

Eindadvies fase 2
Adviezen ter verbetering van het
Besluit bedrijfsbrandweren

september 2007

Opdrachtgever

Begeleidingscommissie
Herziening Besluit bedrijfsbrandweren

	Inhoud	Blz.
	Samenvatting	3
1	Inleiding	5
1.1	Algemeen	5
1.2	Doel van het project	6
1.3	Werkwijze en uitgevoerde werkzaamheden	6
1.3.1	<i>Het inhoudelijke deel</i>	7
1.3.2	<i>Het bestuurlijke deel</i>	7
1.3.3	<i>Het juridische deel</i>	7
1.4	Leeswijzer	7
2	De adviezen	8
	Inleiding	8
	Thema 1. De algemene uitgangspunten van artikel 13	8
	Thema 2. Basisbegrippen	9
	Thema 3. De reikwijdte van het Besluit	10
	Thema 4. Procedure en werkwijze	10
	Thema 5. Kennis en vaardigheden / inzicht	11
	Thema 6. Mogelijkheden voor toepassing / uitvoering / andere regelgeving	12
	Thema 7. Opleiden en oefenen	14
	Thema 8. Relatie bedrijfsbrandweer met basisbrandweezorg	14
3	Ontwikkelingen in de omgeving van het Besluit bedrijfsbrandweren	15
3.1	Brzo'99 en het verbeterproject BeterZOO!	15
3.2	Aanvullende Risico-Inventarisatie & -Evaluatie (ARI&E-bedrijven)	16
3.3	Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)	16
3.4	Ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving	17
3.4.1	<i>Wet op de veiligheidsregio's</i>	17
3.4.2	<i>Omgevingsvergunning</i>	17
4	De uitwerking van de thema's	19
4.1	Thema 1: algemene uitgangspunten artikel 13	19
4.1.1	<i>Inleiding</i>	19
4.1.2	<i>Beschouwing</i>	19
4.1.3	<i>Standpunten</i>	22
4.2	Thema 2: Basisbegrippen	22
4.2.1	<i>Inleiding</i>	22
4.2.2	<i>Beschouwing</i>	23
4.2.3	<i>Standpunten</i>	27
4.3	Thema 3: Reikwijdte van het Besluit	28
4.3.1	<i>Inleiding</i>	28
4.3.2	<i>Beschouwing</i>	29
4.3.3	<i>Uitbreiding van de reikwijdte</i>	30
4.3.4	<i>Standpunten</i>	31
4.4	Thema 4: Procedure en werkwijze	31
4.4.1	<i>Inleiding</i>	31

4.4.2	<i>Beschouwing</i>	32
4.4.2.1	Uniforme toepassing van het besluit en lastendruk	32
4.4.2.2	Termijnen	33
4.4.2.3	Toezicht en handhaving	34
4.4.3	<i>Standpunten</i>	35
4.5	Thema 5: Kennis en vaardigheden / inzicht	36
4.5.1	<i>Inleiding</i>	36
4.5.2	<i>Beschouwing</i>	36
4.5.3	<i>Standpunten</i>	38
4.6	Thema 6: Mogelijkheden van toepassing / uitvoering / andere wetgeving	38
4.6.1	<i>Inleiding</i>	38
4.6.2	<i>Beschouwing</i>	39
4.6.2.1	De rol van het bevoegd gezag brandweezorg en milieuvergunning	39
4.6.2.2	Afstemming van het Besluit met andere wet- en regelgeving	40
4.6.2.3	Instrumenten	42
4.6.3	<i>Standpunten toepassing en uitvoering andere wetgeving</i>	46
4.7	Thema 7: Opleidingen en oefeningen	47
4.7.1	<i>Inleiding</i>	47
4.7.2	<i>Beschouwing</i>	48
4.7.2.1	Opleiden	48
4.7.2.2	Oefeningen	50
4.7.3	<i>Standpunten</i>	50
4.8	Thema 8: Relatie bedrijfsbrandweer met basisbrandweezorg	51
4.8.1	<i>Inleiding</i>	51
4.8.2	<i>Beschouwing</i>	51
4.8.3	<i>Standpunten</i>	52
Bijlage 1 :	Projectbetrokkenen	
Bijlage 2 :	Conclusies en aanbevelingen uit fase 1	
Bijlage 3 :	Lijst van afkortingen	
Bijlage 4 :	Eindadvies inzake de pilot art. 13 Brandweerwet	

Samenvatting

Inleiding

Artikel 13 Brandweerwet 1985 geeft een gemeentebestuur de bevoegdheid om een inrichting aan te wijzen als bedrijfsbrandweerplichtig, in geval deze inrichting bij brand of ongeval een bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid. Het Besluit bedrijfsbrandweren (Bbw) geeft aan hoe het gemeentebestuur deze verantwoordelijkheid kan oppakken. Na bijna 15 jaar toepassing is het Besluit in de periode 2004/2005 geëvalueerd en die evaluatie heeft geleid tot een lijst met aanbevelingen¹. Dit rapport bevat de adviezen voor aanpassing van het Besluit gebaseerd op deze aanbevelingen. Het rapport is opgesteld door een daarvoor ingestelde Begeleidingscommissie Herziening Besluit bedrijfsbrandweren (afgekort "bc") en getoetst door een Klankbordgroep Herziening Besluit bedrijfsbrandweren (afgekort "kgb"). De samenstelling van de bc en kgb is opgenomen in bijlage 1.

Doelstelling

Het gehele traject heeft als doel de inhoud en toepassing van het Besluit te verbeteren. Het complete traject is opgebouwd uit vier fasen:

1. Evaluatie knelpunten en ontwikkelingen, doen van aanbevelingen.
2. Uitwerking aanbevelingen in gerichte verbetervoorstellen en adviezen.
3. Verwerking gerichte adviezen in wetgeving.
4. Verwerken verbeteringen voor implementatie en praktijktoepassing van het Besluit bedrijfsbrandweren.

Het onderhavige rapport geeft de resultaten van fase 2 (inclusief het resultaat van de pilot inzake de reikwijdte van het Besluit). Als werkmodel voor fase 2 zijn de 19 aanbevelingen van fase 1 ondergebracht in acht thema's. Deze thema's zijn door de onderzoekers uitgewerkt en, in afstemming met 'gebruikers' in het veld, bezien op concrete verbetermogelijkheden. Concrete verbetermogelijkheden zijn vervolgens uitgewerkt in adviezen voor aanscherping van regelgeving (fase 3) en toepassing in de implementatie (fase 4).

