekondigd en de naastgelegen woningen ontruimd moesten worden.

Vervolgens is echter ook zichtbaar dat de ODRN als onderbouwing voor het bestaan van de 'gevaarlijke situatie' enkel verwijst naar het niet naleven van de afgegeven vergunning. Zoals altijd is het niet naleven van een vergunning geen bewijs dat er een gevaarlijke situatie bestaat.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

Uit het feit dat de gebruiker zelf een plan van aanpak mocht opstellen om ter toetsing aan de ODRN voor te leggen blijkt dat in deze casus zijn eigen verantwoordelijkheid is aangesproken. Wel heeft de ODRN het advies van de externe partij die door de gebruiker was ingeroepen ten behoeve van het hervatten van de werkzaamheden, op zeer gedetailleerde wijze beoordeeld (zij heeft die beoordeling dus eigenlijk zelf opnieuw gedaan).

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Volgens de ODRN was er evident sprake van een risico op instorting waardoor de acute overheidsinterventie proportioneel was in de zin van maatschappelijke kosten en baten. Maar de proportionaliteit van de daarna geëiste maatregelen is ingewikkelder omdat daar geen kosten- en batenanalyse van is gemaakt. Er is uitgegaan van 'absolute' zekerheid waardoor meer eisen aan het oorspronkelijke plan van de externe constructeur werden gesteld dan aanvankelijk de bedoeling was.

17.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN*De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente*

In deze casus is een goede volgorde van interventies toegepast. Vanwege de volgens de ODRN acuut risicovolle situatie is een bouwstop afgekondigd en heeft een ont-ruiming plaatsgevonden. Daarna is stapsgewijs het gebruikelijke handhavingstraject doorlopen met bijvoorbeeld het op laten stellen van een plan van aanpak door de gebruiker en de toetsing daarvan door de ODRN.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

De ODRN heeft de expertise in huis op het gebied van de eisen die verbonden zijn aan het onderstromen van een gebouw, dat is bijna dagelijkse kost. Anderzijds vindt het

(bijna) instorten van huizen zelden tot nooit plaats en mag van de ODRN dus ook geen expertise verwacht worden om te beoordelen of (en hoe) een verkeerd uitgegraven fundering tot instortingsgevaar leidt. Het constructief beoordelen van het herstelplan dat eigenlijk een hernieuwde aanpak voor het onderstromen is, is wel weer dagelijks werk.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Afgezien van intern overleg bij de ODRN op basis waarvan de twee panden naast de desbetreffende woning en bovenwoning ook zijn ontruimd, is er in deze casus geen reflectie, evaluatie of feedback georganiseerd.

17.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

De gebruiker in deze casus heeft om hem moverende redenen besloten niet mee te werken aan dit onderzoek.

17.5 SLOTSOM CASUS

In deze casus is een melding van een evidente regeloverschrijding met als resultaat een onduidelijk instortingsrisico conform het Nijmeegse beleid opgepakt: de (aannemer van de) gebruiker is verzocht zelf met een plan te komen dat na toetsing is geaccepteerd. De beoordeling van het acute instortingsrisico is zeker geen dagelijks werk maar het constructief beoordelen van een herstelplan is dat wel. Op het werkplan van de aannemer om het acute risico weg te nemen door o.a. stutting waren (mogelijk daardoor) geen opmerkingen, maar op het door een ingehuurde externe adviseur opgestelde herstelplan wel.

In tabel 17.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 17.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Deels risicogericht, deels regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Niet passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Geen elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Niet van toepassing

18 CASUS XVI: PARKEERDEK WOONCOMPLEX 'MALDERBORGH'

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de constructieve veiligheid van de parkeergarage van het wooncomplex Malderborgh in het zuidwesten van Nijmegen geanalyseerd. Naar aanleiding van een incident met een breedplaatvloer in Eindhoven is het gebruik van breedplaatvloeren in de constructie van de parkeergarage in Nijmegen onder de loep genomen.

18.1 CASUSBESCHRIJVING

Een breedplaatvloer is een vloer die is opgebouwd uit prefab betonnen onderplaten, de onderschil genoemd, waarop tijdens het bouwen dan beton wordt gestort om de definitieve vloer te krijgen. Deze prefab plaat bevat wapeningsstaal en wordt in de bouw gebruikt als bekisting voor het beton dat erop wordt gestort. De breedplaatvloer wordt in Nederland veel toegepast in bijvoorbeeld parkeergarages.

Op 27 mei 2017 is een deel van een parkeergarage van Eindhoven Airport ingestort. De parkeergarage was op dat moment in aanbouw. De oorzaak van de instorting was de toepassing van een breedplaatvloer die in bepaalde gevallen onveilig kan zijn. Naar aanleiding van dit incident heeft het Nijmeegse college van het ministerie van BZK een informatiedocument ontvangen, waarin tevens verzocht werd om gebouw-eigenaren hun gebouw te laten controleren aan de hand van een meegestuurd stappenplan.

Naar aanleiding van het verzoek van het ministerie heeft de gemeente Nijmegen geïnventariseerd om hoeveel bouwwerken het ging. Onder de reikwijdte van de inventarisatie vielen gebouwen (niet zijnde woningen) van na 1999, onderdelen van woongebouwen zoals parkeergarages en winkels, en specifieke manieren waarop de breedplaatvloeren werden toegepast.

Met behulp van deze afbakening was een lijst van ruim 17.000 bouwwerken met breedplaatvloeren te reduceren tot een lijst van 226 bouwwerken die nader onderzocht moesten worden. Daarbij werd in een interne notitie⁶⁷ opgemerkt dat nieuwere

⁶⁷ ODRN, *Aanpak inventarisatie breedplaten gemeente Nijmegen*, 2019.

bouwwerken waarschijnlijk meer risico met zich mee zouden dragen dan oudere bouwwerken, omdat de laatste zich in dat opzicht al bewezen hebben.

Vervolgens heeft de ODRN, blijkens een interne notitie, een afweging gemaakt voor de wijze waarop de 226 bouwwerken nader onderzocht moesten worden. Enerzijds was het een optie om alle eigenaren aan te schrijven en hun te vragen hun panden te laten controleren door een erkend en deskundig bureau, anderzijds was het een optie om met een risicogestuurde aanpak een prioritering te maken in de lijst van 226 panden. Omdat de eerste optie zou leiden tot een mogelijk onnodig onderzoek voor een deel van de pandeigenaren, is voor de tweede optie gekozen. Als gevolg van die keuze zijn de panden ingedeeld naar bouwjaar en gebruiksfunctie, wat ertoe leidde dat er 181 bouwwerken overbleven die nader onderzoek behoefden.

Het stappenplan voor deze overgebleven 181 bouwwerken begon met het verzamelen van informatie, waarna op basis van een risico-inschatting beoordeeld kon worden of de eigenaar van de breedplaatvloer aanvullend onderzoek zou moeten verrichten. Indien dat het geval was, zou de ODRN overgaan tot een aanschrijving om de eigenaar aan te sporen nader onderzoek te laten doen.

Een van die 181 panden, waar we ons in deze casus op richten, is de parkeergarage van het wooncomplex Malderborgh. Naar aanleiding van het vooronderzoek heeft de ODRN een brief⁶⁸ verstuurd aan de Vereniging van Eigenaren (VvE) van de Malderborgh met het verzoek om informatie aan te leveren over het dek van de ondergrondse parkeergarage. In de brief wordt aangegeven dat de breedplaatvloeren in de constructie van Malderborgh ter discussie staan na het onderzoek rond het 'parkeergarage Eindhoven'-incident. Ook wordt de eigen verantwoordelijk voor de veiligheid van het bouwwerk benadrukt en wordt aangegeven dat er 'helaas' nader onderzoek nodig is naar het gebouw.

Passage uit brief van ODRN aan VvE Malderborgh

"Wat verwachten wij van u?

Volgens het Bouwbesluit 2012 zijn gebouweigenaren zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en de veiligheid van hun bouwwerken. Bovenstaande betekent helaas voor u dat er een nader onderzoek naar uw gebouw(en) nodig is. Om de veiligheid van uw bouwconstructie te beoordelen hebben wij aanvullende informatie van u nodig. Om welke zaken het gaat, vindt u in het in de bijlage opgenomen Stappenplan.

Graag ontvangen wij deze informatie van u uiterlijk twee weken na verzenddatum van deze brief. Wij kunnen dan snel beoordelen of en zo ja tot welke actie moet worden overgegaan om ervoor te zorgen dat uw gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm."

68 ODRN, *Veiligheid gebouwconstructie met breedplaatvloeren*, 29 december 2017.

Toen uit de door de VvE aangeleverde informatie (waaronder extern onderzoek door de oorspronkelijke bouwer) bleek dat het parkeerdek tot de risicocategorie behoort en dus mogelijk niet veilig genoeg was, zijn er (op advies van de externe partij) maatregelen ingesteld om te voorkomen dat er nog zwaar transport over het parkeerdek kon rijden (zoals verhuis- en vuilniswagens), om de belasting op het parkeerdek te verlagen. Zo werd het verkeer dat zwaarder was dan auto's en bestelbusjes verboden om gebruik te maken van het parkeerdek van Malderborgh. Voor de hulpdiensten is een tijdelijke weg aangelegd door middel van stalen platen. Besloten werd om de resultaten van het toen nog lopende landelijke onderzoek af te wachten, alvorens aanvullende maatregelen te nemen.

Toen het landelijk onderzoek voldoende gevorderd was om de gevolgen ervan voor gebouweigenaren te overzien, heeft de ODRN met een voornemen tot handhavend optreden⁶⁹ aan de VvE van Malderborgh kenbaar gemaakt dat overgegaan moest worden tot het nemen van aanvullende maatregelen. De VvE moest binnen zes maanden overgaan tot het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning, een plan van aanpak opstellen gebaseerd op het externe rapport, en de parkeerdek vloer herstellen om de 'illegale situatie' op te heffen. Ook wordt in de brief opgemerkt dat het ongemoeid laten van de illegale situatie een ongewenst precedent zou scheppen.

Passage uit voornemen handhavend optreden van ODRN

"Voornemen handhavend optreden

Gelet op het voorgaande zijn wij voornemens om u formeel aan te schrijven om het parkeerdek van de parkeergarage bij woon-zorgcomplex de Zonnebaars gelegen aan de Grootstalselaan 149 te Nijmegen, te herstellen. U wordt nu eerst zélf nog voor de laatste keer in de gelegenheid gesteld om de illegale situatie ter plaatse op te heffen. U dient daartoe binnen 6 maanden na verzenddatum van deze brief:

- een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (overige veranderingen) via www.omgevingsloket.nl in te dienen, daarbij een plan van aanpak aan te leveren gebaseerd op rapport 9780-1-0, Hageman d.d. 20-5-19 en de parkeerdek vloer te (laten) herstellen. Dit alles dient te gebeuren binnen de hiervoor gestelde termijn;

We wijzen u er op, dat indien u niet (tijdig) of niet volledig hieraan tegemoet komt, dat wij genoodzaakt zijn om een formeel aanschrijvingsbesluit op te stellen, waarin u gedwongen wordt om de illegale situatie alsnog te (laten) beëindigen onder dreiging van het opleggen van dwangsom(men) dan wel door toepassing van bestuursdwang. In laatst genoemd geval zal een derde de benodigde werkzaamheden uitvoeren op uw kosten (waaronder begrepen de kosten ter voorbereiding daarvan)."

⁶⁹ ODRN, *Voornemen handhavend optreden (illegale situatie parkeerdek)*, 7 augustus 2019.

Uiteindelijk heeft de externe partij, de oorspronkelijke bouwer, namens de VvE van Malderborgh een versterkingsplan opgesteld. Deze partij was ook bij een landelijk afstemmingoverleg onder voorzitterschap van het ministerie van BZK betrokken over passende maatregelen voor dit type vloerconstructies. Het plan is marginaal gecontroleerd en goedgekeurd door de ODRN. De werkzaamheden zijn binnen de door de ODRN gestelde termijn uitgevoerd, waarmee het dek voldoende constructief is versterkt. De ODRN heeft tijdens de werkzaamheden op de uitvoering verschillende malen toezicht gehouden.

18.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

In eerste instantie heeft de ODRN op gestructureerde wijze risicoanalyses uitgevoerd van de meer dan tweehonderd bouwwerken in Nijmegen die mogelijk een gevaarlijke constructie hadden, om zo enkel de bouwwerken te onderzoeken waar de risico's het grootst werden geacht. In een interne notitie werd dan ook uitgesproken dat nieuwere bouwwerken meer risico's met zich meedroegen dan oudere bouwwerken, omdat de laatste zich al bewezen hadden in het gebruik.

Omdat het parkeerdek in deze casus niet voldeed aan de constructieve eisen, werd als tussenoplossing aangedragen dat er geen zwaar verkeer over het parkeerdek mocht rijden, in plaats van het parkeerdek volledig te sluiten. Daarbij was sprake van een op een risico-inschatting gebaseerde afweging.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

In een interne notitie van de ODRN werd op voorhand bepaald dat de ODRN eerst zelf een risico-inschatting zou doen van alle panden met een breedplaatvloer, om niet onnodig pandeigenaren aan te hoeven schrijven om onderzoek te laten doen. Daarmee heeft de ODRN de verantwoordelijkheid voor onderzoek naar de veiligheid van die vloeren mede vanuit dienstverlenend oogpunt deels naar zich toe getrokken.

Wel zien we in deze casus terug dat de gebruiker een plan van aanpak op heeft kunnen (laten) stellen met voorgestelde acties, die later zijn getoetst door de ODRN. De gebruiker werd daarmee in de gelegenheid gesteld om externe expertise in te schakelen en op die manier zijn verantwoordelijkheid te nemen. De ODRN heeft het advies van de deskundig geachte externe partij geaccepteerd en daar in de uitvoering op getoetst.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Bij de aanpak van het constructieve risico door de ODRN heeft de zorg voor onnodige maatschappelijke kosten een bepalende rol gespeeld.

In deze specifieke casus heeft de ODRN gezocht naar risicomitigerende maatregelen (de gebruiksbeperking) die het dagelijks gebruik door de gebruiker(s) toeliet.

18.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

Op voorhand zijn de gebruikers (met desbetreffende breedplaatvloeren) niet geïnformeerd over het proces dat opgestart zou gaan worden. Deze gebruikers zijn wel geïnformeerd op het moment dat de ODRN informatie nodig had over het gebruikte materiaal en de specificaties van de constructie van de breedplaatvloeren. Later is met een aanschrijving het gebruikelijke proces gevolgd.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Het probleem van de breedplaatvloeren dat zichtbaar werd in Eindhoven was ook door de ODRN niet voorzien. De retorische vraag is dus of van de ODRN verwacht mag worden dat zij de expertise heeft om breedplaatvloeren te beoordelen op constructieve veiligheid wanneer 'zwarte zwanen' optreden. De ODRN heeft daarom uiteindelijk ook de landelijke aanbevelingen afgewacht.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Over deze casus is intern bij de ODRN veel overleg geweest, maar breder dan dat is er geen reflectie, evaluatie of feedback georganiseerd.

18.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is het (ondanks herhaalde verzoeken) niet gelukt om in contact te komen met de gebruiker om hem te vragen naar zijn perspectief op het handelen van de overheid in deze casus.

18.5 SLOTSOM CASUS

De insteek van de ODRN in deze casus was vanaf het begin gericht op het voorkomen van onnodige belasting van de samenleving. Een navolgbare risicoanalyse heeft geleid tot een beperkt aantal gebouwen waar een mogelijk verhoogd risico aanwezig was. In deze casus heeft dat (mede op advies van een externe partij) geleid tot een gebruiksbeperking voor de zwaarste categorie van voertuigen, totdat landelijke aanbevelingen beschikbaar waren en konden worden overgenomen.

In tabel 18.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 18.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk risicogericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is grotendeels aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Niet passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen beperkt zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Niet van toepassing

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de constructieve veiligheid van de particuliere bouw van een woning en het aanleggen van een uitrit geanalyseerd.

19.1 CASUSBESCHRIJVING

Op 19 december 2019 is bij de ODRN een aanvraag binnengekomen van een particulier voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning en het aanleggen van een uitrit. De aanvraag had daarmee betrekking op een woonhuis met een uitrit voor eigen bewoning, dat nieuw zou worden geplaatst. Voor deze casus is relevant dat de aanvraag is getoetst op aspecten van constructieve veiligheid. Overigens wordt door betrokkenen opgemerkt dat de constructie van een woning doorgaans relatief eenvoudig is, wat maakt dat toetsing van de constructieve veiligheid geen grote rol speelt in het proces.

Aanvullend op de aanvraag had de aanvrager bijlagen meegestuurd die onder meer ingaan op de constructie van de dakvloer. Ook zijn twee rapporten meegestuurd van externe adviesbureaus over geotechnisch bodemonderzoek en met berekeningen van de verschillende constructieonderdelen (luifel, dakvloer, beganegrondvloer, fundering en wanden).

In de beoordeling van deze aanvraag stelde een constructeur van de ODRN nadere voorwaarden aan de vergunning. Zo moesten drie weken voorafgaand aan de uitvoering tekeningen en berekeningen van prefab vloeren worden aangeleverd, moest het platte dak voorzien worden van noodoverlopen, en moesten na uitvoering van de zogeheten paalfundering gegevens worden aangeleverd over de paalafwijkingen met een beschouwing over de gevolgen voor de fundering.

Op 20 januari 2020 stuurde de ODRN een aanvullingsverzoek aan de particulier, omdat zij de aanvraag als niet compleet had beoordeeld. Van de particulier werd verwacht dat hij of zij binnen vier weken de volgende stappen zou zetten en gegevens aan zou leveren: het aanvragen van een aanvullende aparte omgevingsvergunning voor de inrit, het aanleveren van gegevens over onder meer het vloerpeil en het waterhuishoudkundig plan, de wijze waarop hemelwater afgekoppeld zou gaan worden, en het plaatsen van rookmelders in bepaalde ruimtes. Ook zou het plan strijdig zijn met

het bestemmingsplan. Zo moest de afstand van gebouwen tot de zijdelingse perceelsgrens minimaal 5 meter zijn en mocht de overstek of luifel maximaal 2 meter diep zijn.

