



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 024 – 329 95 35

Ons kenmerk

D230636772

Bijlage(n)

Bijgevoegd: Ja

Datum 11 juli 2023
Onderwerp Evaluatie proeftuin proportionele
brandveiligheid

Geachte leden van de raad,

In 7 juni 2017 stemden wij in met de proeftuin proportionele brandveiligheid en startten we samen met de VRGZ, de ODRN en woningcorporatie Talis, onder begeleiding van Crisislab, deze pilot. We hadden de ambitie om samen met deze partijen te inventariseren of we begrippen als “*eigen verantwoordelijkheid*” en “*risicogerichtheid*” op een andere manier in de praktijk konden brengen. Deze begrippen staan centraal in ons fysieke veiligheidsbeleid, maar zijn niet altijd eenvoudig te concretiseren en leiden in de praktijk wel eens tot disproportionele maatregelen. Als situaties sec vanuit de (actuele) wetten en regels bekeken worden, levert dat wel eens besluiten op waar je in de praktijk vragen bij kunt stellen. Gedurende de looptijd is uw raad geïnformeerd over deze pilot, en heeft ook een raadsbijeenkomst plaatsgevonden.

In de bijlage van deze brief zit het rapport “*Samenwerken zonder gedeeld perspectief*”. Dit rapport is de evaluatie van de proeftuin, die we op 11 juli 2023 beëindigd hebben. Recent hebben wij uw raad ook het rapport “*De spanning tussen beleid en praktijk in 20 casussen over vergunningverlening, toezicht en handhaving*” gestuurd. De meer omvangrijke case-study kunt u zien als een evaluatie van ons fysieke veiligheidsbeleid. De proeftuin is één casus en derhalve geen evaluatie van ons beleid, en is met de insteek georganiseerd om anders te gaan werken.

Het rapport over de proeftuin dat u nu van ons ontvangt, gaat meer in het bijzonder over “brandveiligheid”. We constateerden in 2017 dat het lastig is om de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit (2012) te toetsen waardoor in de praktijk proportionaliteit niet of te weinig wordt meegewogen. Concreet: het Bouwbesluit stelt eisen aan de mogelijkheden voor ontvluchting van aanwezigen in een gebouw. Staan wij toe de constructie van een gebouw minder lang bestand te laten zijn tegen brand als er goede rookmelders hangen zodat mensen sneller kunnen vluchten of er brandwachten zijn zodat de kans groter is dat een kleine brand beheerst kan worden? En zo ja, hoe ver gaan wij daarin bij bestaande gebouwen die verbouwd moeten worden en eigenlijk niet voldoen aan de weer scherpere eisen uit de meest recente versie van het Bouwbesluit?

Met VRGZ, ODRN, Talis en Crisislab zijn we gaan experimenteren. Het idee was voor een vijftal casussen te gaan werken op een nieuwe manier die aansluit bij de aankomende Wet Kwaliteitsborging Bouwen (Wkb). Kort samengevat betekent dit dat de VRGZ en de ODRN geen inhoudelijke brandveiligheidstoets meer zouden doen, omdat de private partij (in dit geval Talis) zelf geacht wordt zo'n onafhankelijke toets te organiseren. Heel concreet huurde Talis een deskundige in waarvoor draagvlak was bij gemeente, ODRN en VRGZ en tekende de bestuurder van Talis ook voor deze verantwoordelijkheid. Door de overheidspartijen werd alleen het proces getoetst. Bij de eerste casus hebben we ervoor gekozen om naast deze nieuwe werkwijze ook het reguliere toetsingsproces tegelijkertijd te doorlopen. Dus dat voor deze casus én de private partij verantwoordelijkheid neemt én ODRN en VRGZ hun inhoudelijke beoordeling doen. Hoe dit in de praktijk is gelopen, staat in het rapport "*Samenwerken zonder gedeeld perspectief*".

Voorafgaand aan de pilot hebben wij een aantal evaluatiecriteria vastgesteld:

1. We wilden inzichten die bruikbaar waren voor een verandering van het vergunningenproces, ook buiten de context van de proeftuin;
2. We wilden recht doen aan de verantwoordelijkheidsverdeling van partijen in de praktijk en in formeel opzicht;
3. We wilden ruimte bieden voor innovaties;
4. We wilden inzichten bruikbaar bij de invoering van de Wkb;
5. We wilden dat de kwaliteitsborging door de externe toetsers (van Talis) van een dusdanig niveau was dat dit een procesmatige toets door de ODRN en de VRGZ mogelijk maakte (namens de gemeente Nijmegen).

Tussen 2017 en 2023 is veel gebeurd. Dit staat uitgebreid beschreven in de bijlage bij deze brief. De eerste casus was complex en leverde een verschil van mening op tussen de brandveiligheidsdeskundigen van Talis en die van de VRGZ. De deskundigen van Talis vonden de ingediende vergunningsaanvraag wél vergunbaar en de maatregelen gelijkwaardig, de deskundigen van de VRGZ vonden dat niet. De ODRN nam het advies van de VRGZ over.