Adviezen

Nadere uitwerking en analyse van de acht thema's (gebaseerd op de 19 aanbevelingen) hebben geleid tot gerichte adviezen in hoofdstuk 2 van deze rapportage. De adviezen zijn als volgt onderverdeeld:

1. Advies over aanpassing van de Brandweerwet

De bc is van mening dat artikel 13 van de Brandweerwet 1985 op dit moment niet gewijzigd hoeft te worden. Wel beseft de bc dat met de komst van de Wet op de veiligheidsregio's de Brandweerwet wordt ingetrokken.

2. Advies over aanpassing van het Besluit bedrijfsbrandweren

De bc adviseert het Besluit bedrijfsbrandweren op een aantal onderdelen te wijzigen en de toelichting op deze onderdelen te actualiseren aan de hand van nieuwe inzichten zoals verwoord in dit eindadvies. Dit geldt met name voor de thema's:

- Basisbegrippen
- Reikwijdte

1. Evaluatie van het Besluit bedrijfsbrandweren, Save, juni 2005.

- Procedure en werkwijze
- Mogelijkheden en toepassing in relatie tot andere wetgeving
- Opleiden en oefenen

3. Advies over implementatie en praktijktoepassing van het Besluit bedrijfsbrandweren

De analyses en beschouwingen wijzen op de noodzaak om in de implementatiefase ruim aandacht te besteden aan de wijze waarop kennis en informatie over het Bbw naar de verschillende doelgroepen wordt verspreid. Concrete voorstellen moeten samen met deze doelgroepen worden uitgewerkt op basis van de adviezen van dit rapport.

4. Randvoorwaarde: geen toename lastendruk bedrijfsleven en overheid

De bc heeft een pilotonderzoek laten uitvoeren om na te gaan of – gelet op het bijzondere gevaar voor de openbare veiligheid – het wenselijk is de reikwijdte van het Bbw uit te breiden. Het uitgevoerde onderzoek heeft uitgewezen dat het Bbw niet wordt uitgebreid met specifieke inrichtingen. Er wordt wel een algemeen artikel toegevoegd, waarin staat dat bij gereed vermoeden van een gevaar voor de openbare veiligheid een artikel 13-procedure kan worden gestart.

Een meer uniforme toepassing van het Besluit en de inhoud ervan, alsmede het streven om de procedures te vereenvoudigen moet tot stand komen door de aanwijzing af te stemmen op de verlening van de bouw- en milieuvergunning. Dit uitgangspunt draagt bij tot een reductie van de inspanningen die een bedrijf moet leveren om bij het bevoegd gezag de vereiste vergunningen aan te vragen.

Om tegemoet te komen aan de wensen om de lastendruk te verminderen, een meer uniforme toepassing te bevorderen en te waarborgen dat er binnen deze kaders voldoende beoordelingsvrijheid blijft voor het bevoegde gezag, is de bc van mening dat de mogelijkheden moeten worden verkend om aansluiting te vinden bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Verdere procedure

Het eindadvies wordt gepresenteerd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarmee fase 2 van het verbeteren van het Besluit bedrijfsbrandweren is afgerond. Vervolgens kan een deel van de uitkomsten worden gebruikt om regelgeving aan te scherpen (fase 3); een ander deel kan worden gebruikt.

1 Inleiding

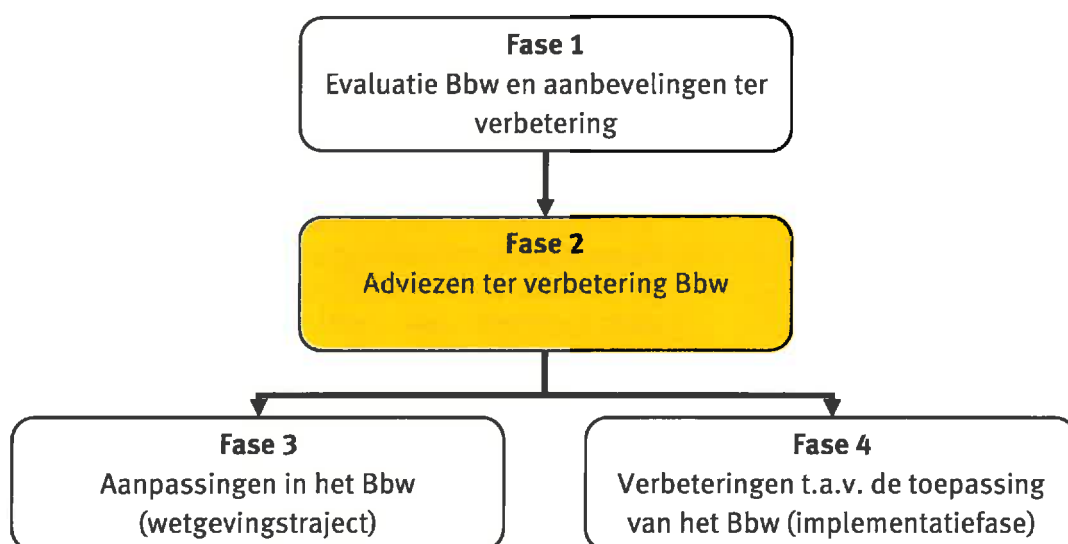
1.1 Algemeen

Het Besluit bedrijfsbrandweren 1990 (Bbw) is gebaseerd op artikel 13 van de Brandweerwet 1985 en is op 1 maart 1990 in werking getreden. Het Bbw is een wettelijk instrument voor het college van Burgemeester en Wethouders (B en W) om bijzondere gevaren voor de openbare veiligheid beter te kunnen beheersen. B en W kunnen met het Besluit bepaalde inrichtingen aanwijzen om over een bedrijfsbrandweer te beschikken, waarmee een snellere beschikbaarheid van operationele brandweercapaciteiten kan worden gerealiseerd dan door de overheidsbrandweer alleen.

In 2004 heeft het ministerie van BZK besloten het Bbw te evalueren. Na bijna 15 jaar toepassing van het Besluit werden namelijk de volgende zaken zichtbaar:

- problemen bij de toepassing;
- verschillen in de uitvoeringspraktijk;
- een op onderdelen achterhaald Besluit.

Doel van de evaluatie was knelpunten in kaart te brengen en op basis daarvan vast te stellen of er behoefte is aan aanpassing van het Besluit. Evaluatie en actualisatie van het Besluit werd in een projectvorm gegoten die 4 fasen kent:



Op deze wijze wordt invulling gegeven aan aanbeveling 2 uit de fase 1.