Toen op 14 april 2020 een nieuwe aanvraag werd ingediend, constateerde de constructeur van de ODRN dat de constructie van de woning in de nieuwe aanvraag (vanwege bij de betrokkenen onbekende redenen) op technisch gebied grondig gewijzigd was. Zo was het frame van het dak aangepast, werd het materiaal van wanden aangepast, en was het materiaal van de vloer aangepast. Wel werd met het gewijzigde plan voldaan aan het bestemmingsplan. Omdat er ook in deze aanvraag nog een aantal onderdelen ontbraken, werden door de ODRN wederom nadere voorwaarden gesteld. Zo moest onder meer het dak van de woning voorzien worden van een noodoverloop, moest een akoestische doormeting van de mortelschroefpalen ingediend worden, en moest een beschouwing van de gevolgen van paalmisstanden (regelmatig voorkomende kleine afwijkingen van de positionering van heipalen in de grond) voor de fundering ingediend worden.

Op 18 mei 2020 verleende de ODRN de omgevingsvergunning⁷⁰ aan de particulier. Volgens het besluit is aannemelijk gemaakt dat het plan voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit, de bouwverordening, het bestemmingsplan, en redelijke eisen van welstand.

Passage uit besluit van ODRN

“Bouwbesluit

Artikel 2.10, lid 1, sub a Wabo: De omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar ons oordeel niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet.

Met de ingediende stukken is aannemelijk gemaakt dat het plan voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Hierdoor hebben wij (op dit punt) geen reden om de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor deze activiteit te weigeren.”

In het besluit is ook opgenomen dat er voorschriften zijn verbonden aan het verlenen van de vergunning, die volledig moesten worden nagekomen. Voor de constructie golden nog steeds de eerdergenoemde voorwaarden over de tekeningen en berekeningen van prefab vloeren, het aanbrengen van noodoverlopen op het platte dak, en het beschouwen van de gevolgen voor de fundering van de paalafwijkingen. Verder werden voorwaarden gesteld aan de bebouwingsgrenzen, de rioolaansluiting en de aansluiting op een warmtenet. Deze voorschriften zijn uiteindelijk in volledigheid nageleefd door de particulier, zo blijkt uit een eindcontrole van de ODRN van 18 mei 2021, exact een jaar later.

⁷⁰ ODRN, *Besluit op aangevraagde omgevingsvergunning (verleend)*, 2020.

19.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

De ODRN heeft een intern protocol op basis waarvan zij de constructieve veiligheid van panden toetst. Dit protocol bevat verschillende eisen aan materialen en constructies en is gebaseerd op wet- en regelgeving. Dat laat weinig ruimte voor een op risico's gebaseerde inschatting.

De kernvraag voor de betrokkenen is of de beoordeling van de constructieve veiligheid van grondgebonden woningen op basis van risiogerichte afwegingen een (kern) taak voor de overheid zou moeten zijn.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

In de aanvraag van de vergunning voor het bouwen van een huis is het nadrukkelijk de plicht van de gebruiker om aan te (laten) tonen dat het pand zal voldoen aan de constructieve veiligheidseisen. Deze plannen zijn in deze casus dan ook opgeleverd en gedetailleerd beoordeeld door de ODRN. De ODRN vertrouwd daarmee niet op de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker en diens adviseur.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Maatschappelijke kosten en baten hebben in deze casus geen rol gespeeld volgens betrokkenen van de ODRN, daar heeft dus ook geen afweging over plaatsgevonden.

19.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

De uitvoeringsdiensten hebben de goede volgorde van 'interventies' toegepast, omdat sprake is van een intern protocol op basis waarvan de vergunningaanvraag wordt beoordeeld. Omdat de aanvraag (in tweede instantie) aan de gestelde eisen voldeed, waren interventies in de zin van handhaving niet nodig.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Het handelen in deze casus wijkt geenszins af van het handelen in de dagelijkse taakuitvoering van de diensten, wederom vanwege het protocol en de aanvraag die aan de aanvraagseisen voldeed.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Rondom deze dagelijkse casus is geen reflectie, evaluatie of feedback georganiseerd. Deze specifieke casus vraagt daar dan ook niet om maar volgens de betrokkenen wordt er nooit een evaluatie, en feedback op basis daarvan, georganiseerd over dit type dagelijks werk.

19.4 **BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER**

Voor deze casus is het (ondanks herhaalde verzoeken) niet gelukt om in contact te komen met de gebruiker om deze te vragen naar zijn perspectief ten opzichte van het handelen van de overheid in deze casus.

19.5 **SLOTSOM CASUS**

De beoordeling van de constructieve veiligheid van een grondgebonden woning wordt door de ODRN gedetailleerd opgepakt zonder afweging van het risico en het uitgangspunt dat de gebruiker zelf hiervoor de primaire verantwoordelijkheid draagt.

In tabel 19.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 19.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Geen zichtbare afweging gemaakt.
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Geen elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Niet van toepassing

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de constructieve veiligheid van een gemeentelijk monument in de vorm van een voormalige boerderij in de wijk Lindenholt in Nijmegen geanalyseerd.

20.1 CASUSBESCHRIJVING

Op 9 oktober 2018 kwam bij de ODRN een aanvraag voor een sloopvergunning binnen voor een gemeentelijk monument. De voormalige boerderij is in 2007 aangewezen als gemeentelijk monument met cultuurhistorische waarde. Het doel van de aanwijzing was om de herinnering aan de agrarische ontwikkeling van de gemeente en het beeld van het agrarische bestaan in de negentiende en twintigste eeuw in stand te houden.

Argumenten die de eigenaar voor de sloop van het monument aandroeg, zijn dat het pand in slechte bouwkundige staat verkeert en de kosten voor herstel te hoog zijn (meer dan € 200.000). Ook zou de cultuurhistorische waarde beperkt zijn en had een poging om het pand te verkopen niets opgeleverd. Verder zou de gemeente na aanwijzing van de woning tot monument niets ondernomen hebben om de bouwkundige situatie te verbeteren. Sloop van het monument met daarna een herontwikkeling van het terrein met meerdere woningen zou volgens de eigenaar daarom de beste optie zijn.

Gezien het historisch karakter van het pand wordt de Commissie Beeldkwaliteit⁷¹ door de gemeente Nijmegen om een advies gevraagd. Dit advies komt op 19 november 2018 bij de gemeente Nijmegen binnen. De gemeente Nijmegen (afdeling ruimtelijke ontwikkeling) voegt dit advies op 23 november samen met haar eigen afwegingen in een memo met een negatief oordeel richting de ODRN.⁷² De overweging is dat hoewel zij zich ervan bewust is dat behoud van het monument om een flinke financiële investering vraagt, de oorzaak van de slechte bouwstaat lag in het langdurig gebrek aan onderhoud en moderniseren van de woning. Volgens het memo is de (toenmalige) eigenaar in 2011 gewezen op de slechte bouwkundige staat van het monument en is

⁷¹ De Commissie Beeldkwaliteit is een onafhankelijke adviescommissie die het gemeentebestuur adviseert over vragen rondom cultuurhistorie, welstand, ruimtelijke inrichting en vormgeving.

⁷² Gemeente Nijmegen, *Aanvraag sloopvergunning gemeentelijk monument*, 2018.

haar de mogelijkheid geboden om een subsidie voor de nodige restauratie te krijgen. Het verlenen van de sloopvergunning zou de verwachting kunnen scheppen dat het niet onderhouden van monumenten kan leiden tot de sloop ervan. Het behoud van het monument prevaleerde volgens de gemeente boven de hoge investeringskosten die nodig zouden zijn om het monument te behouden.

Op 10 december 2018 stuurt de ODRN een brief⁷³ aan de eigenaar waarin zij laat weten de aanvraag van de sloopvergunning te weigeren namens de gemeente Nijmegen. In deze brief volgde de ODRN de argumentatie van de gemeente en de Commissie Beeldkwaliteit.

Passage uit brief van ODRN

“Ons college werkt enkel mee met de realisatie van een of enkele woningen op het perceel op voorwaarde dat het monument behouden en opgeknapt wordt. Andere herontwikkelingen zijn in strijd met ons woonbeleid.

Ons college realiseert zich dat behoud van het monument om een flinke financiële investering vraagt. De oorzaak hiervan ligt echter in langdurig gebrek aan onderhoud en investering in modernisering van de woning. Wij hebben u – als eigenaar – reeds in 2011 gewezen op de slechte bouwkundige staat van het monument en de mogelijkheid om subsidie voor restauratie te krijgen. U heeft hier geen gebruik van gemaakt. Daarnaast zien wij mogelijkheden voor herstel en uitbreiding van de woning zodat er een karakteristieke, eigentijdse woning van te maken is. Dit is ook bij andere monumenten, zoals aan de Bredestraat en Smitjesland, gebeurd. Ook de groot- en bouwhoogte in het bestemmingsplan staan herstel en uitbreiding van de woning niet in de weg. Verlenen van de sloopvergunning heeft precedentwerking als risico. Het schept de verwachting dat monumenten gesloopt kunnen worden als ze niet onderhouden worden. Het niet onderhouden van monumenten mag niet beloond worden. In het kader van de belangenafweging komen wij daarom tot de conclusie dat het behoud van het monument prevaleert boven de hoge investeringskosten.”

De eigenaar van het monumentale pand ging in beroep tegen de beslissing van de ODRN. De rechter stelde de ODRN echter in het gelijk. Zo oordeelde de rechter dat de gemeente op juiste wijze de procedure voor handhaving op de gemeentelijke monumentenlijst had uitgevoerd.

Op 19 november 2019 heeft een constructeur van de ODRN, op initiatief van de gemeente, een bezoek⁷⁴ gebracht aan het monumentale pand, met als doel om de technische staat van de woning te beoordelen. Wat de constructieve veiligheid betreft, heeft de constructeur geconstateerd dat de woning funderingsproblemen heeft: zo is de woning deels verzakt en is het draagvermogen van de fundering onvoldoende.

⁷³ ODRN, *Weigeringsbesluit*, 10 december 2018.

⁷⁴ ODRN, *Bouwkundige beoordeling* <adres> Nijmegen, 2019.

Ook constateerde hij dat de woning ten opzichte van eerdere jaren achteruit was gegaan en dat de constructie van de woning steeds minder samenhang vertoonde.

De conclusie van het bezoek was dan ook dat de woning vanwege onder meer de constructieve problemen steeds onveiliger zou worden en dat de woning in de toenmalige huidige staat niet geschikt geacht werd om te worden bewoond. Voor een constructief herstel zou een kaprenovatie, funderingsherstel en herstel van scheurvorming nodig zijn. Op basis daarvan adviseerde de constructeur aan de gemeente om de woning op korte termijn (uiterlijk 1 januari) te ontruimen of herstelwerkzaamheden uit te voeren. Ook adviseerde hij om tot die tijd de woning bij storm of meer dan 10 cm sneeuwval te verlaten.

Om de woning bij een hevige storm of sneeuwval voor instorten te behoeden, waren volgens de ODRN noodmaatregelen nodig. Zo moesten de buiten- en binnenwanden door middel van een ijzeren pen gekoppeld worden, moest de gebroken gording van de kapconstructie gefixeerd worden, en moest het dak door middel van een zeil afgedekt worden om lekkages te stoppen. Uiteindelijk besloot een Nijmeegse wethouder dat de ODRN over moest gaan tot aanschrijving van de eigenaar om deze maatregelen te nemen.

Omdat de gemeente en de ODRN er in eerste instantie niet uitkwamen op welke manier de opdracht tot aanschrijving procesmatig verwerkt moest worden, is er wat tijd overheen gegaan voordat de ODRN de zaak heeft opgepakt. Toen de ODRN eenmaal wilde overgaan tot aanschrijving (twee maanden later) bleek dat de bewoner van het monumentale pand vanwege de steeds onveiliger wordende situatie elders was gaan wonen. De noodzaak om het pand zo snel mogelijk te verstevigen was daarmee afgenomen.

Op 29 mei 2020 wordt door een extern adviesbureau op het gebied van renovatie van monumenten een notitie opgeleverd na een bezoek aan het monumentale pand. Deze externe partij is door de gemeente gevraagd om, vanwege de mogelijke verkoop van het pand aan een geïnteresseerde partij, te bezien of het monument nog was te restaureren zonder volledige afbraak of dat voor een alternatief moest worden gekozen. Het monumentale pand was er sinds de aanvraag voor de sloopvergunning (twee jaar eerder) bouwkundig verder op achteruit gegaan. Het externe adviesbureau adviseerde daarom om de boerderij bouwhistorisch te documenteren dan te slopen en vervolgens opnieuw een gelijkend pand te bouwen op een goede fundering.

Op basis van dit advies heeft de geïnteresseerde koper door een erkend extern adviesbureau een plan laten opstellen om het monument te herbouwen.

Vervolgens ging echter de gemeentelijke Commissie Beeldkwaliteit niet akkoord met het plan omdat zij vond dat het pand toch gerestaureerd moest worden. Dit zou betekenen dat de koper een beroep zou doen op de ontbindende voorwaarde in het koopcontract vanwege de hoge kosten.

Als gevolg van deze ontwikkeling besloot de wethouder om van het advies van de commissie af te wijken, met als belangrijkste argument dat als het monumentale pand niet verkocht zou worden het (nog) verder in verval zou raken, waardoor de kans op behoud van het monument kleiner zou worden. Het belang van het behoud van het cultuurhistorische pand was voor de gemeente immers de reden om de toenmalige vergunningaanvraag voor de sloop te weigeren.

Op 18 mei 2021 besloot de gemeente uiteindelijk⁷⁵ eenmalig een subsidie te verlenen aan de (inmiddels) nieuwe eigenaar van het monumentale pand ten behoeve van de sloop en daarna herbouw van het pand. De kosten die verbonden waren aan de gestelde eisen aan het renovatieplan waren dusdanig hoog dat financiering door een reguliere bank niet mogelijk was. De gemeente zag verlening van deze subsidie als enige mogelijkheid om het aanzicht van het monumentale pand te kunnen behouden.

Besloten werd om de werkzaamheden voor de herbouw vanuit de gemeente en de ODRN te blijven volgen, totdat het monumentale pand weer in ere is hersteld. Op het moment van schrijven is de herbouw van het pand in uitvoering.

20.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

De constructieve veiligheid van het pand is beoordeeld volgens een op risico's gebaseerde afweging van het instortingsgevaar. Bij slecht weer zou het pand onveilig zijn en daarom niet bewoond moeten worden. Het pand voldeed daarmee evident niet aan de standardeisen uit het Bouwbesluit.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

Het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker voor de (constructieve) veiligheid is hier niet aan de orde geweest omdat de gemeente en de ODRN als randvoorwaarde hadden gesteld dat het pand niet gesloopt mocht worden. De eigenaar wilde hier echter niet in investeren.

Overigens nam de ODRN veel verantwoordelijkheid op zich door een advies te geven over hoe het pand te behoeden voor instorting totdat het gerestaureerd dan wel gesloopt zou worden.

⁷⁵ Gemeente Nijmegen, *Subsidie gemeentelijk monument <adres>*, 2021.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Wat deze casus bijzonder maakt, is dat de gemaakte afwegingen de waarde centraal stellen die het cultuurhistorische monumentale pand heeft voor de wijk en voor de gemeente Nijmegen. Dit belang wordt daarmee boven de andere maatschappelijke en private belangen gesteld die met de voor de herbouw noodzakelijke financiën konden worden gediend.

De ODRN lijkt deze prioriteitsstelling te volgen als zij (zie hierboven) risicogericht adviseert over de constructieve veiligheid van het pand dat bij slechte weersomstandigheden ontruimd moest worden. Het is slecht voorstelbaar dat de ODRN zo zou adviseren als het een 'gewone' woning betrof, dan zou die woning simpelweg onbewoonbaar worden verklaard.

20.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In deze casus is de goede volgorde van interventies toegepast door de ODRN vanwege het constructieve risico. In vergelijking met andere casus is nadrukkelijker meegedacht over concrete maatregelen die de eigenaar kon nemen.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Een beoordeling van het constructieve risico in de zin van de standardeisen van het Bouwbesluit voor een woning is dagelijkse kost voor de ODRN. Waar het gaat om de constructieve veiligheid van een bestaand monumentaal pand wordt een niet dagelijks toegepaste expertise gevraagd. Het risicogerichte oordeel van de ODRN is daarmee (in vergelijking met andere casus) opvallend.

De ODRN vroeg vanwege de historische waarde van het pand om advies aan de gemeentelijke commissie. Maar die commissie is slechts gericht op het behouden van monumenten in de stad, waardoor een advies dat een bredere afweging maakt niet van deze commissie zal komen.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

De ODRN heeft meermaals advies gevraagd aan de gemeentelijke commissie en gemeentelijke afdelingen. Ook is uiteindelijk opgeschaald naar een wethouder.

Een evaluatie van deze casus is niet georganiseerd.

20.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een adviseur die de eigenaar van het monumentale pand in sommige stappen in het proces met de gemeente heeft bijgestaan. Omdat het gaat om deze gebruikservaring, verwijzen we naar deze adviseur als 'gebruiker'.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

De gebruiker is door de gemeente (net als de eigenaar) niet aangesproken op het nemen van de verantwoordelijkheid voor de constructieve veiligheid, anders dan de constatering dat het monument door de jaren heen beter onderhouden had moeten worden. Overigens was de eigenaar van het pand zich volgens deze gebruiker onvoldoende bewust van de gevolgen die het had dat zijn pand een aantal jaren daarvoor tot monument werd verklaard toen de inmiddels overleden moeder van de eigenaar werd geconfronteerd met de intentie van de gemeente om het pand als monument op te nemen.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

Volgens de gebruiker bleek tijdens het verkooptraject na tientallen bezichtigingen dat geen van kijkers tot het kopen van de boerderij over zou willen gaan gezien de slechte staat van het pand en de kosten van renovatie in verhouding tot de waarde (na renovatie) van het pand.

Na een lange periode met bezichtigingen die tot niets hebben geleid, een tussengesprek met een wethouder en een gesprek met de monumentencommissie, zag de gebruiker de aanvraag van een sloopvergunning voor het pand als enige financieel haalbare mogelijkheid. Volgens de gebruiker was het pand in dusdanig slechte staat (en constructief onveilig vanwege de fundering) dat slopen de enige uitkomst was. In de ervaring van de gebruiker was de gemeente echter alleen gericht op het behoud van het monument en daarmee niet gericht op een haalbare oplossing.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

In de perceptie van de gebruiker heeft de gemeente de matige constructieve staat van het pand aangehaald als argument om het besluit tot renovatie af te dwingen omdat de eigenaar het pand zou moeten verlaten als de constructieve veiligheid nog verder zou verslechteren. De gebruiker vermoedt dat de gemeente het pand zelf uiteindelijk niet onbewoonbaar verklaard heeft, omdat ze dan met een onbewoonbaar verklaard monumentaal pand kwam te zitten dat derhalve onverkoopbaar was.