Het verschil van mening dat ontstond is in 2021 voorgelegd aan de Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften. Deze commissie deed een uitspraak waarin het voorstel van de deskundigen van Talis werd goedgekeurd, maar de onderbouwing dat de maatregelen ook op langere termijn geborgd waren als onvoldoende werd beschouwd. Partijen moesten weer opnieuw in gesprek en zijn er na een ultieme poging in 2022 niet in geslaagd om tot een voorstel te komen dat door de ODRN (ambtelijk) vergunbaar werd geacht. Daarop is het "restrisico" geschetst en bestuurlijk geagendeerd bij de gemeente Nijmegen. Het college heeft dit restrisico geaccepteerd omdat zij van mening was dat het in deze concrete situatie acceptabel is. Op 28 maart 2023 hebben wij het besluit "*Casus proportionele brandveiligheid (Joulestraat)*" genomen.

In het rapport wordt ook de sfeer geschetst waarin dit proces is doorlopen. In de top van de organisaties was er draagvlak voor de werkwijze, maar op de werkvloer waren er veel meningsverschillen. Ook waren er veel personele wisselingen in de organisaties, waardoor kennis verloren ging en mensen soms het idee hadden dat ze opnieuw moesten beginnen. Uiteindelijk moeten wij constateren dat het traject te lang geduurd heeft en er te laat is opgeschaald.

Daarnaast leert het rapport ons een aantal zaken die aansluiten bij de bovengenoemde evaluatiecriteria:

Ad 1. Inzichten nieuw vergunningenproces

We missen een toetsingskader voor of iets voldoende veilig is. Zonder dat kader lukt het de VRGZ en ODRN niet om een besluit te nemen. Mensen in deze organisaties hebben van managers en bestuurders voldoende dekking nodig.

Ad 2. Meer recht aan de verantwoordelijkheidsverdeling

Omdat in deze pilot sec één casus is doorlopen, waarbij ook het reguliere proces nog gold, is de verantwoordelijkheidsverdeling niet werkelijk getoetst. We constateren dat het door overheidsorganisaties lastig gevonden wordt om haar (gepercipieerde) verantwoordelijkheid uit handen te geven aan marktpartijen.

Ad 3. Ruimte voor innovatie

In theorie is er ruimte voor innovatie maar dan zal dat moeten worden vormgegeven in een ander proces. De onderzoekers beschouwen het als een oplossing om een (landelijk) gelijkwaardigheidsboek op te stellen dat alleen gebaseerd is op jurisprudentie van de adviescommissie gelijkwaardigheid. Dat is echter niet een oplossing voor alle problemen omdat er altijd maatwerkvraagstukken zijn.

Ad 4. Inzichten voor en sluit aan op Wkb

De begeleiders/onderzoekers constateren dat de pilot goed aansluit bij de Wkb. Daardoor kunnen er ook voor de toepassing van de Wkb conclusies getrokken worden. Omdat de verantwoordelijkheidsverdeling (deels) verandert, zal de Wkb iets vragen van overheidspartijen. Ook stellen de onderzoekers dat er een bepaalde manier van marktwerking in de Wkb moet komen willen veiligheid én proportionaliteit én innovatie bereikt worden in de bouw.

Ad 5. Toetsen van voldoende niveau

Het niveau van de externe deskundigen in deze casus heeft niet de doorslag gegeven om wel of niet te vergunnen. De externe deskundige kon rekenen op breed draagvlak bij alle deelnemers en was een autoriteit op het gebied van brandveiligheid. Het verschil in interpretatie van het Bouwbesluit gaf de doorslag voor VRGZ en ODRN om niet (ambtelijk) te kunnen vergunnen.

Het rapport van Crisislab eindigt met een aantal adviezen. Deze adviezen zullen wij ons ter harte nemen. Vooral de adviezen die op ons als gemeente relevant zijn bij de vormgeving

van ons nieuwe proces voor de BRIKS-taken, nemen wij mee. Daarbij kunt u denken aan dat we moeten willen dat medewerkers die bij ons in dienst zijn als kwaliteitsborger of vergunningverlener, zaken altijd in een breder maatschappelijk perspectief moeten durven te plaatsen. Dat vraagt niet alleen iets van deze medewerker, maar ook van ons stadsbestuur en het management. En het betekent ook dat we de vertaalslag tussen enerzijds het principe “risicogericht werken” en anderzijds de uitvoeringspraktijk beter moeten gaan maken. Bij het inrichten van de bouwtaken binnen de gemeente Nijmegen en in onze samenwerking met de VRGZ en de ODRN zal deze vertaalslag concreter worden.

Wij hebben, samen met Talis, VRGZ en de ODRN, besloten dat wij stoppen met de pilot proportionele brandveiligheid in Nijmegen. De pilot was waardevol en leerzaam, maar leverde ook veel spanning op in en tussen de organisaties, die zichtbaar werd omdat het reguliere spoor en het experimentele spoor gezamenlijk doorlopen werden. Voor de vervolgcasuïstiek zouden we de inhoudelijke toetsing door de ODRN en de VRGZ geheel loslaten, maar binnen deze organisaties is daar geen draagvlak voor.

Als we naar onze doelstellingen kijken, dan mogen we de pilot als mislukt beschouwen. Wel geeft de pilot veel aanknopingspunten voor concrete verbeteringen die we samen met onze verbonden partijen kunnen doorvoeren.

Hoogachtend,

Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris

H.M.F. Bruls
burgemeester