In de periode 2004/2005 werd fase 1 uitgevoerd, de evaluatie van het bestaande Bbw. Op basis van deze evaluatie heeft de toenmalige minister van BZK in juni 2005 besloten om fase 2 in gang te zetten. Fase 2 betreft een onderzoek naar de mogelijkheden tot verbetering en zonodig aanpassing van het Bbw. In het onderhavige rapport zijn adviezen opgenomen gericht op verbetering van het Bbw. Dit eindadvies dient als input voor fase 3, het wetgevingstraject en fase 4, het implementatietraject.

2 De adviezen

Inleiding

Op basis van de evaluatie van de uitvoeringspraktijk van het Bbw in 2004/2005 is besloten een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om het Bbw te verbeteren en zo nodig aan te passen. Om het advies te kunnen opstellen zijn de conclusies en aanbevelingen uit de eerste fase aan de orde geweest. De onderwerpen zijn per thema geclusterd en in hoofdstuk 4 van een beschouwing en een standpunt van de bc voorzien. Dit hoofdstuk vat de adviezen van de bc samen.

Bij het opstellen van de adviezen is geen onderscheid gemaakt in welke fase van het verbetertraject het advies aan de orde moet komen. Alle adviezen moeten het wetgevingstraject (fase 3) passeren. Gelijktijdig kan de mogelijke invulling van de implementatie starten (fase 4). In de implementatiefase vindt de nadere uitwerking plaats van de wijze waarop de overheid en het bedrijfsleven het verbeterde Bbw in de praktijk toepassen. In deze fase kan de uitwerking plaatsvinden in nadere aanwijzingen ten aanzien van eventuele praktijkrichtlijnen en handreikingen.

De adviezen zijn gegroepeerd aan de hand van de acht thema's die in paragraaf 1.3.1. zijn genoemd en in hoofdstuk 4 nader aan de orde komen.

Thema 1. De algemene uitgangspunten van artikel 13

De hoofdaanbeveling van fase 1 van het verbetertraject vermeldt dat het Bbw verbeterd moet worden, zowel qua wetgeving als qua implementatie.

- 1.1. De bc adviseert artikel 13 van de Brandweerwet niet te wijzigen, omdat het uitgangspunt van het artikel ongewijzigd blijft: de balans tussen enerzijds beoordelingsvrijheid van gemeenten om maatwerk per bedrijf toe te passen en anderzijds het bieden van een goed en uniform werkbaar landelijk instrument.
- 1.2. Voor de algemene uitgangspunten van artikel 13 adviseert de bc om het begrip 'bedrijfsbrandweer' aan te vullen om te benadrukken dat een bedrijfsbrandweerorganisatie deel uitmaakt van de gehele repressieve brandweerbewaking, die valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en de regio. Op deze wijze wordt een bedrijfsbrandweerorganisatie gedefinieerd als een organisatie van zowel mensen als middelen, die tot doel heeft het bestrijden en beperken van brand en ongevallen op het terrein van de inrichting en vallend onder de gehele repressieve brandweerbewaking van de gemeente en de regio.
- 1.3. In het huidige Bbw moet beter tot uitdrukking worden gebracht dat de feitelijke bijdrage en sterkte van de bedrijfsbrandweer een relatie heeft met alle preventieve en preparatieve maatregelen die de inrichting heeft getroffen. Deze maatregelen komen tot uitdrukking in het zogenaamde vlinderdasmodel.

Het advies is om dit model op te nemen bij de algemene uitgangspunten voor de beoordeling van een aanwijzing van een bedrijfsbrandweer.

Thema 2. Basisbegrippen

Het Bbw geeft in artikel 1 een nadere beschrijving van een beperkt aantal begrippen. In de tekst van het Besluit staan meerdere begrippen die uitsluitend in de toelichting worden uitgelegd. Deze begrippen blijken essentieel voor de invulling van de overwegingen die leiden tot het bepalen van de omvang van een aangewezen bedrijfsbrandweer. Het gaat in hoofdzaak om de begrippen die worden gebruikt in artikel 3 van het Bbw. Ten aanzien van deze basisbegrippen adviseert de bc als volgt:

- 2.1. Het concept van geloofwaardige scenario's dient als basis voor de vaststelling van het bijzondere gevaar.
- 2.2. Schade wordt gedefinieerd als het optreden van onbeheersbare situaties (bij brand) of van gezondheidsschade voor de mens als gevolg van het optreden van geloofwaardige scenario's.
- 2.3. Een gevaarlijke stof is een stof, die bij vrijkomen een onbeheersbare situatie kan opleveren (brand) of die gezondheidsschade kan opleveren voor de mens.
- 2.4. Het optreden van gezondheidsschade wordt gekoppeld aan de overschrijding van grenswaarden voor brand en toxische effecten. Voor de hantering van grenswaarden kan de mogelijkheid van maatwerk geboden worden.
- 2.5. Explosies worden niet beschouwd als geloofwaardige scenario's, wel de eventueel aan de explosie voorafgaande scenario's (zoals een brand) alsmede de vervolgeffecten van een explosie.
- 2.6. Voor toxische effecten wordt uitgegaan van recent vastgestelde grenswaarden als de AGW. Bij de uitwerking van maatgevende scenario's mag rekening worden gehouden met een kortere blootstellingsduur.
- 2.7. Het bevoegd gezag kan zelf besluiten of scenario's, die leiden tot maatschappelijke onrust / aantasting van de openbare orde ook moeten worden gezien als geloofwaardige scenario's.
- 2.8. De tweetrapsbenadering in het Bbw wordt gehandhaafd, dat wil zeggen dat er nadat is vastgesteld of een inrichting onder het Besluit valt er
 - a. verzocht wordt om een artikel 13-rapportage en
 - b. het bevoegd gezag een oordeel velt over nut/noodzaak van een bedrijfsbrandweer.
- 2.9. Onder omgeving wordt verstaan het gebied buiten de inrichting.
- 2.10. Bij de beoordeling van het bijzonder gevaar is het aan het bevoegd gezag om te bepalen in welke mate de soort omgeving een rol speelt bij de afweging van nut en noodzaak van een bedrijfsbrandweer.
- 2.11. De schade, die optreedt door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is berekend, heeft betrekking op de schade, die optreedt in de normale woon-/werkomgeving.
- 2.12. Bij de uitwerking van de brandweerrapportage dient rekening gehouden te worden met het niveau van de basis brandweezorg, zoals die in de richtlijnen van het ministerie van BZK is vastgelegd.