Volgens de gebruiker, die zelf bouwkundige is, was de bouwkundige staat slecht maar stond het monumentale pand niet op instorten. Maar, zo gaf hij aan, bij een combinatie van heel harde wind en andere zeer slechte weersomstandigheden was het monu-

ment niet veilig genoeg om het te bewonen. Dat is voor de eigenaar van de boerderij uiteindelijk ook de reden geweest om elders woonruimte te vinden.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Zoals ook eerder aangegeven waren de kosten en baten van de overheidsinterventie volgens de gebruiker niet in balans omdat er te veel nadruk lag op het willen behouden van het monument. De gebruiker vraagt zich af wat nu echt de monumentale waarde van het pand was. In een poging de gemeente te overtuigen heeft de gebruiker door een gespecialiseerde externe adviseur een rapport laten opstellen dat inging op de volgens deze adviseur beperkte culturele waarde van de monumentale boerderij afgezet tegen de kosten die een renovatie met zich mee zou brengen. Dit rapport maakte geen indruk.

Volgens de gebruiker is het dan ook vreemd dat het traject zo lang heeft moeten duren, terwijl het pand uiteindelijk toch gesloopt is en herbouwd zal worden met nieuwe materialen. Hoewel sommige onderdelen hergebruikt moeten worden en de plaatsing op het perceel hetzelfde moet zijn, wordt het een bijna volledig nieuw hoger gelegen pand ten opzichte van de oorspronkelijke boerderij.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

Al met al (en kijkend naar het eindresultaat) heeft de gemeente het de eigenaar van de monumentale boerderij erg moeilijk gemaakt, aldus de gebruiker. Uiteindelijk heeft het erg lang geduurd en heeft het de kopende partij ook een hoop geld gekost. De gebruiker hoopt dan ook dat de gemeente iets geleerd heeft van deze casus, met name om in een dergelijke situatie meer rekening te houden met eigenaren.

Afsluitend merkt hij op dat er in zijn ervaring weinig tot geen inlevingsvermogen, meedenkvermogen en flexibiliteit bij de gemeente aanwezig is om uiteindelijk gezamenlijk iets voor elkaar te krijgen.

20.5 SLOTSOM CASUS

In deze casus hebben de diverse overheidsperspectieven op de situatie waaraan formeel en 'recht in leer' werd vastgehouden geleid tot zoveel tijdsverloop dat vanwege de inmiddels ontstane onveiligheid toch de als eerste gevraagde sloopvergunning moest worden afgegeven.

In tabel 20.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 20.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Deels risicogericht, deels regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Niet passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Overwegend negatief

Voor deze casus is het VTH-proces rondom de constructieve veiligheid van het Goffertstadion, waar voetbalclub NEC haar wedstrijden speelt, geanalyseerd. De directe aanleiding voor het analyseren van deze casus is het bezwijken van een van de tribunes in het stadion na afloop van een wedstrijd tegen aartsrivaal Vitesse.

21.1 CASUSBESCHRIJVING

Op zondagmiddag 17 oktober 2021 is een deel van een tribune van het Goffertstadion ingestort. Concreet ging het om een inzakking van de drie voorste rijen ter plaatse van het uitvak. Omdat de tribune-elementen uiteindelijk niet volledig zijn doorgezakt, zijn er geen gewonden gevallen.

Vijf dagen later, op 22 oktober 2021, stuurde de ODRN een handhavingsbesluit⁷⁶ naar de directie van NEC, waarin zij NEC gelastte om met onmiddellijke ingang het gebruik van de tribunes in het Goffertstadion te staken en ook gestaakt te houden. Dit gebruiksverbod was behalve op de tribunes ook van toepassing op het supporters-home (dat onder een tribunering ligt), maar niet op het hoofdveld en de kantoor- en horecaruimten in het hoofdgebouw. Het gebruiksverbod zou pas worden opgeheven als was aangetoond dat de constructie van de tribunes voldeed aan de wettelijke vereisten en de situatie in het stadion dus weer veilig genoeg zou zijn om het reguliere gebruik te kunnen hervatten (na schriftelijke toestemming van de ODRN).

Passage uit handhavingsbesluit van ODRN

“Op zondagmiddag 17 oktober jl. is een deel van een tribune (ter plaatse van het uitvak) van het Goffertstadion, gelegen aan het Stadionplein 1, 6532 AJ te Nijmegen (kadastraal bekend: gemeente Hatert, Sectie M, nr. 3838), ingestort. Concreet zijn de drie voorste rijen van het B-vak (op de Ron de Groot-tribune) ingezakt. Doordat dit deel van de tribune werd opgevangen door een toevallig daaronder geplaatste container zijn er gelukkig geen gewonden gevallen.

⁷⁶ ODRN, *Handhavingsbesluit (LOB) inzake Goffertstadion (gebruiksverbod)*, 22 oktober 2021.

Waarom echter de betreffende tribune is ingestort is nog niet duidelijk en baart ons dus grote zorgen. Mogelijk ligt er aan dit incident een constructief probleem aan ten grondslag, dat zich ook in andere delen van het stadion zou kunnen voordoen. Daar zal dus op korte termijn nader onderzoek naar moeten worden gedaan. Inmiddels is daarvoor door de eigenaar ook reeds opdracht gegeven aan een externe deskundige (Royal Haskoning DHV).

Intussen dient natuurlijk te worden voorkomen dat er een potentieel gevaarlijke situatie voor het publiek en de werknemers van NEC zou kunnen ontstaan c.q. voortbestaan. U bent, als huurder en exploitant van het Goffertstadion, verantwoordelijk voor het veilig gebruik van dit gebouw en daarnaast bevoegd en ook in staat om ter zake de noodzakelijke maatregelen te treffen. Daarom wenden wij ons bij deze tot u."

Ook mochten wedstrijden op het hoofdveld alleen gespeeld worden onder bepaalde voorwaarden. Zo mochten er geen personen op de tribunes toegelaten worden, mochten camera's en cameramensen pas na overleg met NEC worden opgesteld, moesten extra reserveballen achter de hand worden gehouden, en moest er een zekere veiligheidszone worden gecreëerd rondom het ingestorte tribunevak om het vak voor, tijdens en na de wedstrijd afgeschermd te houden voor personen.

Verder stelde de ODRN in haar brief dat het nog niet duidelijk was waarom de tribune was ingestort en dat dit haar grote zorgen baart. Want, zo merkte zij op, mogelijk ligt er een constructief probleem aan het incident ten grondslag dat zich ook in andere delen van het stadion zou kunnen voordoen. De ODRN gaf aan dat er op korte termijn onderzoek gedaan moest worden naar de oorzaak van het incident.

Als verdere motivatie voor het gebruiksverbod merkte de ODRN op dat er mogelijk sprake is van een situatie dat de constructie van de tribunes in het stadion niet bestand zijn tegen de daarop werkende krachten. Daaruit volgde dat er mogelijk gevaar dreigde voor de veiligheid van de gebruikers van het stadion. Omdat er dus sprake was van een potentieel gevaarlijke situatie voor personen, nam de ODRN naar eigen zeggen haar verantwoordelijkheid.

Verder merkte de ODRN op dat zolang er geen grondig onderzoek had plaatsgevonden en de oorzaak niet precies bekend was, ze 'geen enkel risico' wilde nemen. Daarom wilde zij de toegankelijkheid van het Goffertstadion zo veel mogelijk beperken, totdat er weer gesproken kon worden van een veilige situatie in het stadion. Daarbij werd ook verwezen naar een spoedadvies van een door de gemeente Nijmegen ingeschakelde externe adviseur, die stelde dat het gebruik van de tribunes uit veiligheidsoverwegingen vooralsnog moest worden voorkomen.

In de weken en maanden die volgden, heeft een extern onderzoeksbureau in opdracht van de gemeente Nijmegen (als eigenaar van het stadion) onderzoek gedaan naar het incident, waarbij zij zich richtte op de technische oorzaak van het instorten, de technische status van de overige tribunes, en welke maatregelen nodig zouden zijn om

het stadion weer in gebruik te nemen. Eind 2021 zijn de voorlopige conclusies van het onderzoek gepresenteerd, waaruit bleek dat de belasting op de tribune hoger was dan de ontwerpbelasting en dat er tijdens het ontwerp een fout is gemaakt bij het berekenen van de bewapening. Overigens gold deze voorlopige conclusie voor (bijna) alle tribune-elementen in het Goffertstadion.

In een rapport van 17 december 2021 heeft deze externe adviseur voorzieningen uitgewerkt om het stadion zo snel mogelijk weer in gebruik te kunnen nemen. Omdat de tribune onder de 'gevolgklasse CC3' (bij falen kunnen tientallen mensen omkomen) valt, was een second opinion van een onafhankelijke constructeur volgens de gemeente 'noodzakelijk'.⁷⁷ Deze tweede externe partij heeft in deze second opinion (positief) geoordeeld over de voorgestelde voorzieningen. Op 27 december 2021 heeft de ODRN een omgevingsvergunning verleend aan de Exploitatie Maatschappij de Goffert B.V. (waar NEC de eigenaar van is), voor het aanbrengen van constructieve strips ter versteviging van (een deel van) de tribunes. Voor oplossingen voor de hoofdtribune en de tribune van het uitvak was meer onderzoek nodig.

Na de verrichte werkzaamheden heeft een extern ingehuurd toetser formeel verklaard dat de werkzaamheden zijn uitgevoerd conform de verleende vergunning en dat deze daarmee voldoen aan de daarin gestelde kwaliteitseisen. Ook zijn de uitgevoerde werkzaamheden ter plaatse gecontroleerd door toezichthouders en constructeurs van de ODRN, waarbij zij geen afwijkingen hebben geconstateerd ten opzichte van de verleende vergunning. Daar bovenop heeft een weer andere externe partij een second opinion-controle op de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden verricht.

In een brief⁷⁸ van 8 februari 2022 licht het Nijmeegse college bovenstaande processtappen toe aan de directie van NEC. Op grond van dit alles concludeerde de gemeente dat de wettelijk vereiste sterkte van de constructie van de tribunes hersteld was en de tribunes dus weer gewoon in gebruik konden worden genomen (met uitzondering van het uitvak en de hoofdtribune).

Voor de hoofdtribune gold, op basis van de adviezen van een externe partij, dat deze enkel vrijgegeven kon worden mits er aanvullende beheersmaatregelen werden toegepast. Zo moesten er vaste zitplaatsen zijn (die ook als zodanig gebruikt worden) en mochten mensen op de tribune bij ophoping (zoals tijdens het verlaten van het stadion) niet springen. Volgens de externe partij was het veilig om de hoofdtribune op deze wijze te gebruiken totdat ook daar versterkingen waren aangebracht.

Naar aanleiding van deze adviezen heeft de gemeente aan NEC gevraagd om een beheersplan aan te leveren ter beoordeling van de ODRN met daarin uitgangspunten en maatregelen over hoe de tribune veilig in gebruik kon worden genomen.

77 Gemeente Nijmegen, (Gedeeltelijk) opheffen handhavingsbesluit (LOB) Goffertstadion (gebruiksverbod), 8 februari 2022.

78 Gemeente Nijmegen, (Gedeeltelijk) opheffen handhavingsbesluit (LOB) Goffertstadion (gebruiksverbod), 8 februari 2022.

Hierop heeft NEC een beheersplan opgesteld waarin verschillende maatregelen werden voorgelegd, waaronder bijvoorbeeld het organiseren van toezicht op tribunes en aanvullende communicatie met stadionbezoekers. De ODRN heeft dit plan vervolgens goedgekeurd.

De conclusie van al dit onderzoek was dat de ODRN in haar brief van 8 februari 2022 besloot om het handhavingsbesluit (gebruiksverbod) voor de tribunes gedeeltelijk in te trekken, met uitzondering van het uitvak. Een voorwaarde voor deze gedeeltelijke intrekking was de strikte naleving van het door NEC opgestelde beheersplan. Het was vanaf de daaropvolgende dag (9 februari) dus weer mogelijk om, weliswaar onder de genoemde voorwaarden, publiek toe te laten tijdens wedstrijden in het Goffertstadion.

Passage uit brief van gemeente Nijmegen

“Conclusie

Gelet op het voorgaande concluderen wij dat de tribune-elementen in het Goffertstadion op dit moment weer geheel aan de wettelijke bouwkundige voorschriften voldoen en dat de tribunes derhalve weer regulier in gebruik kunnen worden genomen voor het ontvangen van publiek. Hier kan het eerder opgelegde gebruiksverbod dus worden opgeheven. Dat laatste geldt echter niet zonder meer voor de hoofdtribune en helemaal niet voor het uitvak.

Besluit (gedeeltelijk intrekken gebruiksverbod)

Gelet op het voorgaande hebben wij besloten om het handhavingsbesluit (gebruiksverbod) van 22 oktober 2021 (kenmerk OD60 / W.Z.21.107873.02 / D211219873) in te trekken, met uitzondering van het uitvak. Hierop blijft het gebruiksverbod dus onverkort van kracht.

Met betrekking tot het intrekken van het gebruiksverbod ten aanzien van de hoofdtribune, stellen wij als voorwaarde dat het bijgevoegde beheersplan (versie 3: zie bijlage) bij gebruik strikt door u wordt nageleefd.

Toeschouwers op de hoofdtribune moeten blijven zitten op hun plek en mogen niet allemaal tegelijkertijd gaan springen. Dit dient te worden gegarandeerd door de inzet van extra stewards, die hierop toezien en zo nodig handhavend optreden.

In dit verband dienen bij het gebruik van de hoofdtribune de volgende maatregelen te worden getroffen:

- Zakelijke toeschouwers hebben een vaste zitplaats;
- Er wordt een mail verzonden met gedragsregels naar alle zakelijke seizoenkaarthouders;
- De gedragsregels worden ook opgenomen in de Business App;
- Er vindt toezicht plaats door stewards bij de trapopgang in de gracht;
- Er zijn hostess(es) aanwezig in de gang bij de toegang(en) tot de tribune, om toeschouwers de juiste kant op te sturen;
- Er is een duidelijke bewegwijzering in het stadion/op de hoofdtribune naar de juiste zitplaats.

Indien er ook voor de hoofdtribune en de tribune in het uitvak een omgevingsvergunning is verleend, en de noodzakelijke voorzieningen zijn getroffen, kan ook voor deze tribunes het gebruiksverbod, middels een aanvullend besluit, worden beëindigd.”

Vervolgens werd op 18 maart 2022 een omgevingsvergunning verleend aan NEC voor het aanbrengen van constructieve versteviging (stalen strips) voor een gedeelte van de hoofdtribune. Voor het uitvak gold dat er een hekwerk geplaatst moest worden vanwege het ontbreken van het onderste (bezuigen) element van de tribune. Deze werkzaamheden zijn in de weken daarna uitgevoerd en ter plaatse door een toezichthouder van de ODRN geïnspecteerd, die constateerde dat de werkzaamheden conform de verleende vergunning waren uitgevoerd en (dus) voldeden aan de wettelijke voorschriften. Voor het vervangen van het onderste tribune-element in het uitvak zou nog een aparte vergunningsprocedure worden doorlopen. Als gevolg van deze ontwikkelingen heeft de ODRN besloten om het gebruiksverbod wederom gedeeltelijk verder in te trekken, namelijk met betrekking tot het uitvak en het deel van de hoofdtribune. Voor het overige deel van de hoofdtribune bleef het beheersplan van kracht.

Uiteindelijk heeft de ODRN op 1 augustus 2022 een vergunning verleend voor het nieuwe tribune-element van het uitvak. Nadat de werkzaamheden hadden plaatsgevonden zijn deze beoordeeld en goed bevonden door toezichthouders van de ODRN. Voor de sterkte van het gestorte beton heeft een externe partij akkoord gegeven. Daarmee werd voldaan aan de verleende vergunning. Als gevolg hiervan werd op 4 augustus 2022 wederom besloten om het gebruiksverbod verder in te trekken. Het besluit⁷⁹ bleef enkel voor een deel van de hoofdtribune van kracht (het VIP-gedeelte), in de vorm van de eerdergenoemde gebruiksbepijking (onder voorwaarden).

Relevant voor deze casus is de verhouding tussen de gemeente en NEC betreffende de eigendom van het stadion. Toen de gemeente het stadion in 2003 van NEC kocht, is in de koop- en huurovereenkomst⁸⁰ namelijk afgesproken dat NEC alle verplichtingen tot onderhoud op zich zou nemen alsook de verantwoordelijkheid voor (de kosten van) het nemen van maatregelen om te voldoen aan de huidige en toekomstige wet- en regelgeving. Daarnaast werd de gemeente gevrijwaard van alle aanspraken samenhangend met of voortvloeiend uit het gebruik van het stadioncomplex.

De verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering zijn dus nadrukkelijk bij NEC neergelegd. In een eerdergenoemde brief van de ODRN wordt dan ook benadrukt dat de ODRN zich tot NEC wendt omdat (de directie van) NEC '...als huurder en exploitant van het Goffertstadion, verantwoordelijk (is) voor het veilig gebruik van dit gebouw en daarnaast bevoegd en ook in staat (is) om ter zake de noodzakelijke maatregelen te treffen'.

Tijdens het schrijven van dit boek is bekend dat NEC de kosten voor de herstelwerkzaamheden voor de tribunes op zich heeft genomen. De gemeente heeft zorg gedragen voor de kosten van het externe onderzoek. De uiteindelijke verdeling van deze kosten is nog onderwerp van gesprek.

79 ODRN, *Verder opheffen gebruiksverbod tribunes*, 4 augustus 2022.

80 Gemeente Nijmegen, *Huurovereenkomst stadioncomplex*, 2003.

Een ander relevant aspect van deze casus is de rol van de veiligheidsverklaring⁸¹ die door de KNVB als eis wordt gesteld aan een club om een licentie te krijgen voor het spelen van betaald voetbal. Zonder ondertekende veiligheidsverklaring is deelname aan betaald voetbal dus niet mogelijk. Volgens de KNVB is de verklaring een middel om voorafgaand aan het voetbalseizoen met de betrokken partijen vast te stellen dat zij met elkaar de nodige inspanningen hebben geleverd om te voldoen aan de wettelijke veiligheidseisen.

Deze veiligheidsverklaring bestaat uit twee delen. Deel A bevat meer algemene (veiligheids)eisen en afspraken en moet ondertekend worden door de licentiehouder (NEC) en de burgemeester van (in dit geval) Nijmegen, als vergunningverlener voor voetbalwedstrijden. Deel B van de verklaring gaat specifiek over de constructieve veiligheid van het stadion en moet ondertekend worden door de licentiehouder (NEC) en de eigenaar van het stadion (in dit geval dus ook de gemeente Nijmegen). Onderdeel van deze verklaring zijn verschillende veiligheidsaspecten, waaronder de constructieve veiligheid van een stadion. Met ondertekening wordt daarmee namens de gemeente bestuurlijk geaccordeerd dat het stadion constructief veilig is voor het gebruik van wedstrijden in het betaald voetbal en dat er periodiek een controle wordt uitgevoerd door de eigenaar van het stadion.

Deze periodieke controles worden jaarlijks uitgevoerd door de ODRN, in opdracht van de gemeente Nijmegen. Ook voorafgaand aan het seizoen 2021-2022 heeft de ODRN een inspectie⁸² uitgevoerd naar de constructie van het Goffertstadion, ten behoeve van de veiligheidsverklaring van de KNVB. Sinds 2006 heeft de ODRN tijdens de inspecties verschillende constatering en gedaan van tekortkomingen die NEC altijd tijdig heeft verholpen, bijvoorbeeld op het gebied van de verankering van lichtmasten en scheurvorming in metselwerk. Bij de laatste controles zijn geen gebreken naar voren gekomen waaruit is gebleken dat de veiligheid van personen (mogelijk) in het geding zou zijn.

In mei 2022 heeft NEC, in aanloop naar het nieuwe seizoen, een externe partij onderzoek laten verrichten naar de constructieve veiligheid van het Goffertstadion, aan de hand van het 'Protocol beoordeling constructieve veiligheid stadions betaald voetbal'. Dit protocol geeft naar eigen zeggen een handleiding aan eigenaren van stadions voor de borging van een constructief veilig stadion en is opgesteld naar aanleiding van het instorten van een deel van de tribune van het AZ-stadion in 2019.

De gemeente Nijmegen heeft na meerdere ambtelijke evaluaties aan NEC gevraagd of zij, na een kritische bespiegeling op het eerdere proces, voortaan voorafgaand aan elk nieuw voetbalseizoen op basis van dit protocol door een externe partij onderzoek wil laten doen naar de constructieve veiligheid van het stadion. Dit onderzoek moet dan gelden ter vervanging van de inspectie door de ODRN, om uiteindelijk een veiligheidsverklaring over te kunnen leggen aan de KNVB.

81 KNVB. *Model veiligheidsverklaring: licentieperiode seizoen 2021/'22*, N.E.C. Nijmegen, 2021.

82 ODRN, *Rapport van bevindingen: Goffertstadion*, 2021.

21.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

Wat opvalt in deze casus is dat in de gebruikelijke werkwijze van de ODRN de nadruk op het gebied van (constructieve) veiligheid ligt op vergunningverlening voor nieuw- en verbouw en daarna, in minder mate, op controle tijdens het bouwproces. De focus ligt zeker niet op constructieve controle bij het gebruik van een bouwwerk. De jaarlijkse controle van het Goffertstadion is dus ook niet op een risicoanalyse gebaseerd maar lijkt uitgevoerd te worden omdat dat nu eenmaal moet voor het verkrijgen van een licentieovereenkomst voor het betaald voetbal.

Na het instorten van (een deel van) het stadion heeft de ODRN een externe partij ingehuurd om advies te geven over de constructieve veiligheid van de tribunes met als doel het stadion in gedeelten te heropenen. Op basis van het advies van deze externe partij is voor een risicogerichte benadering gekozen. Zo werd voor de hoofdtribune bijvoorbeeld een tussenoplossing gevonden door met vaste zitplaatsen en toezicht daarop te werken, zodat de tribune wel open kon voor publiek nog voordat de versterkende maatregelen waren uitgevoerd (omdat het risico dat dus toeliet).

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

Wat deze casus bijzonder maakt, is dat de gemeente formeel eigenaar is van het stadion, maar dat NEC met het aangaan van de huurovereenkomst verantwoordelijk is geworden voor het volledige beheer en onderhoud van het stadion.⁸³ Die verantwoordelijkheid wordt dan ook in meerdere brieven benoemd. Hoewel deze verantwoordelijkheid dus expliciet is gemaakt, zijn de kosten voor de herstelwerkzaamheden en uitgevoerde onderzoeken nog onderwerp van gesprek tussen NEC en de gemeente.

Een bijkomende procedurele complexiteit is de door de KNVB geëiste licentieverklaring die door de gemeente wordt ondertekend om te garanderen dat het stadion constructief veilig was. Daarmee nam de gemeente een verantwoordelijkheid op zich die zij juist niet had. Het alternatief was dat NEC niet zou mogen deelnemen aan het betaald voetbal. Maar door het ondertekenen van die verklaring heeft de gemeente aan NEC een opening gegeven om de verantwoordelijkheid voor de constructieve veiligheid van het stadion, die formeel bij NEC lag, ter discussie te stellen.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Het feit dat NEC alleen betaald voetbal zou mogen spelen wanneer ze een licentieovereenkomst kon aanleveren, vraagt van de ODRN veel durf in de beoordeling van het stadion. De sportieve belangen zijn immers dusdanig groot dat het niet veilig verklaren van het stadion grote consequenties zou hebben.

⁸³ Hier wordt geen oordeel gegeven over de vraag of dit stand zou houden bij een rechtszaak: het Bouwbesluit beschrijft immers een zorgplicht voor eigenaar en huurder.

21.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

In deze casus lijkt de goede volgorde van interventies te zijn toegepast passend bij een ervaren acuut risico. Men heeft eerst een gebruiksverbod opgelegd, waarna een externe deskundige partij onderzoek heeft uitgevoerd en maatregelen zijn geïmplementeerd. NEC heeft een beheersplan op kunnen stellen om ter toetsing aan de ODRN voor te leggen. Vervolgens is dit plan steeds getoetst en zijn zo stapsgewijs delen van het gebruiksverbod van het stadion verder opgeheven.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Omdat een voetbalstadion dusdanig specifieke kennis vereist om te beoordelen op constructieve veiligheid en afwijkt van constructies waar de ODRN in de dagelijkse praktijk mee te maken krijgt, is de vraag of van de ODRN verwacht had mogen worden dat zij deze expertise kon leveren.

De gang van zaken na de instorting lijkt te bevestigen dat de eerdere toetsing door de ODRN te veel van deze uitvoeringsdienst vroeg. Nadat de tribunes (deels) waren ingestort, heeft de ODRN vanuit de onderkenning hiervan een externe partij ingeschakeld om te adviseren over het vervolg en de te nemen maatregelen. Deze externe partij heeft vervolgens een stapsgewijze benadering geadviseerd om het stadion uiteindelijk weer voor publiek toegankelijk te maken. Ook is de constructieve controle van het stadion vanaf seizoen 2022-2023 uitbesteed aan een externe partij op basis van een ander protocol dan eerst gehanteerd werd.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Door het eigenaarschap dat de gemeente in deze casus heeft, is van begin af aan bestuurlijk opgeschaald. Ook heeft vanzelfsprekend veel overleg plaatsgevonden tussen NEC, de ODRN en de gemeente. Zoals al meermalen vermeldt is ook externe reflectie (en zelfs een review daar weer op) georganiseerd.

Daarnaast is een ambtelijke evaluatie uitgevoerd, los van alle externe onderzoeken, naar de omgang met het incident door de ODRN en de gemeente. Overigens merken betrokkenen op dat een dergelijke evaluatie binnen de gemeente en uitvoeringsdiensten eerder uitzondering is dan de regel.

21.4 BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een leidinggevende van de facilitaire organisatie van stadion De Goffert.

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

In deze casus was volgens de gebruiker vanwege de periodieke controles die werden uitgevoerd sprake van 'korte lijntjes' met de gemeente en haar uitvoeringsdiensten. Ook was de gemeente als eigenaar van het stadion al nauw betrokken. Vrijwel direct na het bezwijken van de tribune hebben de partijen daarom (in eerste instantie op bestuurlijk niveau) contact met elkaar gezocht om een plan te maken voor het vervolg.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

Vanwege het eigenaarschap van de gemeente en de relatie met de gebruiker als huurder heeft men over de uiteindelijke acties en maatregelen in overleg besloten. De gebruiker deelt de opvatting van de gemeente dat op dat moment niet goed bekend was hoe goed of hoe slecht de constructie van het stadion eraan toe was. De gebruiker heeft tijdens het traject niet het gevoel gekregen dat hem dingen werden opgelegd of dat hij geen verantwoordelijkheid kon nemen.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

Omdat de gebruiker in afstemming met de gemeente een externe partij had ingeschakeld, hadden zij hetzelfde beeld over de grootte van de risico's. Wel zag de gebruiker minder risico's voor de tribunes buiten het uitvak vanwege het gebruik (daar werd niet dicht op elkaar gestaan of gesprongen). Wel vond de gebruiker dat er toch maatregelen genomen moesten worden vanwege het risico dat mensen daar onverhoopt toch een keer zouden besluiten te springen.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Volgens de gebruiker stonden de kosten en baten van de interventie(s) tot elkaar in verhouding. Om de prijzen te toetsen en daarmee de offertes te bewaken heeft de gebruiker een externe partij gevraagd om mee te kijken.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

Al met al heeft de gebruiker positieve ervaringen met de interactie met de gemeente en haar uitvoeringsdiensten, mede vanwege het periodieke contact dat hoe dan ook al plaatsvindt. Ook kan de gebruiker met vragen terecht bij de ODRN en is men volgens hem coöperatief. Het contact gaat volgens de gebruiker dus soepel vanwege de 'korte lijntjes' en de partijen staan ervoor open om er in de gesprekken samen uit te komen. De samenwerking verloopt daarmee op een voor de gebruiker fijne manier.

21.5 SLOTSOM CASUS

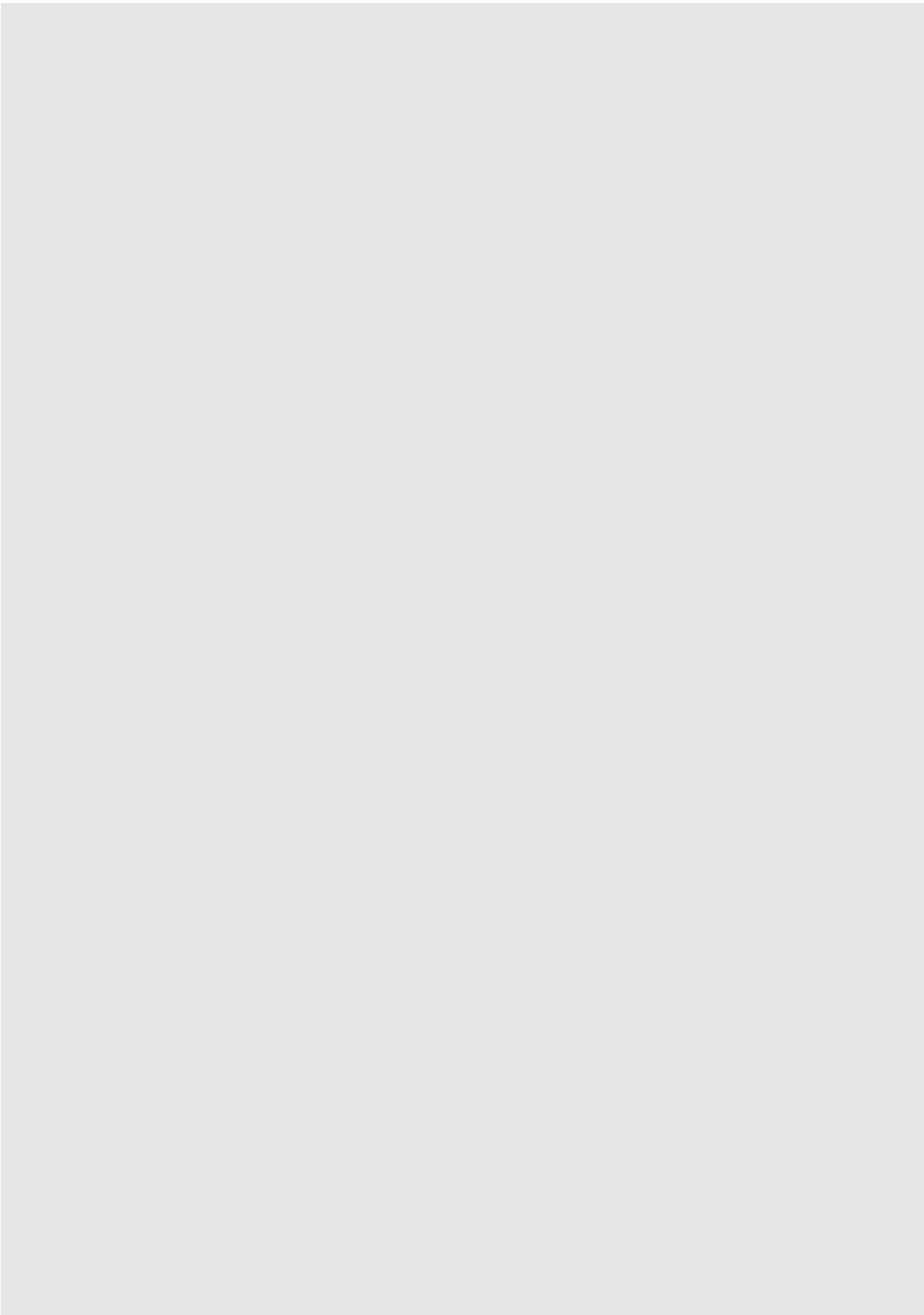
In deze casus is direct gehandeld vanwege het risico. Onderkend is dat hier externe expertise noodzakelijk was. Op basis van deze externe expertise is tot een risico-gerichte afschaling van het gebruiksverbod gekomen.

In tabel 21.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 21.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Voornamelijk risicogericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Goede volgorde is aangehouden
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Niet passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Overwegend positief

EVENTENVEILIGHEID (ÉÉN VAN TWINTIG CASUS)



Voor deze casus is het VTH-proces rondom de Nijmeegse Vierdaagsefeesten in 2022, een zeven-daags vrij toegankelijk evenement (met name) in de binnenstad van Nijmegen, geanalyseerd.

22.1 CASUSBESCHRIJVING

De Nijmeegse Vierdaagse, ‘The Walk of the World’, is het oudste (vierdaagse) wandel-evenement van Nederland, met jaarlijks bijna 50.000 deelnemers uit tientallen landen. Op woensdag 22 juli 2022 startte (in plaats van op dinsdag) de 104^e editie van de vier-daagse, die vanwege extreme hitte uit drie in plaats van vier wandeldagen bestond. Onderdeel van de Nijmeegse Vierdaagse zijn (sinds 1970) de zeven dagen durende Vierdaagsefeesten. De Vierdaagsefeesten Nijmegen is het grootste vrij toegankelijke evenement van Nederland. Met duizend optredens verdeeld over veertig podia in (met name) de binnenstad, trekt het evenement jaarlijks anderhalf miljoen bezoekers naar Nijmegen.

Wat is de basis voor VTH voor evenementen?

Vergunningen voor evenementen zijn in de eerste plaats gebaseerd op de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het verlenen van de evenementenvergunning is volgens het landelijke model daarvoor een directe bevoegdheid van de burgemeester. In Nijmegen worden de Vierdaagsefeesten (en -marsen) apart benoemd in de APV als evenement met prioriteit op andere evenementen in dezelfde periode. De grondslag voor de advisering door de VRGZ en de ODRN wijkt dus af van die in de andere casus in deze bundel.

Organisator van dit evenement is de Stichting Vierdaagsefeesten Nijmegen. Deze stichting wil een gevarieerde programmering in muziek, theater en beleving aanbieden met oog voor duurzaamheid, diversiteit en inclusie, innovatie, en veiligheid. Nadrukkelijk wil men een voor het publiek vrij toegankelijk evenement blijven.

De stichting en de gemeente sluiten al sinds 2004 overeenkomsten om zich gezamenlijk in te zetten voor bovenstaand streven. In meerjarige samenwerkings-overeenkomsten zijn intenties en ambities en de daaruit voortvloeiende onderlinge rechtsverhoudingen met elkaar vastgelegd. Meest recent hebben beide partijen een

samenwerkingsovereenkomst⁸⁴ gesloten voor de periode 2023 t/m 2026 op basis waarvan een subsidiebeschikking is vastgesteld.

In de laatste samenwerkingsovereenkomsten is onder meer opgenomen dat de stichting jaarlijks een zogenoemd 'vlekkenplan' ter beoordeling aan de gemeente voorlegt, waarin is opgenomen welke gebieden zij in gebruik wil nemen tijdens de Vierdaagsefeesten. Na besluitvorming door het Nijmeegse college verkrijgt de stichting de exclusieve civielrechtelijke toestemming tot ingebruikname van delen van de (binnen)stad, met het recht van onderuitgifte ten behoeve van het exploiteren van vermaakcentra, muziekpodia, terrassen, standplaatsen en merkactivatielocaties.

Deze onderuitgifte houdt in dat aanvragen van ondernemers binnen het gebied van het goedgekeurde vlekkenplan worden getoetst door de stichting. Zij toetst deze aanvragen in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving op (aspecten van) veiligheid, inrichtingseisen, samenwerking, continuïteit, kwaliteit, ervaringsregels en duurzaamheid. Het doel van deze werkwijze is volgens beide partijen om te zorgen voor een rolscheiding tussen overheid en organisator, te voldoen aan de vraag naar een professionele evenementenorganisatie, plannen en wensen van ondernemers te kaderen zodat er één gezamenlijke vergunningaanvraag bij de gemeente kan worden ingediend, en om de organisator overkoepelende maatregelen te kunnen laten nemen zoals veiligheids- en verkeersmaatregelen.