Thema 3. De reikwijdte van het Besluit

Door gewijzigde omstandigheden, aangepaste wetgeving, maar ook omdat in de praktijk bepaalde inrichtingen nimmer zijn aangewezen, adviseert de bc om de reikwijdte van het Bbw aan te passen en als volgt te formuleren:

- 3.1. Voor een aanwijzing als inrichting die over een bedrijfsbrandweer moet beschikken, komen in aanmerking:
 - a. Inrichtingen waarop paragraaf 2 van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is;
 - b. Inrichtingen met installaties waarop Hoofdstuk 2, Afdeling 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit van toepassing is voor zover het betreft:
 1. inrichtingen die geheel of nagenoeg geheel zijn bestemd voor de opslag in verband met vervoer van in die afdeling genoemde stoffen, al dan niet in combinatie met andere stoffen en producten;
 2. spoorwegemplacements voor zover zij geen onderdeel zijn van een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is;
 - c. Inrichtingen vallend onder de Kernenergiewet (artikel 15b);
 - d. Inrichtingen (niet behorend tot de inrichtingen genoemd onder a t/m c), waarvan een gereed vermoeden bestaat van de aanwezigheid van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid.
- 3.2. Als gevolg van dit advies is het Besluit niet meer van toepassing op inrichtingen vallend onder de Kernenergiewet (artikel 29, eerste lid) en de inrichtingen met een hoge verbrandingswaarde. Dit betreft de onderdelen d en e van artikel 2 van het huidige Besluit.
- 3.3. In verband met de uitbreiding van de reikwijdte van het Bbw met het beschrevene onder 3.1.d adviseert de bc om inspecties van het bevoegd gezag van inrichtingen vallend onder de ARIE-regeling, het Bevi en de Mijnwet samen uit te voeren met de regionale brandweer.

Thema 4. Procedure en werkwijze

In de eerste fase van het project is aanbevolen om te zoeken naar manieren waarmee de procedure om te komen tot een aanwijzingsbeschikking wordt geoptimaliseerd waardoor de uitvoerbaarheid van het Bbw in de uitvoeringspraktijk verbetert.

De bc komt met de volgende adviezen voor het thema procedure en werkwijze.

- 4.1. Om de procedure tijdig te kunnen afronden, is in de eerste fase van de evaluatie geadviseerd om eventueel van de Awb afwijkende termijnen expliciet in het Bbw op te nemen. Gelet op de motivatie bij de adviezen 4.2. en 4.3 adviseert de bc om dit voorstel niet te volgen.
- 4.2. Ten aanzien van de aanbeveling om te zoeken naar manieren om de aanwijzingsprocedure te optimaliseren, komt de bc tot het advies om de inhoudelijke beoordeling en besluitvorming over de aanwijzing af te stemmen op de verlening van de bouw- en milieuvergunning van een inrichting.

Bij thema 6 wordt dit advies nader uitgewerkt in relatie tot de mogelijkheden van andere wetgeving.

- 4.3. Het afstemmen van de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer op de inhoud van de bouw- en milieuvergunning betekent tevens een meer uniforme toepassing van het Bbw wanneer de relaties tussen de bouw- en de milieuvergunning en de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer in de betreffende regelgeving zijn opgenomen. Deze afstemming betekent ook afstemming op het gebied van de termijnen voor de afhandeling. Het advies is om de aanwijzingsprocedure te sturen op basis van de benoemde termijnen in de bouw- en milieuregelgeving. Bij deze benadering is het niet noodzakelijk om de termijnen in het Bbw aan te passen of van de Awb afwijkende termijnen in het Bbw op te nemen.
- 4.4. In de eerste fase van het verbetertraject is aanbevolen om in het nieuwe Bbw het aspect toezicht en handhaving in zijn volle omvang te beschouwen. Deze beschouwing heeft plaats gevonden. Het advies om de inhoud van de aanwijzing af te stemmen op de voorwaarden die in de bouw- en milieuvergunning zijn gesteld, plaatst daarmee het toezicht en de handhaving van de aanwijzing ook in het kader van de preventieve voorzieningen en maatregelen die op basis van andere vergunningen zijn voorgeschreven.
- 4.5. Het toezicht op de naleving van artikel 13 van de Brandweerwet en het Bbw zijn beschreven in artikel 21 van deze wet. In het project is aangegeven dat er in de praktijk nauwelijks van deze bevoegdheden gebruikt wordt gemaakt. Dit komt vooral omdat de instanties die met de uitvoering van deze taken zijn belast geen handhavingsbeleid voor het toezicht op artikel 13 hebben ontwikkeld. De bc adviseert de minister om deze organisaties te verzoeken om samen met de betrokken actoren een handhavingsbeleid voor artikel 13 te ontwikkelen.

Thema 5. Kennis en vaardigheden / inzicht

Ten aanzien van het thema kennis en vaardigheden is onderzocht of er manieren zijn om het knelpunt van onvoldoende kennis en inzicht te verbeteren en de aanwezige kennis toegankelijk te maken. Bij het onderzoek is aandacht besteed aan de rolverdeling tussen de verschillende partijen.

De knelpunten op het gebied van de ontwikkeling van kennis en inzicht in de toepassing van regelgeving zijn niet exclusief voor het toepassen van het Bbw. Bij de beschouwingen is beschreven dat er in het verbeterprogramma BeteRZO! veel onderwerpen en thema's aan de orde komen die zonder voorbehoud gelden voor de toepassing van het Bbw. Op grond hiervan formuleert de bc voor de ontwikkeling van kennis en inzicht de volgende adviezen:

- 5.1. Betrek bij de ontwikkeling van kennis en inzicht voor de toepassing van het Bbw de aanbevelingen die in het kader van het verbeterprogramma BeteRZO! zijn opgesteld.
- 5.2. Bundel kennis en inzicht op het niveau van de regionale brandweer en bewaak dat de juiste kritische massa en schaalgrootte aanwezig zijn om het Bbw te kunnen uitvoeren.

- 5.3. Draag zorg voor een voorziening waarin organisatie, structuur en middelen zijn uitgewerkt om de ontwikkelde kennis voor de doelgroepen toegankelijk te maken.
- 5.4. Ontwikkel instrumenten om de kennis en ervaring op het gebied van de toepassing van het Bbw bij elkaar te brengen en onder de medewerkers van de betrokken overheden en bedrijven te verspreiden.

Thema 6. Mogelijkheden voor toepassing / uitvoering / andere regelgeving

In het project is vastgesteld dat de bevoegdheid voor het aanwijzen van bedrijfsbrandweren op grond van artikel 13 bij het college van Burgemeester en Wethouders van een gemeente kan blijven. Deze bevoegdheid is in lijn met de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg die in de Brandweerwet 1985 bij het gemeentebestuur is neergelegd. Echter, ontwikkelingen zoals de Wet op de Veiligheidsregio vragen om herziening van dit uitgangspunt. Dit heeft geleid tot de volgende adviezen:

- 6.1. De bc stelt voor om de advisering aan het bevoegd gezag over de inhoud van de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer neer te leggen bij de regionale brandweer c.q. veiligheidsregio teneinde een betere afstemming te krijgen met de adviezen die de regio uitbrengt in het kader van het Bevi, het Vuurwerkbesluit en het opstellen van rampbestrijdingsplannen.
- 6.2. Gelet op de actuele ontwikkelingen in het kader van de Wet op de veiligheidsregio's onderschrijft de bc het voorstel om de bevoegdheid voor de besluitvorming over een aanwijzing van een bedrijfsbrandweer bij het bestuur van de Veiligheidsregio neer te leggen.

Bij de beschouwingen is bij meerdere thema's aan de orde geweest dat het Bbw moet zijn afgestemd op de wet- en regelgeving van de bouw- en milieuvergunning. Voor deze afstemming is het niet noodzakelijk dat er op het niveau van de huidige wetgeving een juridische koppeling tot stand komt tussen het Bbw en de bouw- en milieuwetgeving.

- 6.3. De bc adviseert de aanwijzing bedrijfsbrandweer af te stemmen op de adviezen in het kader van de bouw- en een milieuvergunning en expliciet aandacht te besteden aan de relaties die tussen de voorwaarden in deze beschikkingen bestaan.
- 6.4. De bc stelt voor om bij het afgeven van deze vergunningen te wijzen op de verplichtingen die op het gebied van de preventieve en repressieve brandweezorg in andere wet- en regelgeving is vastgelegd.

Als nieuwe ontwikkeling is ook de Omgevingsvergunning op grond van de Wabo in het project aan de orde geweest (Wabo: de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). De ontwikkelingen rond de Wabo bieden mogelijkheden om het Bbw beter op de andere wet- en regelgeving af te stemmen. Bij het overleg over de wetgeving van deze nieuwe vergunning is de vraag aan de orde of, en zo ja hoe, het Bbw in deze regelgeving kan worden geïntegreerd.

- 6.5. De bc adviseert om te regelen dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de brandweezorg, ook in de toekomst belast is met de besluitvorming over de inhoud van de aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer. Afhankelijk van de keuze die in de Wet op de veiligheidsregio's wordt gemaakt, zal dit naar verwachting het college van B en W of het dagelijks bestuur van de Veiligheidsregio zijn.
- 6.6. Voor de wetgevingsfase stelt de bc aan de minister van BZK voor om de doelstellingen (onder meer vereenvoudiging van de procedures, reductie van de administratieve lasten voor bedrijf en burger en de bestuurskosten voor de overheid) en samenhang van de Omgevingsvergunning en het Bbw te beoordelen en waar mogelijk de afstemming op de onderwerpen procedures, termijnen, inhoudelijke eisen en beleidsvrijheid tot stand te brengen.
- 6.7. Om tegemoet te komen aan de wensen om de lastendruk te verminderen, een meer uniforme toepassing te bevorderen en te waarborgen dat er binnen deze kaders voldoende beleidsvrijheid blijft voor het bevoegde gezag, is de bc van mening dat de mogelijkheden moeten worden verkend om aansluiting te vinden bij de Wabo.

In de eerste fase is aanbevolen om na te gaan of een wijziging in het kader van het Bbw mag worden doorgetrokken naar een enkele aanwijzing van mensen zonder middelen. In hoofdstuk 4 komt aan de orde dat het Bbw hiervoor geen ruimte biedt omdat er in een aanwijzingsbeschikking altijd sprake is van personeel en materieel.

- 6.8. De bc adviseert om bij een besluit om geen aanwijzing te geven vast te leggen op welke gronden dit besluit is gebaseerd om daarmee voor het toezicht en de handhaving vast te leggen welke materiële voorzieningen in de inrichtingen ten behoeve van de repressieve brandweezorg aanwezig moeten zijn ('Besluit tot niet-aanwijzen onder voorwaarden').
- 6.9. Voor de uitvoering van de controles adviseert de bc:
- voer de controles uit in overeenstemming met de afspraken die in het inspectieprogramma Brzo zijn vastgelegd;
 - maak tevens gebruik van de bevoegdheden van de Brzo-inspecteurs;
 - laat controles voor besluiten over niet-Brzo-bedrijven uitvoeren door de functionarissen die zijn aangesteld door het bevoegd gezag brandweezorg.

In de eerste fase is de aanbeveling opgenomen om bij gewijzigde omstandigheden in een nieuw Bbw de mogelijkheid te bieden voor een ambtshalve wijziging van een aanwijzingsbeschikking. De tekst van het Bbw vermeldt expliciet de verplichtingen van het bedrijf en het bevoegd gezag hoe men in deze omstandigheden moet handelen. Voor de juridische opsplitsing van grotere inrichtingen in kleinere zelfstandige bedrijven (co-siting) is eveneens gevraagd om de procedures nader uit te breiden.

- 6.10. In verband met de volledige beschrijving van de procedure in het huidige Bbw, adviseert de bc om het Bbw niet uit te breiden met de mogelijkheid voor een ambtshalve wijziging van de aanwijzing.
- 6.11. De bc adviseert om het instrumentarium voor het samenvoegen van inrichtingen niet uit te breiden. In het huidige Bbw is eenduidig de aansprakelijkheid en de

handhaafbaarheid bij opsplitsingen geregeld. Het verdient wel aanbeveling om aan dit onderwerp in de toelichting van het Bbw meer aandacht te besteden.

- 6.12. De bc adviseert om in de toelichting van het nieuwe Bbw nadrukkelijker aandacht te besteden aan de relatie met het managementbeheerssysteem van een inrichting, waarvan het VBS onderdeel uitmaakt.

Thema 7. Opleiden en oefenen

De bc heeft onderzocht of het mogelijk is om de opleidingseisen voor bedrijfsbrandweerpersoneel meer te baseren op maatwerk zonder dat dit ten koste gaat van de samenwerking tussen de bedrijfs- en overheidsbrandweer.