Voor de beoordeling van bovengenoemde aspecten in de aanvragen van ondernemers hebben beide partijen een beoordelingskader⁸⁵ opgesteld. In dit kader is opgenomen dat een ondernemer met zijn aanvraag 100 punten kan 'verdienen' die verdeeld zijn over de verschillende aspecten. Veiligheid is daarbij opgenomen als 'knock-out'-criterium, wat betekent dat als uit de inschrijving blijkt dat een ondernemer niet aan de gestelde eisen voldoet, de aanvraag wordt afgewezen. Deze behandelingswijze is noodzakelijk vanwege de jurisprudentie op het gebied van verdeling van schaarse vergunningen door overheden, waardoor het evenement een transparant proces moet zijn waarin ruimte is voor mededinging.

84 Gemeente Nijmegen, *Samenwerkingsovereenkomst Vierdaagsefeesten 2023 t/m 2026*, 2022.

85 Gemeente Nijmegen, *Beoordelingsregels inschrijvingen Vierdaagsefeesten. Wijzigingen inschrijvingen en vergunningsvoordracht ten gevolge van 'Schaarse Vergunningen'*, 2021.

Beoordelingscriteria Nijmeegse Vierdaagsefeesten

"Criterium"	Score
A	
A1: Aansluiten bij de dan geldende positioneringsgebieden/doelstellingen van St. Vierdaagsefeesten.	knock-out
A2: Voorkeur voor Nijmeegse ondernemers/organisatoren/culturele instellingen.	maximaal 20 punten
A3: Samenwerking tussen partijen heeft voorkeur boven inschrijving van 1 partij.	maximaal 20 punten
B	
B1: Veiligheid, conform gestelde in inschrijvingsprocedure.	knock-out
B2: Inrichtingseisen, conform gestelde in inschrijvingsprocedure.	knock-out
B3: Continuïteit.	maximaal 20 punten
C	
C1: Locatiebeschrijvingen en kwaliteitseisen.	maximaal 40 punten
C2: Ervaringsregels, conform gestelde in inschrijvingsprocedure.	knock-out
C3: Duurzaamheid, conform gestelde in inschrijvingsprocedure.	knock-out
Totaal	100 punten"

De gestelde eisen aan veiligheid zijn opgenomen in het inschrijfformulier⁸⁶ dat ondernemers aanleveren bij de Stichting Vierdaagsefeesten Nijmegen. Ondernemers moeten daartoe tekeningen aanleveren met daarop ingetekend welk gebied zij willen gebruiken, waar podia, tenten, overkappingen, bars en eventuele overige objecten komen te staan, en waar geluidsbronnen worden geplaatst. Ook dienen zij bouwtekeningen en -berekeningen aan te leveren van podia, tenten, overkappingen of anderszins bedoelde bouwwerken. Verder vraagt het inschrijfformulier om een crowdmanagementplan, een beveiligingsplan en een mobiliteitsplan; de eisen hieraan worden in het formulier niet verder gespecificeerd.

In de samenwerkingsovereenkomst wordt (natuurlijk) benoemd dat de definitieve besluitvorming over de vergunningverlening evenals de controle en handhaving ervan onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. De stichting levert daarom op basis van het totaal aan aanvragen van ondernemers een voordracht aan bij de gemeente. Deze voordracht wordt vervolgens besproken in meerdere overleggen, zoals het veiligheidsoverleg (VO Feesten) en het vierdaagse-evenementenactieteam (VEAT Feesten). Aan deze overleggen nemen onder meer vertegenwoordigers van de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR), politie, brandweer en gemeente deel. Ook wordt vanuit deze overlegstructuur advies gevraagd aan de uitvoeringsdiensten op de voordracht van de stichting.

⁸⁶ Gemeente Nijmegen. *Inschrijfformulier Vierdaagsefeesten Nijmegen 2022, 2022.*

In deze casus wordt onderscheid gemaakt in twee aspecten: de omgang met de brandveiligheid van bouwsels (met name kraampjes) door de VRGZ en de omgang met de constructieve veiligheid voor een specifiek podium door de ODRN.

Brandveiligheid van bouwsels

Net als ieder jaar heeft de VRGZ ook de aanvraag van de evenementenvergunning (met daarin de voordracht van de stichting) voor de editie van 2022 beoordeeld⁸⁷ op brandveiligheid en bereikbaarheid. De VRGZ baseert haar beoordeling met name op het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (Bbgbop). Dit besluit bevat regels om de brandveiligheid op onder andere evenemententerreinen te bevorderen.

Wat relevant is voor deze casus en ook wordt benoemd in het advies van de VRGZ, is dat op verzoek van de gemeente in afstemming met de VRGZ sinds 2018 een andere behandelingswijze gehanteerd wordt voor situaties waarin de afstandseisen (in verband met brandoverslag naar andere objecten) uit het Bbgbop niet gehaald kunnen worden. Een belangrijk argument voor deze veranderde behandelingswijze is dat het voor menig evenement niet haalbaar is om ieder object dat door het Bbgbop als bouw-
sel gedefinieerd is, op 2,5 meter uit de gevel te plaatsen.

Om die reden adviseert de VRGZ op basis van een risico-inschatting die verdeeld is over vier verschillende categorieën: (1) de situatie past binnen de standaardvoorschriften van het Bbgbop en levert dus geen spanning op met de opzet van het evenement, (2) de situatie past binnen de voorschriften van het Bbgbop op basis van door de organisator aangeboden en volgens de VRGZ niet-controversiële en dus acceptabele gelijkwaardige oplossingen, (3) de situatie (met een volgens de VRGZ laag risico) past niet binnen de voorschriften van het Bbgbop omdat door de organisator aangeboden gelijkwaardige oplossingen volgens de VRGZ controversieel en dus niet acceptabel zijn, en (4) de situatie (met een volgens de VRGZ (te) hoog risico) past niet binnen de voorschriften van het Bbgbop omdat door de organisator aangeboden gelijkwaardige oplossingen volgens de VRGZ controversieel en dus niet acceptabel zijn.

Voor categorieën 3 en 4 geldt dat voor een besluit over de voorgestelde gelijkwaardige oplossingen wordt opgeschaald naar het bevoegd gezag (de burgemeester) voor het nemen van een beslissing over de vergunning. De afweging wordt vervolgens opgenomen in de vergunningaanvraag (onder de noemer van maatwerkafspraken) zodat voor alle partijen duidelijk is op basis van welke afweging het besluit is genomen.

⁸⁷ VRGZ, *Advies Vierdaagse Feesten 2022*, 2022.

Passage uit advies van VRGZ**“2. Onderdeel afwijken Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (Bbgbop)**

Dit deel betreft specifiek de werkwijze van de gemeente Nijmegen wanneer het gaat om het niet halen van de afstandseisen Bbgbop.

– Aanleiding

Sinds 2018 heeft de gemeente Nijmegen ervoor gekozen om een behandelingswijze te hanteren bij situaties waarin de afstandseisen vanuit het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (Bbgbop) niet gehaald kunnen worden.

Eén van de problemen is de afstandseis van 2,5 meter voor bouwsels (spiegelsymmetrie) op basis van artikel 3.25 Bbgbop. Daarbij is het begrip bouwsel vrij ruim en niet limitatief gedefinieerd. Dat betekent dat onder andere een marktkraam, picknick tafel, een tap of een dixie als bouwsel gezien kunnen worden. Voor menig evenement, zo ook voor de Nijmeegse Vierdaagse Feesten, is het niet haalbaar om ieder object dat als bouwsel gedefinieerd is, op 2,5 meter uit de gevel te plaatsen.”

In haar (deel)beoordeling⁸⁸ van de aanvraag van 2022 ziet de VRGZ twaalf situaties waarin niet rechtstreeks aan het Bbgbop wordt voldaan omdat objecten minder dan 2,5 meter uit de gevel staan maar waarbij dat met kleine aanpassingen alsnog gerealiseerd kan worden, één situatie die zij als categorie 2 inschat, vierenveertig situaties die zij als categorie 3 beoordeelt en vier situaties die zij als categorie 4 ziet.

In het overlegproces dat leidt tot de vergunningverlening worden de voorgestelde kleine aanpassingen aan de categorie 1-situaties verricht en wordt ook de door de VRGZ voorgestelde gelijkwaardigheid in de categorie 2-situatie geaccepteerd. Een voorbeeld waarbij de VRGZ zelf al op basis van gelijkwaardigheid inschat dat de afwijking van het Bbgbop acceptabel is, is het volgende. Uit een capaciteitsberekening van een van de feestlocaties blijkt dat de maximumcapaciteit voor die locatie uitkomt op 3.177 bezoekers in plaats van 4.860 bezoekers, maar dat een langere ontruimings-tijd op dit buitenterrein vanwege het vrij beschikbare vloeroppervlak acceptabel is.

Het overlegproces leidt verder tot een overkoepelende vergunning⁸⁹ waarin de categorie 3-situaties geaccepteerd zijn en waarin voor de categorie 4-situaties aanpassingen zijn doorgevoerd. Dit betreft bijvoorbeeld een viskraam waarin gebakken wordt en waar een sprinklerinstallatie in de wagen wordt gezien als gelijkwaardige oplossing voor de afstandseisen uit het Bbgbop. Voor die laatste vier situaties heeft de VRGZ geen nieuwe formele beoordeling gemaakt. Transparantie wordt gewaarborgd doordat in een bijlage⁹⁰ van de vergunning een overzicht is opgenomen van alle locaties die (in eerste instantie) niet rechtstreeks voldoen aan het Bbgbop.

⁸⁸ VRGZ, *Advies Vierdaagse Feesten 2022*, 2022.

⁸⁹ Gemeente Nijmegen, *Evenementenvergunning Vierdaagsefeesten Nijmegen*, 11 juli 2022.

⁹⁰ Gemeente Nijmegen, *Overzicht locaties 4-Daagse Feesten die niet voldoen aan de Bbgbop*, 2022.

Constructieve veiligheid van podia

Ook de ODRN heeft een eigenstandige adviesrol tijdens de Vierdaagsefeesten. De ODRN richt zich met name op het toetsen van de gebundelde vergunningaanvraag van de Stichting Vierdaagsefeesten Nijmegen op de constructieve veiligheid van podia. De ODRN toetst (deelevenementen van) de vergunningaanvraag aan de hand van de zogeheten 'Richtlijn voor Constructieve Toetsingscriteria bij een aanvraag voor een Evenementenvergunning'⁹¹ van het Centraal Overleg Bouwconstructies (COBc). In deze richtlijn is opgenomen welke stukken ingediend moeten worden, aan welke normen getoetst wordt en hoe omgegaan moet worden met windsnelheden en windbelastingen. Van ondernemers wordt verwacht dat zij onder meer tekeningen, statistische berekeningen en een beschrijving van beheersmaatregelen aanleveren bij het bevoegd gezag.

In deze casus wordt een specifiek deelevenement uitgelicht dat deel uitmaakte van de gebundelde aanvraag. Uit het advies⁹² aan de gemeente van 30 mei 2022 bleek dat de ODRN had geoordeeld dat een algehele beschouwing van de veiligheid van deze specifieke constructie ontbrak, net als constructiegegevens, tekeningen en berekeningen. Ook ontbrak een veiligheids- en ontruimingsplan in geval van noodweer waarin aangegeven moest worden met welke windkracht de constructie was berekend en bij welke windkracht de ontruiming in gang zou worden gezet, wie daar verantwoordelijk voor was en wie daarover op welke manier zou communiceren.

Een maand later, op 30 juni 2022, geeft de ODRN een nieuw advies⁹³ over de nieuw ingediende stukken. Ditmaal is het deelevenement akkoord bevonden onder voorwaarden. Het advies was wederom om aangepaste stukken aan te leveren die ingaan op de manier waarop de organisator het lokale weer tijdens het evenement zou bewaken en hoe actie ondernomen zou worden volgens de eigen organisatieprotocollen. Bij windkracht 7BFT (13,9m/s-17,1m/s) zou het bouwsel ontruimd moeten worden. Ook moest de organisator aangesloten zijn bij een formeel weerstation en geïnformeerd blijven over de verwachte weersvoorzichten en windvoorspellingen. Verder moesten toepassingen van ondergrond, fundatie, ballast en/of verankering per object uitgevoerd worden volgens de ingediende constructiegegevens. Afsluitend moest de organisator de bouwer uitgebreide inspecties van en controles op ondergrond, fundaties, ballast en/of verankering van de te plaatsen objecten laten uitvoeren.

Zoals hierboven ook genoemd wordt de overkoepelende vergunning⁹⁴ met daarin deze voorwaarden op 11 juli 2022 namens de burgemeester en het Nijmeegse college verleend aan de Stichting Vierdaagsefeesten Nijmegen.

91 COBc, *Richtlijn voor Constructieve Toetsingscriteria bij een aanvraag voor een Evenementenvergunning (revisie 2018)*, 2018.

92 ODRN, *Advies constructie <naam café>*, 30 mei 2022.

93 ODRN, *Advies constructie <naam café>*, 30 juni 2022.

94 Gemeente Nijmegen, *Evenementenvergunning Vierdaagsefeesten Nijmegen*, 11 juli 2022.

Naast het beoordelen van de vergunningaanvraag voor de evenementen op constructieve veiligheid, voert de ODRN tijdens de Nijmeegse Vierdaagse (onder meer) op verzoek van de gemeente Nijmegen ook controles uit om de constructieve veiligheid van de bouwsels te toetsen. In aanloop naar en tijdens de Vierdaagsefeesten wordt toezicht uitgevoerd door teams die bestaan uit een afvaardiging van onder meer de gemeente, de ODRN en de VRGZ.

Toen de ODRN op 12 juli 2022 een inspectie⁹⁵ van de bouw van dit specifieke podium uitvoerde, bleek dat hetgeen gebouwd was niet overeenkwam met de tekeningen. Ook was een leuning naar een trapopgang ondeugdelijk vastgezet en waren spieën in de verbindingen niet aangeslagen (dat wil zeggen niet vastgeslagen maar los en natuurlijk van bovenaf in het spiegelat gestopt). Als laatste werd geconstateerd dat een tentdoek verkeerd was vastgemaakt waardoor watercumulatie en een verzwaring van het gewicht op het tentdoek zou kunnen ontstaan.

Op 13 juli 2022 bleek bij een hercontrole dat de organisator nieuwe tekeningen en berekeningen had opgestuurd, de leuning en spieën volgens de inspecteur deugdelijk had vastgezet, en ervoor gezorgd had dat er geen watercumulatie meer kon ontstaan. Wel heeft de ODRN op dat moment (er was inmiddels ook verder gebouwd aan het podium) twee nieuwe constateringingen gedaan. Een aantal staanders stonden scheef en de ballastgewichten moesten nog nagelopen worden.

Op 14 juli 2022 bleek bij hercontrole dat de organisator volgens de inspecteur ook deze laatste tekortkomingen had verholpen.

22.2 ANALYSE: BELEIDSMATIG VASTGESTELDE UITGANGSPUNTEN

Risicogericht optreden van (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente Nijmegen

In deze casus hanteert de VRGZ een combinatie van een regel- en een risicogerichte benadering. De behandelingswijze van de VRGZ is in de basis een regelgerichte beoordeling met behulp van het Bbgbp. Bij afwijkingen daarvan wordt gekeken naar de risico's die dat met zich meebrengt waarbij er (conform het vastgestelde beleid) ook ruimte is voor gelijkwaardige oplossingen. Merk wel op dat de risico-inschatting van de VRGZ afwijkt van wat het bestuur later acceptabel vindt.

Verder is in de documentatie zichtbaar dat de VRGZ op voorhand op basis van de beoordeling van aanvragen besluit waar ze zich in haar latere toezichtstaak op basis van haar analyse van de risico's op zal richten.

⁹⁵ ODRN, *Inspectieverslag eerste schouw constructieve en brandveiligheid*, 2022.

In de documentatie van de ODRN voor het evenement uit 2022 is geen analyse van de aard en omvang van de risico's aangetroffen. Zo wordt in het voorbeeld van het specifieke deelevenement in dit hoofdstuk uit de documentatie niet duidelijk of de geconstateerde afwijkingen nu een serieus risico betekenden of niet.

NB Ondertussen heeft de ODRN een nieuw procesdocument⁹⁶ opgesteld voor de editie van 2023 met bouwkundige eisen voor bouwsels. Daarin is bijvoorbeeld de impliciete risicoafweging opgenomen dat een organisator die exact hetzelfde bouwsel wil opbouwen als bij een eerdere editie, dat mag doen zonder dat de organisator daarvoor opnieuw 'bouwboeken' hoeft in te dienen. Verder wordt daarin opgemerkt dat voor bouwsels waarbij bij falen geen persoonlijk letsel te verwachten is, ook geen bouwboeken ingediend hoeven te worden. Deze risicoafweging was nog niet aanwezig bij de editie van 2022.

De eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker van de vergunning

In deze casus is zichtbaar dat de Stichting Vierdaagsefeesten Nijmegen als gebruiker veel verantwoordelijkheid krijgt in het op voorhand beoordelen (en dus ook afwijzen) van ingediende aanvragen van ondernemers. In de praktijk wordt deze voordracht grotendeels gevolgd door het bevoegd gezag, ook als er een ander advies van de uitvoeringsdiensten ligt. Daarmee wordt bestuurlijk dus geaccepteerd dat de gebruiker zijn eigen verantwoordelijkheid neemt.

In de uitvoering door ODRN en VRGZ ligt dat anders. Zij schrijven in de praktijk gedetailleerd het ontwerp van deelevenementen voor en controleren daar ook op. Voor de ODRN geldt dat de richtlijn van het COBc (die zij in haar beoordeling hanteert) wel nadrukkelijk en expliciet over de eigen verantwoordelijkheid voor de vergunninghouder spreekt. De aan getroffen situaties laten volgens de medewerkers zien dat gedetailleerde controles noodzakelijk zijn.

De verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie

Een afweging van maatschappelijke kosten en baten van veiligheidsregulering is in de eerste plaats zichtbaar in de werkwijze van de Stichting Vierdaagsefeesten Nijmegen. Zij toetst aanvragen van ondernemers breder dan alleen op het 'harde' criterium veiligheid, namelijk ook op inrichtingseisen, samenwerking, continuïteit, kwaliteit, ervaringsregels en duurzaamheid. Veiligheid is wel een *knock-out*criterium zodat een ondergrens gehanteerd kan worden die beschreven is in de inschrijvingsprocedure.