De herstructurering van de huidige opleidingsstructuur biedt de mogelijkheid om de voorstellen voor de opleidingen van het personeel van een bedrijfsbrandweer aan te passen.

- 7.1. De bc adviseert de minister om binnen het nieuwe functiegerichte Besluit kwaliteit brandweerpersoneel een aangepaste opleiding voor de bedrijfsbrandweer in te richten en deze opleiding aan te vullen met specialistische modules.

Ten aanzien van de oefenprogramma's van de bedrijfsbrandweren is vastgesteld dat er in de voorwaarden van de aanwijzingen meer aandacht besteed kan worden aan het gezamenlijke oefenen met de externe partners.

- 7.2. De bc stelt voor dat het bevoegd gezag in de voorwaarden van de aanwijzing opneemt welke multidisciplinaire oefeningen gezamenlijk met de externe hulpverleningsdiensten moeten worden georganiseerd. Tevens moet aandacht worden besteed aan de monodisciplinaire oefeningen.

Thema 8. Relatie bedrijfsbrandweer met basisbrandweezorg

In het project is onderzocht op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de geuite wens om een nadere link te leggen tussen de basisbrandweezorg en de omvang van een bedrijfsbrandweer.

- 8.1. Met verwijzing naar het uitgangspunt dat bij thema 1 (paragraaf 4.1) is geformuleerd over het vlinderdasmodel adviseert de bc het bevoegd gezag om de omvang van een bedrijfsbrandweerorganisatie af te leiden uit een analyse van het niveau van de LOD's (Lines of Defence).
- 8.2. De bc adviseert het bevoegd gezag om de toegevoegde waarde van een aangewezen bedrijfsbrandweer te baseren op de omvang die een gemeentelijke brandweerorganisatie moet hebben op basis van de daarvoor geldende richtlijnen. Het aanwijzingsbesluit moet naar de omvang van deze brandweezorg verwijzen.

3 Ontwikkelingen in de omgeving van het Besluit bedrijfsbrandweren

Sinds de inwerkingtreding van het Bbw in 1990 zijn er op het gebied van wet- en regelgeving diverse ontwikkelingen geweest die invloed hebben op (onder andere de reikwijdte van) het Bbw. De relevante ontwikkelingen voor het Bbw worden onderstaand kort toegelicht.

3.1 Brzo'99 en het verbeterproject BeteRZO!

Op 19 juli 1999 is het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo'99) in werking getreden als uitvloeisel van de Seveso II-richtlijn van de Europese Unie. Het Brzo'99 stelt eisen aan het veiligheidsbeleid van bedrijven die op grote schaal met gevaarlijke stoffen werken. Doelstelling is het voorkomen en beperken van ongevallen met gevaarlijke stoffen. Daartoe dienen bedrijven onder meer over een veiligheidsbeleid en een veiligheidsbeheerssysteem te beschikken. Bedrijven die in de hoogste risicocategorie vallen dienen daarnaast ook nog een veiligheidsrapport op te stellen en in te dienen bij de overheid.

De verschillende overheden zullen op basis van de door de bedrijven aangeleverde informatie:

- de ruimtelijke ordening zo vormgeven dat de risico's voor de omgeving aanvaardbaar blijven;
- nagaan of zware ongevallen kunnen overslaan naar buurbedrijven ('domino-effecten');
- beoordelen of het veiligheidsrapport de actuele stand van zaken met betrekking tot de veiligheidssituatie weergeeft;
- voor veiligheidsrapportageplichtige bedrijven een rampbestrijdingsplan opstellen.

BeteRZO! is het projectprogramma om de uitvoering van het Brzo'99 te verbeteren. Het programma is ontwikkeld in samenwerking tussen de ministeries van VROM, SZW, BZK, het IPO, de VNG en de NVBR. Als uitvoeringsorganisaties zijn bij dit programma betrokken: de Arbeidsinspectie, provincies en gemeenten. De laatste twee zijn het bevoegd gezag in het kader van de Wm. De gemeenten zijn bevoegd gezag voor openbare orde en veiligheid.

Bij de actualisatie van het Bbw zijn de bevindingen van het project BeteRZO! betrokken.

3.2 Aanvullende Risico-Inventarisatie & -Evaluatie (ARI&E-bedrijven)

De bedrijven die niet onder paragraaf 3 van het Brzo vallen, maar wel met gevaarlijke (chemische) stoffen werken, zijn sinds 24 februari 2004 verplicht om een Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (ARI&E) uit te voeren.

Een Aanvullende Risico-Inventarisatie & -Evaluatie (ARI&E) is bedoeld om gevaren voor werknemers door gevaarlijke stoffen in relatie tot procesomstandigheden in kaart te brengen en te beheersen. ARI&E betreft arbeidsveiligheid (en geen externe veiligheid) en is een verdieping van de standaard Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (RI&E), die bedrijven moeten opstellen. De verplichting tot het opstellen van een Arbeidsveiligheidsrapportage (AVR) is hiermee vervallen. In de ARI&E worden de risico's op zware ongevallen geïnventariseerd. Vervolgens wordt in een Plan van Aanpak verwerkt hoe deze risico's worden beheerst.

In het kader van het Bbw is nagegaan of en zo ja welke ARI&E-bedrijven onder de reikwijdte van het besluit zouden moeten komen te vallen (zie hiervoor hoofdstuk 4.3).

3.3 Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)

Het Besluit van 27 mei 2004, houdende milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer (Besluit externe veiligheid inrichtingen/Bevi), is op 27 oktober 2004 in werking getreden. Het Bevi stelt grenzen aan het risico dat inrichtingen mogen veroorzaken voor hun omgeving. Zo dient tussen risicoveroorzakende bedrijven en kwetsbare bestemmingen een bepaalde afstand te worden aangehouden om mensen in de omgeving te beschermen. Daarnaast stelt het Bevi eisen ten aanzien van de kans op een ramp waarbij een groep mensen betrokken is. Hierbij geldt een verantwoordingsplicht voor gemeenten en provincies bij bepaalde besluiten waarbij externe veiligheid een rol speelt.

Het Bevi kent een adviesbevoegdheid voor de regionale brandweer aan de gemeente. In haar verantwoording over ruimtelijke ordening- en vergunningbesluiten moet de gemeente uitleg geven over:

- het huidige en toekomstige groepsrisico;
- de mogelijkheden tot beperking van het groepsrisico, zowel nu als in de toekomst;
- de mogelijkheden van de voorbereiding op de bestrijding en beperking van de omvang van een ramp;
- de mogelijkheden voor aanwezige personen om zich in veiligheid te brengen bij een ramp.