De keuze van de Nijmeegse overheid om in de samenwerkingsovereenkomst de rol-scheiding tussen overheid en organisator vast te leggen, waarbij wordt vertrouwd op de stichting om een professionele evenementenorganisatie neer te zetten die plannen en wensen van ondernemers kadert zodat er uiteindelijk één gezamenlijke

⁹⁶ ODRN, *Bouwsels Nijmeegse Vierdaagse (concept V.02)*, 2023.

vergunningaanvraag bij de gemeente kan worden ingediend, maakt die afweging van kosten en baten door de organisator mogelijk.

Zichtbaar is ook dat het bevoegd gezag een bredere afweging maakt in de gevallen waar de VRGZ oordeelt dat het brandrisico hoger is dan zij acceptabel vindt. De VRGZ zelf weegt de verhouding tussen de maatschappelijke kosten en baten van haar advies niet expliciet. In de beoordeling van de afstandseisen door de VRGZ is echter meer restrisico-acceptatie zichtbaar vanwege het benoemde bestuurlijk benadrukte maatschappelijk belang dan in andere casus in dit onderzoek.

22.3 ANALYSE: WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN

De toegepaste volgorde van interventies door (de uitvoeringsdiensten van) de gemeente

De organisatie van de Vierdaagsefeesten is uniek in de zin dat het bijna een coproductie tussen gemeente, uitvoeringsdiensten en de Stichting Vierdaagsefeesten Nijmegen is. Er is daarmee geen sprake van een regulier vergunningverlenings- of handhavingsproces, want iedereen denkt mee om het evenement (voldoende veilig) doorgang te laten vinden. Daarbij werd in de voorbeelden in deze casus bij constatering van (kleine) afwijkingen meteen aangegeven wat er moest gebeuren.

Deze aanpak is opvallend afwijkend van het VTH-paradigma in Nederland sinds de Vuurwerkramp in Enschede. Aantonbare 'onafhankelijkheid' van het openbaar bestuur door de afwezigheid van overlegvormen waarin structureel en vanaf het begin wordt 'meegedacht' met de gebruiker is sindsdien immers de norm.

Het gevraagde handelen in deze casus ten opzichte van de dagelijkse taakuitvoering

Zoals hierboven ook aangehaald zijn de Vierdaagsefeesten ondanks het jaarlijkse karakter een unieke bundeling van samenhangende evenementen. Toch zijn de gevraagde handelingen van de medewerkers van de uitvoeringsdiensten, namelijk het beoordelen van bouwsels op het Bbgbop of het beoordelen van podia op constructieve veiligheid, niet afwijkend van de dagelijkse taakuitvoering.

De ingewikkeldere en niet dagelijkse bredere (advisering over de) afweging van het maatschappelijk belang met veiligheid is 'opgetild' naar gemeentelijk niveau in de diverse overlegvormen.

De mate van reflectie, evaluatie en feedback rondom de casus

Uit de casus wordt duidelijk dat er veel periodieke overleggen plaatsvinden binnen maar ook tussen de verschillende betrokken partijen. Er is daarmee structureel reflectie georganiseerd.

Ook wordt jaarlijks een algemenere evaluatiebijeenkomst georganiseerd waarbij vrijwel alle partijen zijn aangesloten. Daarin gaat volgens de betrokkenen ook aandacht uit naar de werkwijzen zoals besproken in deze casus.

22.4 **BESCHRIJVING: PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER**

Voor deze casus is een gesprek gevoerd met een voormalig bestuurlijk verantwoordelijke die langdurig betrokken was bij de (private) organisatie van de Vierdaagsefeesten en met vertegenwoordigers van de gemeente die in deze casus ook een gebruiker is.

Het perspectief van de ‘private’ gebruiker

De wijze waarop de gebruiker is aangesproken op zijn of haar verantwoordelijkheid

Uit het gesprek met de gebruiker wordt duidelijk dat de gebruiker ervaart dat hij wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid door middel van het convenant tussen de gemeente en de organisatoren van het evenement. Ook heeft de gebruiker in voorbereiding op de Vierdaagsefeesten deelgenomen aan bestuurlijke (veiligheids) overleggen met de gemeente, waar ook de burgemeester en verschillende wethouders bij zijn aangesloten. De gebruiker voelt dat het organiseren van een voldoende veilig feest zijn primaire verantwoordelijkheid is.

De mate waarin de gebruiker zelf verantwoordelijkheid kon nemen

De gebruiker kon in zijn ervaring zijn verantwoordelijkheid nemen omdat zijn voorlichting in de praktijk werd overgenomen door het bevoegd gezag. Zo is er volgens de gebruiker een proces ontstaan waarbij ondernemers ook weten dat als de gebruiker geen positief oordeel geeft, de gemeente niet akkoord gaat met de vergunningaanvraag.

De gebruiker overlegt daarom net zo lang met ondernemers totdat een positief advies gegeven kan worden. Wanneer ondernemers er met de gebruiker echt niet uitkomen, kunnen zij uiteindelijk de uitvoeringsdiensten om een oordeel vragen. Deze werkwijze is inmiddels meerdere keren rechterlijk getoetst (ook specifiek op het criterium van onderlinge samenwerking) en daarmee ook steeds erkend als een publiekrechtelijk acceptabele werkwijze.

De overheidsinschatting van het risico vs. de inschatting van de gebruiker

Omdat de gemeente en de gebruiker via het convenant hetzelfde toetsingskader hanteren en de gemeente in de ervaring van de gebruiker het advies altijd overneemt, lijkt het erop dat de inschatting van risico's op vergelijkbare wijze plaatsvindt. De criteria uit het toetsingskader zijn tot stand gekomen in overleg op gemeentelijk niveau tussen specialisten van de uitvoeringsdiensten, de gemeente en de organisatoren van de Vierdaagsefeesten.

Deze criteria zijn met name gericht op zelfredzaamheid en zijn onder meer gebaseerd op ervaringen van de uitvoeringsdiensten met (incidenten bij) evenementen. Volgens de gebruiker zijn deze criteria dan ook niet letterlijk overgenomen uit wet- en regelgeving, maar is bij de totstandkoming ervan ruimte geweest om het gelijkwaardigheidsprincipe te hanteren.

De kosten en baten van de overheidsinterventie

Wederom geldt dat vanwege de criteria uit het convenant standardeisen gelden voor alle ondernemers die een aanvraag indienen bij de organisatie. Volgens de gebruiker leidt dit vanwege de wijze waarop het toetsingskader tot stand is gekomen tot een proportionele investering in veiligheidsmaatregelen.

Ook weet de gebruiker een ander voorbeeld te noemen waaruit een proportionele omgang met veiligheidsmaatregelen door de gemeente blijkt. In 2018 werden via het toen nieuwe Bbgbop strengere afstandsregels van kracht. De gemeente Nijmegen heeft toen landelijk gepleit voor een op risico's gebaseerde afweging voor brandveiligheidsmaatregelen en die zelf in Nijmegen geïmplementeerd.

De ervaring van de gebruiker met de interactie met de overheid

Zoals bovenstaande doet vermoeden heeft de gebruiker (zeer) positieve ervaringen met de interactie met de gemeente. Volgens de gebruiker is er aan de kant van de gemeente veel specialistische kennis in huis en beschikt men over een grote mate van deskundigheid en creativiteit. Volgens de gebruiker was het fijn om te ervaren dat de gemeentelijke uitvoeringsdiensten en de organisatie van de Vierdaagsefeesten elkaar goed en makkelijk konden vinden in die overleggen. De verbinding van de verschillende partijen noemt de gebruiker een van de grootste succesfactoren om het evenement te laten slagen.

Het perspectief van de 'publieke' gebruiker (de gemeente)

In gesprekken met betrokkenen van de gemeente geven deze aan dat, hoewel de toetsing 'op papier' risicogericht lijkt te zijn, uitvoeringsdiensten (en dan met name de ODRN) in de praktijk toch veelal regelgericht te werk gaan in de beoordeling van de aanvragen en tijdens de controle van bouwwerken. In de ervaring van deze betrokkenen zijn de problemen die geconstateerd worden vaak administratief van aard of betreft het zeer kleine risico's. De betrokkenen geven aan dat (conform de werkafspraken) meer vertrouwd zou mogen worden op het oordeel en de eigen verantwoordelijkheid van de Stichting Vierdaagsefeesten Nijmegen.

Voorbeeldcasus: sponsoractie NS

Een voorbeeld dat betrokkenen van de gemeente aanhalen van nodeloos ingewikkelde vergunningstrajecten vanwege een nihil risico gaat over een sponsoractie van de NS. Een paar jaar lang heeft er een treintje gereden vanaf het station naar het startpunt van de wandeltocht waarin bijvoorbeeld kinderen met hun (groot)ouders een tocht konden maken. Deze tocht werd een aantal jaren lang 'gewoon' gemaakt zonder vergunningaanvraag, totdat de verkeersdeskundigen van de gemeente er een punt van maakten. Want, zo redeneerden zij, stel nu dat je met het treintje oversteekt en een vrachtwagen door rood gaat en inrijdt op het treintje.

Als gevolg van deze bezwaren moest er voortaan een vergunning worden aangevraagd. In het eerste jaar van de vergunningaanvraag heeft de politie vanwege veiligheidsredenen negatief geadviseerd. Dit negatieve advies van de politie betekende dat bestuurlijk opgeschaald moest worden, dat wil zeggen dat het Nijmeegse college een besluit moest nemen over de vergunning. Uiteindelijk heeft de burgemeester op basis van ambtelijk advies besloten dat het treintje 'gewoon' mocht rijden.

22.5 SLOTSOM CASUS

De organisatie van de Vierdaagsefeesten is bijna een coproductie tussen de overheid en de Stichting Vierdaagsefeesten Nijmegen waarbij de stichting veel verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld. De uitvoeringsdiensten ervaren weliswaar druk om mee te denken maar adviseren en handhaven alsnog op detailniveau over en op veiligheid.

In tabel 22.1 zijn de bevindingen in deze casus per analyseonderdeel beknopt samengevat.

Tabel 22.1 Kernbevindingen per onderdeel

Onderdeel	Kernbevinding
<i>Risico- en/of regelgericht</i>	Deels risicogericht, deels regelgericht
<i>Eigen verantwoordelijkheid</i>	Niet vertrouwd
<i>Maatschappelijke kosten en baten</i>	Zichtbare afweging gemaakt
<i>Volgorde interventies</i>	Niet van toepassing
<i>Passend binnen taakuitvoering</i>	Passend
<i>Reflectie, evaluatie en feedback</i>	Elementen zichtbaar
<i>Perspectief gebruiker</i>	Bestuurlijke gebruiker positief

In dit afsluitende hoofdstuk worden de resultaten van deze uitvoeringsanalyse van het Nijmeegse fysieke veiligheidsbeleid door bestudering van twintig VTH-casus samengevat en wordt daar een beschouwing over gegeven.

23.1 AANLEIDING

Gemeenten in Nederland hebben een centrale rol in het vormgeven en uitvoeren van beleid op velerlei terreinen. Een van deze terreinen is het beleid over fysieke veiligheid.

Onder het *beleid fysieke veiligheid* van de gemeente Nijmegen verstaan we in deze analyse het VTH-beleid (vergunningverlening, toezicht en handhaving) op de domeinen brandveiligheid, constructieve veiligheid en aspecten van evenementenveiligheid.

Traditioneel hadden gemeenten vrijwel alle vrijheid om hun gemeentelijk veiligheidsbeleid op dit gebied zelf vorm te geven. In het verleden leidde dit tot grote verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld waar het de bouwregelgeving betrof. Het gemeentelijke beleid is gaandeweg steeds verder geharmoniseerd door landelijke regelgeving en kaders vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Gemeenten hebben echter nog altijd de plicht (op grond van de Algemene wet bestuursrecht) om eigen fysiek veiligheidsbeleid vast te stellen over de vergunningverlening en organisatie en uitvoering van toezicht, nadat de vergunning is verleend. Onder *toezicht* verstaan we in deze analyse de controle en handhaving op basis van de verleende vergunning. Met name waar het gaat om toezicht bestaat er nog een grote gemeentelijke vrijheid voor (en dus verscheidenheid van) de invulling daarvan.

In Nijmegen zijn de drie strategische hoofdpijlars voor het veiligheidsbeleid dat (1) de inspanningen van de overheid risicogericht zijn, wat wil zeggen dat ze gericht zijn op de grootste reële risico's, (2) de eigen verantwoordelijkheid van de 'gebruiker' voorop staat en daar ook op wordt vertrouwd, en (3) financiële kosten en maatschappelijke baten tot elkaar in verhouding staan.

Onder ‘gebruiker’ verstaan we in dit onderzoek degene die vanwege het ‘gebruik’ interactie met de overheid heeft, hetzij als vergunningaanvrager hetzij als subject van toezicht. Het kan dus gaan om diverse gebruikers zoals de eigenaar van een bouw-werk, de organisator van een evenement of de huurder van een pand.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het VTH-beleid is in de gemeente Nijmegen complex belegd omdat die op het domein fysieke veiligheid (deels verplicht en deels vrijwillig) is overgedragen aan de regionale uitvoeringsdiensten Veiligheidsregio Gelderland-Zuid (VRGZ) en Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). De gemeente blijft echter de opdrachtgever voor deze organisaties en is daarmee onder meer medeverantwoordelijk voor het uitvoeringsbeleid van deze organisaties.

Omdat een evaluatie van de uitvoering van het beleid onderdeel is van de beleids-cyclus, heeft de gemeente Nijmegen opdracht gegeven voor een systematische analyse van twintig casus die meerdere aspecten van het VTH-beleid in het domein fysieke veiligheid raken.

Een andere reden voor dit onderzoek is dat het ook input kan zijn voor de organisatie van VTH als geheel door de gemeente Nijmegen, nu in 2022 besloten is de uitvoering van de zogeheten BRIKS-taken (Bouwen, Reclame, Inrit, Kappen en Slopen) weer terug te halen van de ODRN naar de gemeente Nijmegen.

23.2 AANPAK VAN DE VERDIEPENDE ANALYSE

Tijdens het schrijven van deze analyse hebben de onderzoekers mogen ‘sparren’ met een ambtelijke klankbordgroep, waaraan de gemeente, de VRGZ en de ODRN deelnamen.

Om tot de gewenste verdieping (en verbreding) te komen, is deze uitvoeringsanalyse meer precies als volgt aangepakt:

- In samenspraak met de klankbordgroep is een lijst van twintig casus opgesteld, waarbij er aandacht was voor de spreiding over verschillende aspecten van fysieke veiligheid en de mate van bestuurlijke betrokkenheid.
- Er is een (met de klankbordgroep afgestemd) uniform analysekader opgesteld dat gebaseerd is op de beleidsmatig vastgestelde uitgangspunten voor het Nijmeegse beleid en wetenschappelijke uitgangspunten voor ‘goed’ uitvoeringsbeleid.
- Er is een uniform beschrijvingsformat opgesteld voor de ervaringen van gebruikers.
- De relevante documentatie zoals opgenomen in de (omvangrijke) dossiers van de gemeente en haar uitvoeringsdiensten is per casus bestudeerd.
- Er zijn interviews gehouden met medewerkers van de gemeente, de VRGZ en de ODRN, en met gebruikers uit de samenleving.
- De twintig casus zijn geanalyseerd aan de hand van het opgestelde analysekader en informatie uit de relevante documentatie en interviews.

23.3 IS HET NIJMEEGSE BELEID ZICHTBAAR IN DE UITVOERING?

In de verschillende vastgestelde Nijmeegse beleidsdocumenten (zoals het strategisch beleidsdocument 'De weerbare stad'⁹⁷) zijn drie uitgangspunten opgenomen voor het Nijmeegse veiligheidsbeleid.

Uitgangspunten voor het Nijmeegse veiligheidsbeleid

1. "We willen risicogeorienteerd 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."

Daaruit volgen de drie hoofdanalysepunten:

- Is in de casus risicogericht geopereerd?
- Is in de casus de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker vooropgesteld?
- Staan in de casus de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie in verhouding?

Voortkomend uit bovenstaande uitgangspunten voor het *strategisch beleid* zijn uitgangspunten voor de *taakuitvoering* van het Nijmeegse beleid fysieke veiligheid⁹⁸ onder meer dat naleefgedrag centraal staat, nadruk ligt op meer eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen, en prioriteiten worden gesteld op basis van risicoanalyses.

Passages uit het Nijmeegse plan van aanpak fysieke veiligheid

"Naleefgedrag centraal"

Handhaving beperkt zich niet tot het constateren van overtredingen en opleggen van sancties, maar ziet vooral ook op het voorkomen van overtredingen. Het bevorderen van naleefgedrag, zoals dat ook wel genoemd wordt. Naleefgedrag is belangrijk bij het terugleggen van verantwoordelijkheid bij inwoners van onze stad. Daarmee treden we als overheid ook meer in de faciliterende modus die van belang is voor een stad waarin we de bewoners ook meer ruimte willen laten. Complementair hieraan is de notie dat inwoners zelf actiever moeten worden waar het gaat om het rekening houden met belangen en om kennis van elementaire veiligheidseisen. De faciliterende rol van de overheid komt dan meer tot zijn recht in beïnvloeding tijdens de planfase, dan in de controle tijdens realisatie achteraf.

⁹⁷ Gemeente Nijmegen, *De weerbare stad. Veiligheidsplan 2018-2022*, 2018.

⁹⁸ Gemeente Nijmegen, *Plan van aanpak fysieke veiligheid 2019-2022*, 2019.

Meer verantwoordelijkheid en vertrouwen

Bij het sturen op naleefgedrag ligt de nadruk op eigen verantwoordelijkheid van en vertrouwen in de bewoners en ondernemers in onze stad in plaats van op control. Communicatie en een goed verwachtingenmanagement spelen hierbij een belangrijke rol.

Prioriteren op basis van risicoanalyse

We prioriteren integraal, met een methodiek voor de bouwobjecten en een methodiek voor milieu. Risico-analyse vormt de basis onder beide methoden.”

De drie strategische hoofdanalysepunten zijn daarom als volgt geoperationaliseerd:

- Is in de casus risicogericht geopereerd? Risicogericht⁹⁹ opereren vraagt om een analyse van de omvang van het risico in relatie tot andere risico's. Dit kan, afhankelijk van de aard van de casus, aan het papier zijn toevertrouwd, uit ondersteunende instrumenten volgen of door de vergunningverlener/handhaver zelf 'uit het hoofd op basis van ervaring' zijn gedaan.

Over het begrip 'risicogericht' opereren

In dit boek gebruiken we het begrip 'regelgericht' opereren als het primair (willen) volgen van de standaardregels, zonder een eigen risico-inschatting of een afweging van de kosten en baten van het eisen van veiligheidsmaatregelen te maken.

Natuurlijk zijn (de meeste) overheidsregels zoals die in het Bouwbesluit ook gebaseerd op een afweging van risico's versus de maatschappelijke kosten van de preventie van die risico's. Regelgericht opereren is daarmee in standaardsituaties geen strategie die een andere uitkomst zou opleveren dan risicogericht opereren.

De meeste regelgeving erkent echter dat in niet-standaardsituaties een specifieke afweging door het bevoegd gezag wenselijk is en geeft het bevoegd gezag daar ook de bevoegdheid toe. Een belangrijk voorbeeld is de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit, die stelt dat het bevoegd gezag elk ander maatregelenpakket mag accepteren als het beoogde veiligheidsniveau daarmee behaald wordt.

- Is in de casus de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker vooropgesteld? Het vooropstellen van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker is zichtbaar in de vraagstelling van verzoeken om informatie aan gebruikers (zoals: 'Wat heeft u gedaan zodat u voldoende vertrouwen heeft dat uw activiteit voldoende veilig is?'), in het eerst laten handelen door de gebruiker voordat de overheid in actie komt, enzovoort. We beschouwen het niet als het vooropstellen van de eigen

⁹⁹ Opgemerkt moet worden dat in de analyse van de casus geen inhoudelijk oordeel wordt gegeven over de inhoud van risicogebaseerde afwegingen. 'Slechts' wordt geanalyseerd of er sprake was van een risicogerichte afweging of dat regelgericht is opgetreden. En evenzo dus of er over proportionaliteit en het vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker is nagedacht.

- verantwoordelijkheid als de gebruiker eerst om een plan wordt gevraagd en dat plan vervolgens op detailniveau wordt beoordeeld en 'gecorrigeerd'.
- Staan in de casus de maatschappelijke kosten en baten van de overheidsinterventie in verhouding? De afweging van de kosten en baten van de overheidsinterventie zou zichtbaar moeten zijn op papier, uit ondersteunende instrumenten moeten volgen of door de vergunningverlener/handhaver zelf 'uit het hoofd op basis van ervaring' zijn gedaan.

Toepassing van het analysekader op de casus levert de volgende hoofdbevindingen op.

In de casus is een verschil zichtbaar tussen casus over vergunningverlening enerzijds en casus over toezicht en handhaving anderzijds:

- Bij vergunningverlening werken de meeste medewerkers primair regelgericht, zonder aandacht voor de aard en omvang van de risico's.
- Bij toezicht en handhaving maken de medewerkers op basis van vooral gezond verstand een risicoanalyse als het gaat om acute acties. Het uitgangspunt is (ook) dan dat op de langere termijn aan alle regels moet worden voldaan.

Zodra het bestuur betrokken raakt, komt de vraag naar een risicoanalyse pregnant naar voren. Bij projecten van 'gemeentelijk belang' wordt de risicoanalyse dan ook een onderdeel van de *bestuurlijke* afweging om wel/geen vergunning te verlenen.¹⁰⁰

De regelgerichte kernhouding van de meeste medewerkers past niet bij de beleidsmatige wens om gebruikers zelf hun verantwoordelijkheid te laten nemen; dat zou immers betekenen dat maatwerk geaccepteerd zou moeten worden. Wel zien we dat in verschillende ingewikkelde casus over handhaving de eerste brief de eigen verantwoordelijkheid benadrukt en de gebruiker vraagt om zelf een risicoanalyse te maken. Uitvoerenden bedoelen dan echter feitelijk dat de gebruiker moet aantonen aan *beschreven* (standaard)regels te voldoen. Een terugkerend geluid in gesprekken met medewerkers van uitvoeringsdiensten is ook dat gebruikers de verantwoordelijkheid niet kunnen dragen omdat de medewerkers in hun perceptie te vaak zien dat de regels niet worden nageleefd.

Een afweging van kosten en baten *voor de gebruiker* hebben we niet aangetroffen bij casus over vergunningverlening. In het bijzonder voelen de medewerkers zich niet verantwoordelijk voor onnodige kosten gemaakt door de gebruiker, ook al weet de medewerker op grond van eigen kennis dat er overbodige maatregelen worden getroffen.

¹⁰⁰ Voor de nauwkeurigheid: er is niet vast te stellen dat bestuurlijke betrokkenheid een meer risicogerichte aanpak betekent. De volgorde der dingen is dat een grotere impact leidt tot bestuurlijke betrokkenheid *en* tot een meer risicogerichte aanpak. Bestuurlijke betrokkenheid en een meer risicogerichte aanpak zijn dus gecorreleerd maar daarmee niet per se causaal verbonden.

Bij casus over toezicht en handhaving ligt dit iets complexer: daar wordt in de eerste plaats wel nadrukkelijk gekeken naar de kosten *voor de samenleving* (waaronder die voor de gemeente) als acute maatregelen getroffen moeten worden. Daardoor kan er wanneer de gezond-verstand-risicoanalyse dat toelaat langdurig gedoogd worden, zolang er maar het gevoel bestaat dat op termijn een oplossing wordt gevonden die past bij de standaardregelgeving. Bij de handhaving richting een private partij wordt minder de noodzaak ervaren om ‘coulant’ te handhaven.

In een enkele casus hebben we een risicogericht opererende medewerker aangetroffen waar het gaat om de lange termijn na acute acties. In deze casus is de acceptatie van de risicogerichte oplossing echter bewust niet vastgelegd om ingewikkeldheden te voorkomen.

23.4 VOLDOET HET NIJMEEGSE BELEID AAN DE WETENSCHAPPELIJKE UITGANGSPUNTEN?

Vanuit wetenschappelijk perspectief zijn drie aspecten van de casus geanalyseerd:

- Is in de casus de ‘goede’ volgorde van interventies toegepast door de uitvoeringsdiensten in vergelijking met bijvoorbeeld de handavingspiramide, dus eerst overtuiging, toezicht, waarschuwen, vormen van straf? In meer detail is dit in de in Nederland breed geaccepteerde T11-methode beschreven.
- Past het verwachte handelen van de uitvoerders bij hun dagelijkse taakuitvoering? Van een professional mag in een specifieke casus geen handelen worden verwacht dat afwijkt van het dagelijks handelen.
- Is er binnen de uitvoeringsdienst(en) reflectie, evaluatie, feedback, enzovoort rondom de casus georganiseerd?

Toepassing van het analysekader op de casus levert de volgende hoofdbevindingen op:

Bij casus over handhaving zien we dat volgens de wetenschappelijke uitgangspunten eerst naar vormen van informeren en overtuigen wordt gezocht. De situatie dat er bijvoorbeeld onverwacht een handavingsbrief (aanschrijving) op de mat ligt, hebben we maar eenmaal aangetroffen.

Het enige ingewikkelde is het hiervoor al benoemde punt dat een ‘Nijmeegse-beleidsmatig en wetenschappelijk correct’ eerste (deel van de) handavingsbrief waarin de eigen verantwoordelijkheid van een gebruiker voor veiligheid wordt benadrukt, daarna soms direct gevolgd wordt door een tweede (deel van de) handavingsbrief waarin vooral regelgericht wordt gewerkt.

De regelgerichte VTH is de dagelijkse aanpak van medewerkers die dit ook als hun professionele identiteit zien (‘wij hebben hier een eed over afgelegd’ en ‘wij moeten de regels naleven’) en dus standaard zo willen handelen. Casus waarin vanwege de maatschappelijke kosten een beroep wordt gedaan op hun kennis om een werkelijke

risicoanalyse te maken vallen daarom buiten de 'rugzak' van de meeste medewerkers. In algemene zin ervaren de medewerkers ook een spanningsveld tussen de beleidsmatige wens om risicogericht maatwerk te leveren en de algemeen erkende noodzaak dat het openbaar bestuur gelijke monniken, gelijke kappen geeft.

Zichtbaar is dat het management van de uitvoeringsdiensten in die casus waarin de maatschappelijke kosten groot (kunnen) zijn externe kennis en reflectie organiseert. Dit gebeurt omdat het management weet dat er dan bestuurlijke betrokkenheid zal zijn en omdat het management de houding van de eigen medewerkers kent.

Mede omdat evaluatie eigenlijk niet plaatsvindt, wordt de opbrengst van die externe reflectie in het VTH-proces erna nauwelijks vertaald naar een meer risicogericht proces.

23.5 WAT IS HET PERSPECTIEF VAN DE GEBRUIKER?

Voor de beschrijving van het perspectief van de gebruiker worden de volgende vragen gehanteerd:

- Hoe bent u als hoofdverantwoordelijke voor de risicobeheersing van uw activiteit aangesproken op die verantwoordelijkheid?
- Bent u in de gelegenheid gesteld om zelf te bepalen hoe die verantwoordelijkheid te nemen?
- Is de overheidsinschatting van het risico dezelfde als die van u? Ook in relatie tot andere risico's van uw activiteiten.
- Wat waren de kosten en baten van de overheidsinterventie? (NB De verwachting is overigens niet dat alle gebruikers de baten goed kunnen inschatten maar dit geeft weer een check op de perceptie van de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker voor zijn activiteiten.)
- Hoe heeft u de interactie met de overheid in het algemeen ervaren? (NB De evaluatie gaat niet over klantvriendelijkheid maar gebruikers verwachten daar toch iets over te mogen zeggen.)

Een analyse van de twaalf casus waarin gebruikers mee wilden werken, levert de volgende hoofdbevindingen op.

De meeste gebruikers zijn tevreden over het risicogerichte beleid van Nijmegen dat hun eigen verantwoordelijkheid vooropstelt. De meeste gebruikers hebben echter geen goede interne kennis georganiseerd die risicogericht kijkt naar de noodzakelijke maatregelen. Het gevolg is dat gebruikers in diverse casus meegaan met de regelgerichte adviezen van hun ingehuurde externe adviseurs die goed vallen bij de regelgerichte aanpak van de overheidsmedewerkers. Dit proces loopt vaak buiten het zicht van de bestuurlijk gebruiker.

In de onderzochte casus is diverse malen sprake van zodanige kosten dat de bestuurlijke gebruiker met gezond verstand zelf gaat meedenken en dan aanvullende

expertise zoekt. In die casus zijn de bestuurlijke gebruikers tevreden over het contact met de gemeente op bestuurlijk niveau, maar zij benoemen dat in hun perceptie de opvolging van een risicogerichte aanpak op uitvoerend niveau bij de VRGZ en de ODRN weerbarstig blijft.

In een enkel geval is het gevraagde risicogerichte advies van een zware externe adviseur verworpen door de uitvoeringsdiensten op basis van een *worstcase*-argumentatie, waarna de bestuurlijke gebruiker 'simpelere' adviseurs kiest om op technisch niveau tot detailinvulling van de zienswijze van de overheidsdiensten te komen.

Bij enkele grotere gebruikers met een eigen staforganisatie bestaat bij die staf in de onderzochte casus serieuze ontevredenheid over de gepercipieerde inflexibiliteit, beperkte bereikbaarheid en het beperkte tempo van veel van de medewerkers van de VRGZ en de ODRN met wie zij contact hebben.

In een enkele casus is benoemd dat men bij problemen met een te regelgerichte uitvoering wel een andere ingang zoekt en vindt om een wel risicogerichte en flexibele medewerker te vinden.

23.6 SLOTBESCHOUWING

In de onderzochte twintig VTH-casus zien we dat het risicogerichte beleid van Nijmegen dat de eigen verantwoordelijkheid van gebruikers vooropstelt in de praktijk slechts beperkt zichtbaar is.

De ODRN en de VRGZ zijn ingericht op regelgerichte VTH die zij in het algemeen op een professionele wijze uitvoeren, dat wil zeggen met adequate reflectie, interne opschaling en met de juiste volgorde van interventies.

In onderstaande tabellen zijn de bevindingen¹⁰¹ schematisch weergegeven.

Tabel 23.1 Overzicht bevindingen casus I t/m X

Casus →	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Onderdeel										
1.					X				X	
2.	X				X	X		X	X	
3.	X	X	X	X	X	NVT	X		X	X
4.	X	X	X	X	X	NVT	X	X	X	X
5.	X	X	X	X	X	X				X
6.	X		X			NVT		X	X	X
7a.	X	NVT		X	NVT	X	X	X	NVT	X
7b.		NVT	X	X	NVT		X	X	NVT	

Tabel 23.2 Overzicht bevindingen casus XI t/m XX

Casus →	XI	XII	XIII	XIV	XV	XVI	XVII	XVIII	XIX	XX
Onderdeel										
1.				X		X		X	X	
2.						X				
3.		X		X	X	X		X	X	X
4.	X				X	X	X	X	X	NVT
5.			X	X			X			X
6.	X	X	X					X	X	X
7a.	X	X	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT		X	X
7b.	X	X	NVT	NVT	NVT	NVT	NVT	X		

101 Onderdeel 1 = overwegend risicogericht gehandeld. Onderdeel 2 = vertrouwd op eigen verantwoordelijkheid. Onderdeel 3 = maatschappelijke kosten- en batenafweging zichtbaar. Onderdeel 4 = goede volgorde van interventies toegepast. Onderdeel 5 = passend binnen dagelijkse taakuitvoering. Onderdeel 6 = elementen van reflectie, evaluatie en/of feedback zichtbaar. Onderdeel 7a = gebruiker waardeert risicogericht beleid. Onderdeel 7b = gebruiker signaleert problemen in regelgerichte uitvoering.

In de casus over handhaving, zeker met grotere maatschappelijke kosten, opereren de VRGZ en de ODRN meer risicogericht dan bij casus over vergunningverlening waar, zonder bestuurlijke opschaling, vooral regelgericht wordt gewerkt. In de handhavingscasus wordt regelmatig externe expertise gemobiliseerd en/of bestuurlijk opgeschaald om akkoord te krijgen op een risicogericht besluit met aandacht voor kosten en baten. De resulterende initiële risicogerichte aanpak leidt tot proportionele noodmaatregelen en voor kleine risico's tot gedogen. Voor de (te vergunnen) eindoplossing wordt door de ODRN en de VRGZ dan toch weer regelgericht gedacht.

Gebruikers zijn op bestuurlijk niveau tevreden met het Nijmeegse beleid en de contacten in de casus met Nijmeegse bestuurders en topmanagement. Zij en hun medewerkers ervaren echter dat de doorwerking op de werkvoer van de VRGZ en de ODRN in de gevallen dat zij investeren in een risicogerichte aanpak moeizaam gaat.

In gesprekken met de klankbordgroep van dit onderzoek werden de bevindingen herkend. Verschillende verklaringen en nuances passeerden in die gesprekken de revue.

Het is voor medewerkers ingewikkeld om de verantwoordelijkheid te dragen voor een risicogerichte oplossing die wordt aangedragen door een gebruiker (laat staan er zelf een voor te stellen), want wat als het toch een keer misgaat? Wie krijgt dan de schuld? Medewerkers ervaren dagelijks dat bij incidenten die de media halen, die media en 'de politiek' naar de verantwoordelijken zoeken.

Wat zei het Veiligheidsplan 2018-2022 ook alweer?

Al eerder is het ingewikkelde punt van de cultuurverandering die nodig is voor implementatie van het Nijmeegse veiligheidsbeleid¹⁰² aan de orde gesteld in de context van de inbedding van vraagstukken van fysieke veiligheid, wat blijkt uit de volgende passage:

"Daarbij is het nodig ook breed in te zetten op een cultuurverandering in onze eigen organisatie, bij de ODRN en bij de VRGZ. Professionals worden van controleur adviseur, waarbij ze er op moeten durven en kunnen vertrouwen dat zij niet vol in de wind komen te staan op het moment dat zich een incident voordoet. Managers moeten in staat zijn om in de meest ingewikkelde casuïstiek de proportionaliteit van het door hun medewerker gegeven advies te beoordelen en daarover met gevoel voor bestuurlijke context te adviseren. Het lokaal bestuur moet de verantwoordelijkheid daadwerkelijk bij de burger durven laten en dat vooral ook blijven uitleggen bij klachten en incidenten."

Er is in Nijmegen wel 'stoer' strategisch beleid op het domein van de fysieke veiligheid vastgesteld, maar concreet uitgewerkt tactisch beleid ontbreekt nog. Dat betekent dat van medewerkers ook niet verwacht mag worden dat zij zelf bedenken hoe zij van hun dagelijkse regelgerichte werkwijze moeten afwijken om in een bredere afweging van kosten en baten tot een risicogerichte aanpak te komen.

¹⁰² Gemeente Nijmegen, *De weerbare stad. Veiligheidsplan 2018-2022*, 2018.

Beide verklaringen betekenen dat medewerkers ingewikkelde casus graag opschalen, zodat niet zijzelf maar het bestuur die bredere afweging moet maken en daarmee de directe verantwoordelijkheid draagt. Het Nijmeegse gemeentebestuur beslist dan op basis van een door henzelf en hun eigen ambtenaren te maken integrale afweging waar de VRGZ en de ODRN niet aan bijdragen.

In casus over toezicht (en handhaving) is er meer direct contact met de gebruikers, wat maakt dat de 'horizontale' druk groter is om over kosten en baten van maatregelen na te denken en dus risicogericht te opereren. Dit betekent ook dat voor de toezichthouders hun ervaring met de gebruiker meespeelt: is deze van goede wil of is hij structureel aan het vertragen?

De slotsom moet daarom zijn dat wat de gemeente Nijmegen zelf al in haar strategische veiligheidsplan¹⁰³ heeft opgenomen over de wenselijkheid van risicogerichte toepassing van het Bouwbesluit en de complexiteit van de toepassing daarvan in de dagelijkse praktijk, nog steeds onverkort van kracht is:

Passage uit het Nijmeegse strategische veiligheidsplan

"Het realiseren van een adequaat veiligheidsniveau voor bedrijfs- en woonpanden op basis van alleen de standardeisen uit de bouwregelgeving leidt vaak tot buitenproportionele oplossingen, zowel met het oog op de kosten als in relatie tot het gewenste eindresultaat. Ofschoon het bevoegd gezag mag afwijken van de standardeisen wanneer er eenzelfde veiligheidsniveau gerealiseerd kan worden met andere maatregelen, blijkt dat in de praktijk niet eenvoudig. Vaak is de risico-regelreflex (de behoefte om elk risico te ondervangen met het streng toepassen van wettelijke normen) toch sterk bepalend, waardoor gelijkwaardige alternatieven die een meer proportionele oplossing zouden bieden om een risico tegen te gaan niet of moeilijk bespreekbaar worden. Dat staat dan weer op gespannen voet met de ruimte die we maatschappelijke partijen willen geven om zelf verantwoordelijkheid te nemen en hieraan op een zinvolle en praktische manier invulling te geven."