Omdat er nog ontwikkelingen te verwachten zijn op het gebied van externe veiligheid is het van belang deze te volgen vanwege de relatie met het Bbw (zie hiervoor verder hoofdstuk 4.3 over de reikwijdte).

3.4 Ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving

Tijdens de uitvoering van het project is een aantal ontwikkelingen in de omgeving van het project prominenter zichtbaar geworden. Op onderdelen is in dit advies geanticipeerd op deze ontwikkelingen (stand van zaken maart 2007). Onderstaand wordt ook op deze aspecten kort nader ingegaan.

3.4.1 *Wet op de veiligheidsregio's*

Gedurende de looptijd van fase 2 van het project heeft het ministerie van BZK gewerkt aan een concept van de Wet op de veiligheidsregio's. Uit meerdere rapporten die in de periode 2000 tot 2003 aan de Tweede Kamer zijn uitgebracht, is gebleken dat de bestuurlijke en operationele slagkracht voor de rampenbestrijding moet worden versterkt. Op gemeentelijk niveau blijkt vaak onvoldoende capaciteit, kennis en deskundigheid aanwezig te zijn op het gebied van brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Gemeenten zijn vaak te klein om zich afzonderlijk goed voor te bereiden op alle typen rampen en crises. Naast het probleem van schaalgrootte blijken de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren onvoldoende helder en eenduidig geregeld te zijn. In de visie van het kabinet dient de oplossing van deze problemen gevonden te worden in de wettelijke verankering van een multidisciplinaire, bovenlokale bestuurs- en organisatievorm voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing. Hiermee wordt bedoeld op de beoogde veiligheidsregio die de basis moet vormen voor een goed geëfende professionele organisatie voor de rampenbestrijding en crisisbeheersing.

De Wet op de veiligheidsregio's integreert de Brandweerwet 1985 (en daarmee artikel 13), de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en de Wet rampen en zware ongevallen.

Uit het wetsvoorstel blijkt het streven om het Bbw te handhaven. De bevoegdheid voor het aanwijzen van een bedrijfsbrandweer wordt in het voorstel neergelegd bij het bestuur van de veiligheidsregio.

3.4.2 *Omgevingsvergunning*

Begin 2006 heeft de Ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Met het wetsvoorstel wordt de aanvraag voor bouw- en milieugerelateerde vergunningen vereenvoudigd en wordt de tijd verkort die voor de vergunningverlening nodig is. In het voorstel is daartoe een uniforme regeling voor een zogenaamde Omgevingsvergunning opgenomen. Deze vergunning leidt tot een reductie van de administratieve lasten voor bedrijf en burger en (na verwerking van aanloopkosten) tot een reductie van de bestuurslasten voor gemeenten en provincies. De nieuwe vergunning voegt de toestemmingen samen die nodig zijn als een burger of een bedrijf op een bepaalde plek een bouwwerk wil gaan slopen, (ver)bouwen of gaan gebruiken. Het wetsvoorstel integreert daartoe circa 25 vergunning-, ontheffing- en

andere toestemmingstelsels tot één Omgevingsvergunning. Het gaat hierbij niet alleen om vergunningstelsels in rijksregelingen, zoals de milieuvergunning, bouwvergunning en monumentenvergunning, maar ook om vergunningstelsels in provinciale- en gemeentelijke verordeningen.

In het overleg met het Ministerie van VROM over de mogelijkheden van de Omgevingsvergunning voor het geactualiseerde Bbw is gebleken dat er in het kader van de nieuwe regelgeving meerdere routes zijn om een betere afstemming tussen de Omgevingsvergunning en het Bbw tot stand te brengen.

4 De uitwerking van de thema's

Inleiding

Hoofdaanbeveling van fase 1 was dat het Bbw verbeterd dient te worden, zowel qua wetgeving als qua implementatie. Geconcludeerd is dat:

- het evaluatierapport een representatief beeld geeft en als basis kan dienen voor een vervolgtraject;
- nut en noodzaak van het Bbw worden onderschreven door de overheidsinstanties, die betrokken zijn bij de toepassing van het Besluit.

De bc van de eerste fase adviseerde in de eerste aanbeveling om het Bbw te handhaven, te actualiseren en aan te passen. Waar problemen zijn geconstateerd was het advies om tevens te anticiperen op (voorzienbare) toekomstige ontwikkelingen.

In de 2^e fase – Verbetertraject Bbw - zijn adviezen opgesteld op basis van de in paragraaf 1.3.1. genoemde acht thema's. In de volgende paragrafen worden deze thema's aan de orde gesteld. Elk thema begint als introductie met een samenvatting van de aanbevelingen uit de eerste fase van het project. Voor elk thema is door de onderzoekers een voorstel ingediend dat in de bc is besproken. De hoofdpunten over de beschouwingen van de verschillende thema's worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. Op basis van deze beschouwingen heeft de bc een standpunt voor het betreffende onderwerp ingenomen. Aan het einde van elke paragraaf staat een samenvatting van de standpunten van de bc.

4.1 Thema 1: algemene uitgangspunten artikel 13

4.1.1 Inleiding

Sinds de invoering van het Bbw is het denken over veiligheid en scenario's geëvolueerd. De veiligheidsketen is geïntroduceerd en sindsdien is er sprake van een meer integrale benadering van de preventieve en repressieve maatregelen.

De grondslag van het Bbw is daarbij overleefd gebleven. De algemene uitgangspunten van het Bbw zijn nader beschouwd, aangezien er in de praktijk door de toepassing van het Bbw een duidelijke verschuiving heeft plaatsgevonden van minder personele inzet naar meer kans- en effectbeperking en stationaire bestrijdingsvoorzieningen. Deze verschuiving leidt tot een nadere invulling van de algemene uitgangspunten van het Bbw.