23.7 NAWOORD

De gemeente Nijmegen heeft deze uitvoeringsanalyse van haar VTH-beleid fysieke veiligheid omarmd. Net als de uitvoeringsdiensten onderkent zij dat deze analyse een realistisch inzicht geeft in de verschillen tussen rationeel (strategisch) beleid enerzijds en de complexe praktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving anderzijds.

In een brief van het Nijmeegse college aan de gemeenteraad naar aanleiding van deze analyse (zie bijlage 1) wordt dit verschil als dilemma benoemd, waarbij de wens wordt uitgesproken om met de gemeenteraad verder over dit dilemma in gesprek te gaan.

¹⁰³ Gemeente Nijmegen, *De weerbare stad. Veiligheidsplan 2018-2022*, 2018.

Verder gaat het Nijmeegse college kortgezegd de volgende stappen zetten:

- Zij gaat in gesprek met beide uitvoeringsdiensten over hoe het contrast tussen de beleidswens en de uitvoeringspraktijk verminderd kan worden, zonder op de stoel van de professional te gaan zitten.
- Zij wil organiseren dat in een eerder stadium van vergunningverlening contact wordt gelegd met initiatiefnemers en dat vanaf dat moment meer integraal wordt meegedacht.
- Zij neemt de uitkomsten van deze uitvoeringsanalyse mee in de uitwerkingen van haar VTH-beleid en bij het toekomstig opstellen van nieuw fysiek veiligheidsbeleid.

Het Nijmeegse college geeft aan de gemeenteraad op de hoogte te houden van deze ontwikkelingen. Ontwikkelingen die ook de auteurs van dit boek met veel belangstelling zullen volgen.



Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Postadres

Gemeente Nijmegen
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen
T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon

Arjen Besselink
a.besselink@nijmegen.nl
T 06 2904 2946

Ons kenmerk

D230168967

Bijlagen

1. Evaluatie door Crisislab
2. Plan van aanpak Fysieke Veiligheid 2019-2022

Datum 7 maart 2023
Onderwerp Beleidsevaluatie brandveiligheid
en constructieve veiligheid

Geachte leden van de raad,

Eind 2016 stelden we ons fysieke veiligheidsbeleid vast. Dat beleid bestaat uit een aantal uitgangspunten. De kern daarvan is dat wij inzetten op de eigen verantwoordelijkheid van eigenaars, gebruikers en organisatoren om de brandveiligheid en constructieve veiligheid van bouwwerken en activiteiten zoveel mogelijk te waarborgen. De vergunningverlening, toezicht en handhaving richten we daarom risicogericht in.¹ Dit beleid is in 2019 verlengd en is als bijlage bijgevoegd. Aan uw raad is een evaluatie van dit beleid toegezegd. Crisislab heeft deze evaluatie uitgevoerd. Deze evaluatie is ook als bijlage bijgevoegd.

U heeft lang moeten wachten op de evaluatie. Dat komt omdat wij – voordat we Crisislab een opdracht gaven – eerst een interne evaluatie hebben gehouden. Een interne kritische blik op een klein aantal casussen vertelde ons dat het beleid de toets der kritiek kon doorstaan in relatie

¹ Zie voor meer informatie over de uitgangspunten van ons beleid het bijgevoegde Plan van aanpak fysieke veiligheid 2019-2022.

tot de aankomende Omgevingswet. Maar ook gaf het aanleiding om een uitgebreidere externe evaluatie uit te voeren waarbij gebruikers (veelal eigenaren van panden) betrokken worden.

De evaluatie van Crisislab geeft een rijk en genuanceerd beeld van de praktijk. Dit zijn de belangrijkste conclusies uit het rapport uit hoofdstuk 23 ‘het geheel overziend’:

“In de onderzochte 20 VTH-casus zien we dat het risicogerichte beleid van Nijmegen dat de eigen verantwoordelijkheid van gebruikers vooropstelt in de praktijk slechts beperkt zichtbaar is.

De ODRN en de VRGZ zijn ingericht op regelgerichte VTH die zij in het algemeen op een professionele wijze uitvoeren, d.w.z. met adequate reflectie, interne opschaling en met de juiste volgorde van interventies.

In de casus over handhaving, zeker met grotere maatschappelijke kosten, opereren de VRGZ en de ODRN meer risicogericht dan bij casus over vergunningverlening waar, zonder bestuurlijke opschaling, vooral regelgericht wordt gewerkt. In de handhavingscasus wordt regelmatig externe expertise gemobiliseerd en/of bestuurlijk opgeschaald om akkoord te krijgen op een risicogericht besluit met aandacht voor kosten en baten. De resulterende initiële risicogerichte aanpak leidt tot proportionele noodmaatregelen en voor kleine risico's tot gedogen. Voor de (te vergunnen) eindoplossing wordt door de ODRN en de VRGZ dan toch weer regelgericht gedacht.

Gebruikers zijn tevreden op bestuurlijk niveau met het Nijmeegse beleid en de contacten in de casus met Nijmeegse bestuurders en topmanagement. Zij en hun medewerkers ervaren echter dat de doorwerking op werkvoer van de VRGZ en de ODRN in de gevallen dat zij investeren in een risicogerichte aanpak moeizaam gaat.

In gesprekken met de klankbordgroep van dit onderzoek werden de bevindingen herkend. Verschillende verklaringen en nuances passeerden in die gesprekken de revue:

Het is voor medewerkers ingewikkeld om de verantwoordelijkheid te dragen voor een risicogerichte oplossing die wordt aangedragen door een gebruiker (laat staan er zelf een voor te stellen), want wat als het toch een keer misgaat? Wie krijgt dan de schuld? Medewerkers ervaren dagelijks dat bij incidenten die de media halen er door die media en ‘de politiek’ naar de verantwoordelijken wordt gezocht.

Er is in Nijmegen wel ‘stoer’ strategisch beleid op het domein van de fysieke veiligheid vastgesteld, maar concreet uitgewerkt tactisch beleid ontbreekt nog. Dat betekent dat van medewerkers ook niet verwacht mag worden dat zij zelf bedenken hoe van hun dagelijkse regelgerichte werkwijze moet worden afgeweken om in een bredere afweging van kosten en baten tot een risicogerichte aanpak te komen.

Beide verklaringen betekenen dat medewerkers ingewikkelde casus graag opschalen, zodat niet zijzelf maar het bestuur die bredere afweging moet maken en daarmee de directe verantwoordelijkheid draagt. Het Nijmeegse gemeentebestuur beslist dan op basis van een door henzelf en hun eigen ambtenaren te maken integrale afweging waar VRGZ en ODRN niet aan bijdragen.

In casus over toezicht (en handhaving) is er meer direct contact met de gebruikers, wat maakt dat de ‘horizontale’ druk groter is om over kosten en baten van maatregelen na te denken en dus risicogericht te

opereren. Dit betekent ook dat voor de toezichthouders hun ervaring met de gebruiker meespeelt: is deze van goede wil of structureel aan het vertragen?

De slotsom moet daarom zijn dat wat de gemeente Nijmegen zelf al in haar strategische veiligheidsplan heeft opgenomen over de wenselijkheid van risicogerichte toepassing van het Bouwbesluit en de complexiteit van de toepassing daarvan in de dagelijkse praktijk schreef, nog steeds onverkort van kracht is: "Het realiseren van een adequaat veiligheidsniveau voor bedrijfs- en woonpanden op basis van alleen de standardeisen uit de bouwregelgeving leidt vaak tot buitenproportionele oplossingen, zowel met het oog op de kosten als in relatie tot het gewenste eindresultaat. Ofschoon het bevoegd gezag mag afwijken van de standardeisen wanneer er eenzelfde veiligheidsniveau gerealiseerd kan worden met andere maatregelen, blijkt dat in de praktijk niet eenvoudig. Vaak is de risico-regelreflex (de behoefte om elk risico te ondervangen met het streng toepassen van wettelijke normen) toch sterk bepalend, waardoor gelijkwaardige alternatieven die een meer proportionele oplossing zouden bieden om een risico tegen te gaan niet of moeilijk bespreekbaar worden. Dat staat dan weer op gespannen voet met de ruimte die we maatschappelijke partijen willen geven om zelf verantwoordelijkheid te nemen en hieraan op een zinvolle en praktische manier invulling te geven."

Vergunningverlening kan dus risicogericht, daar waar we in onze toezicht en handhaving er beter in slagen om risicogericht te werken. Met de komst van de Omgevingswet, is dat voor ons een belangrijk aandachtspunt. Uitgangspunt van de Omgevingswet is immers meer handelen vanuit de bedoeling en minder vanuit de regel.

Voor ons als college staat risicogericht werken niet ter discussie. Eigenaren (en soms gebruikers) van gebouwen en organisatoren van activiteiten hebben een eigenstandige verantwoordelijkheid die wij niet volledig over kunnen en willen nemen. Met de beperkte capaciteit en middelen die wij hebben, moeten wij prioriteren en kunnen we simpelweg niet alles in de stad controleren. Tegelijkertijd moeten we nu concluderen dat we in al die jaren tijd weinig progressie hebben geboekt in het risicogericht werken. Een nuance is dat regelgericht werken én risicogericht werken niet per definitie uitersten van elkaar zijn. Sommige regels bieden namelijk afwegingsruimte.

Het dilemma hoe wij kunnen zorgen voor een meer risicogerichte uitvoering in de huidige complexe samenleving, bespreken wij met de ODRN en de VRGZ. De reflex waarin de uitvoering schiet, zoals in dit onderzoek benoemd, komt ons allen bekend voor. Daar zijn ook redenen voor. Naar aanleiding van een incident komt het bijvoorbeeld niet zelden voor dat de Rijksoverheid de teugels aanhaalt. De publieke druk op een vergunningverlener kan ook hoog zijn; want we belijden wel met de mond dat 'we een risicootje mogen nemen', maar velen zoeken bij een vervelend incident toch ook vaak naar 'een schuldige'.

We constateren dat we op basis van deze evaluatie iets te doen hebben. Hiervoor zetten wij de volgende stappen:

1. Vergunningverlening, toezicht en handhaving, en daarmee bijdragen aan de veiligheid in Nijmegen, is mensenwerk. Uit de evaluatie blijkt dat medewerkers niet altijd de ruimte voelen om op basis van vakmanschap risicogerichte oplossingen te zoeken. In plaats daarvan worden meer letterlijk de regels gevolgd. We constateren daarmee dat er tussen onze wens

en de uitvoeringspraktijk een contrast zit. Met beide organisaties (VRGZ en ODRN) gaan we daarom in gesprek over hoe we dit contrast kunnen verminderen. Zo suggereert de Crisislab-evaluatie dat het wenselijk is dat wij onze algemene uitgangspunten met beide organisaties concreter gaan maken door o.a. een vertaalslag te maken van het begrip risicogericht. Belangrijk uitgangspunt voor ons daarbij blijft wel dat wij niet op de stoel van de professional gaan zitten. We willen in de aansturing juist meer aandacht voor vakmanschap en bewegingsvrijheid. Met ons nieuwe VTH-beleid hebben we overigens al een stap gezet in het maken van deze vertaalslag.

Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat we bespreekbaar gaan maken wanneer een risicovraagstuk een bestuurlijk vraagstuk is en wanneer het een ambtelijk vraagstuk is en hoe we hier in de 'opschaling' mee omgaan in gevallen van twijfel. In concrete zin zou dit kunnen werken zoals in de volgende situatie:

Voorbeeld: tijdelijke en circulaire woningen

We willen meer tijdelijke en circulaire woningen bouwen vanwege de woningcrisis. Het wettelijk kader voor deze woningen is nog niet uitgekristalliseerd. Dat maakt dat de vergunningverlening van dit type bouwwerken vraagt om een hoog professioneel advies van VRGZ en ODRN, waarin de vraag wat een veiligheidsniveau met acceptabele restrisico's centraal staat. Want zonder risico is geen enkel bouwwerk en dat zullen deze tijdelijke woningen waar vele starters met smart op wachten ook niet zijn.

In een gesprek met een vergunningsaanvrager van zo'n type gebouw kunnen afspraken worden gemaakt over (deels bovenwettelijke) veiligheidsmaatregelen, zoals gekoppelde rookmelders of woningsprinklers in ruil voor het loslaten van (in het onderhoud) dure en voor dit woningtype niet werkzame standaardmaatregelen uit het Bouwbesluit. Hoewel een gebouw dan niet aan de standaardregels voldoet, levert het wel een hoger en goedkoper veiligheidsniveau op. Daarmee kan het op basis van het gelijkwaardigheidsprincipe (artikel 1.3 Bouwbesluit) vergund worden.

Dit vraagt echter een verandering van onze huidige werkwijze. Op dit moment zorgen de door Crisislab beschreven mechanismen binnen de VRGZ, ODRN en gemeente Nijmegen ervoor dat dit type besluiten niet snel genomen worden door de experts in de uitvoering. Dat willen we echter wel. We willen in dit geval niet dat elk nieuw complex van circulaire starterswoningen een bestuurlijk vraagstuk wordt, of duurdur uit is en aan het einde van de rit onveiliger dan mogelijk opgeleverd wordt.

Daarom spreken we af dat er niet meer 'per casus' één advies komt van elk van de uitvoeringsdiensten. In plaats daarvan gaan we werken met een gezamenlijk advies van alle uitvoeringsdiensten. Dat adviezen geven we op basis van een algemeen met het bestuur besproken afwegingskader voor tijdelijke en circulaire woningen waarmee een professional met rugdekking kan handelen. Incidenteel blijft het natuurlijk mogelijk dat er een bestuurlijke keuze wordt voorgelegd, om steun te krijgen voor maatregelen binnen de ruimte die de wetgever biedt.

2. We willen organiseren dat we in een eerder stadium van vergunningverlening in contact komen met initiatiefnemers en op dat moment meer integraal meedenken. Zodat we processen sneller af kunnen handelen, diverse belangen eerder en integraal meewegen en zo meer risicogericht gaan werken. Dit is meer in de geest van de Omgevingswet. Het integraal meedenken doen we ook omdat we buitenproportionele oplossingen die vanuit het

strikt volgen van regels ontstaan willen voorkomen. Wanneer eenzelfde veiligheidsniveau gerealiseerd kan worden met andere maatregelen, willen we eigenaren stimuleren deze te realiseren en willen we hierin meedenken.

3. In de uitwerkingen van ons VTH-beleid (in o.a. jaaropdrachten aan partijen) en bij het toekomstig opstellen van nieuw fysiek veiligheidsbeleid, nemen we de uitkomsten van deze evaluatie mee.

We zullen uw raad op de hoogte houden van deze ontwikkelingen.

Tot slot wensen we u veel leesplezier met de evaluatie van CrisisLab. Een evaluatie die wat ons betreft uitstekend de verantwoordelijkheden van verschillende partijen in kaart brengt en goed laat zien hoe complex dit type vraagstukken vaak zijn.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris

H.M.F. Bruls
burgemeester

CRISISBEHEERSING EN VEILIGHEIDSZORG

In de reeks *Crisisbeheersing en veiligheidszorg* verschijnen onderzoeken uitgevoerd door Crisislab. 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 discussie op het terrein van het besturen van veiligheid.

In deze reeks verschenen de volgende delen:

- M. Kobes, *Zelfredzaamheid bij brand. Kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen* (2008)
- I. Helsloot, E. Brainich & R. Reitsma (red.), *Evacuatie. Een overzicht van inzichten in theorie en praktijk van grootschalige evacuaties* (2008)
- I. Helsloot, E. Oomes & R. Weewer, *Eindrapport Evaluatie van de brand in De Punt op 9 mei 2008* (2009)
- I. Helsloot, R. Pieterman & J.C. Hanekamp, *Risico's en redelijkheid. Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's* (2010)
- I. Helsloot & B. van 't Padje (red.), *Zelfredzaamheid. Concepten, thema's en voorbeelden nader beschouwd* (2010)
- I. Helsloot, A. Scholtens & E. Warners, *Slachtofferregistratie in redelijkheid en realiteit. Onderzoek naar een good practice voor het registreren van slachtoffers en het informeren van verwanten* (2011)
- J. van Tol, I. Helsloot & F. Mertens (red.), *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex* (2011)
- A. Scholtens & J. Groenendaal, *(Zelf)redzaamheid tijdens de Poldercrash. Een onderzoek naar het handelen van burgers mede in relatie tot de professionele hulpverlening* (2011)
- Projectgroep Fundamentele bezinning bevolkingszorg, *Nodig of overbodig? Een fundamentele bezinning op de bevolkingszorg in de veiligheidsregio's Gooi en Vechtstreek, Utrecht en Flevoland* (2012)
- I. Helsloot & A. Schmidt, *Risicoaansprakelijkheid als vervanging van overheidstoezicht in de bouw? Een verkennend onderzoek naar een effectief en efficiënt kaderstellend instrument voor kwaliteitsborging in de bouw in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties* (2012)

- I. Helsloot, A. Schmidt, B. Tholen, D. de Vries & M. de Vries, *Evaluatie Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens* (2013)
- I. Helsloot & A. Scholtens, *Superpromoters in risico- en crisiscommunicatie. Een literatuuronderzoek naar (de effecten van) het gebruik door de overheid van superpromoters in de risico- en crisiscommunicatie* (2014)
- I. Helsloot & A. Scholtens, *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden* (2015)
- I. Helsloot & G. van Melick, *Een derde weg ter bevordering van burgerinitiatieven? Een verkenning naar een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven om veiligheidsbelemmeringen op te heffen* (2016)
- R.A.C. de Wit, *Burgers, bestuur en brandweer. Studies naar waardering van brandweezorg* (2019)
- I. Helsloot & K. Heijndijk, *De spanning tussen beleid en praktijk in twintig casus over vergunningverlening, toezicht en handhaving. Uitvoeringsanalyse van het VTH-beleid fysieke veiligheid van de gemeente Nijmegen* (2023)