4.1.2 Beschouwing

Artikel 13 lid 1 van de Brandweerwet luidt: "*Burgemeester en wethouders kunnen een inrichting die in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig.*" Lid 3 van hetzelfde artikel is de grondslag voor het Bbw en luidt: "*Bij algemene maatregel van bestuur wordt*

bepaald welke inrichtingen kunnen worden aangewezen, welke eisen inzake personeel en materieel kunnen worden gesteld en worden nadere regels gegeven betreffende de wijze van totstandkoming van een aanwijzing.“

Artikel 13 is een duidelijke 'kan'-bepaling. Hiermee wordt de beleidsvrijheid van de gemeente aangegeven. Ook wordt de status van het Bbw aangegeven, namelijk een instrument voor B en W over de reikwijdte, eisen en nadere regels die nodig zijn om tot een aanwijzing te komen. De beleidsvrijheid en het karakter van het Bbw worden in dit advies niet aangetast. Het Bbw biedt weliswaar meer landelijke uniformering in de aanpak van aanwijzingen bedrijfsbrandweer. Toch biedt het Bbw daarnaast op vele onderdelen de vrijheid aan gemeentebesturen om maatwerk te leveren en in overleg met bedrijven tot goede oplossingen te komen ter bescherming van de openbare veiligheid. De bc is van mening dat artikel 13 van de Brandweerwet op grond van deze overwegingen niet gewijzigd hoeft te worden.

De motivering voor het Bbw ligt ook in de begrenzing van hetgeen van de overheid op het vlak van de repressieve brandweezorg mag worden verwacht. Deze grenzen worden bepaald door de volgende aspecten (zie ook Behandeling Brandweerwet 1980/'81 in de Tweede Kamer):

- Het is voor de overheid niet mogelijk om de repressieve brandweezorg volledig voor te bereiden op de grootste gebeurtenis/calamiteit. Dat zou immers betekenen dat iedere gemeente voorbereid dient te zijn op een maximaal scenario. De lokale overheid dient afhankelijk van haar risicoprofiel zelfstandig voorbereid te zijn op incidenten die een maximale inzet vragen van drie tankautospuitten en 1 bijzonder voertuig.² Risico's die om een grotere slagkracht vragen, worden op het niveau van de regio afgedekt. Vanwege de tijdsfactor kan dat betekenen dat een gemeente over meerdere kazernes en per kazerne meerdere voertuigen dient te beschikken. Voor specifieke risico's is er de mogelijkheid om in aanvulling op de inbreng van de overheidsbrandweer, een bedrijfsbrandweer te verplichten. Deze gezamenlijke repressieve organisaties (bedrijfsbrandweer, lokale brandweer en (inter)regionale inbreng) vormen samen de repressieve slagkracht waarmee incidenten op een inrichting bestreden dienen te worden. Ieder onderdeel heeft daarin een vooraf bepaalde taak waarop haar voorbereiding (opleidingen en oefeningen) gericht moet zijn;
- De overheidsbrandweer heeft een bepaalde tijd nodig om de plaats van de brand of een ongeval te bereiken. De uitgangspunten hiervoor zijn uitgewerkt in landelijke richtlijnen voor de organisatie van de (basis)brandweezorg, de Handleiding Brandweezorg, die binnen afzienbare termijn vervangen zal worden door de Leidraad repressieve basisbrandweezorg;
- In geval van bijzondere risico's mag van degene, die de risico's in het leven roept een bijdrage aan de beheersing en de bestrijding worden verwacht. De veroorzaker van het gevaar heeft een verantwoordelijkheid om dat ook voldoende af te dekken via preventieve en repressieve maatregelen.

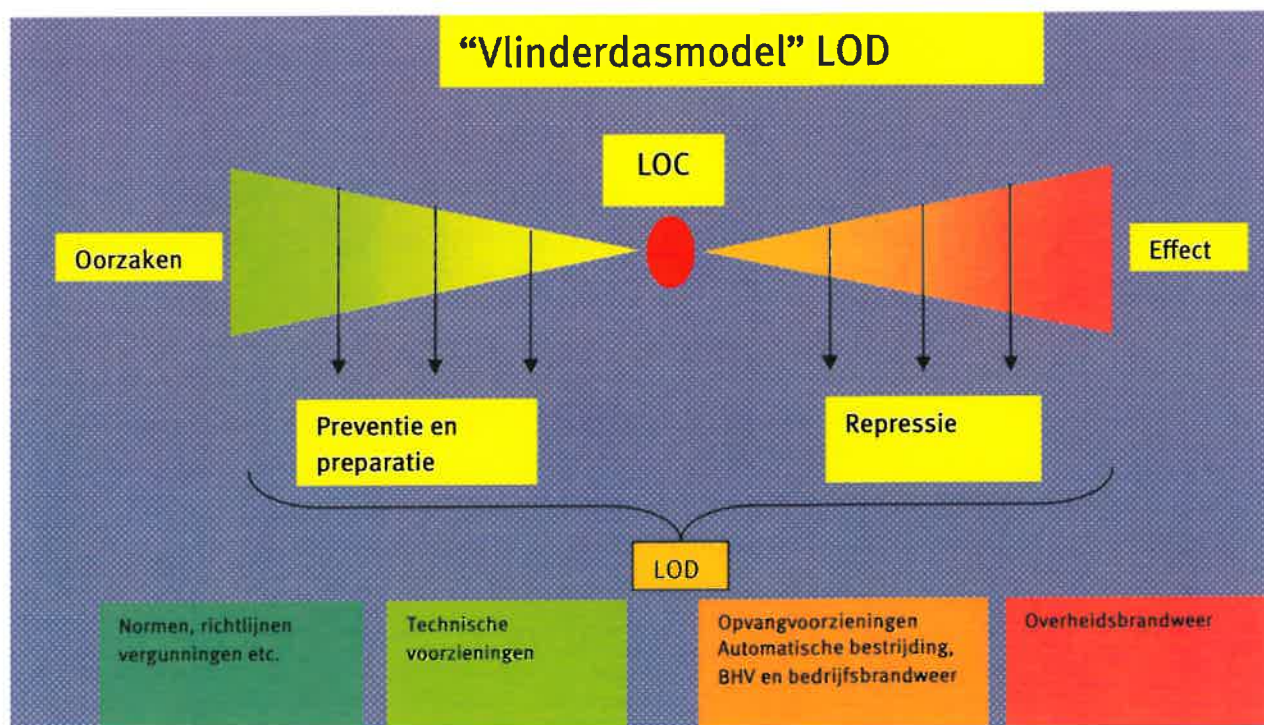
Het huidige Bbw definieert een bedrijfsbrandweerorganisatie als 'de organisatie van mensen en middelen die tot doel heeft het bestrijden van branden en ongevallen op het terrein van de inrichting'. Een bedrijfsbrandweer vormt, bij opkomst/aanwezigheid van de overheidsbrandweer, één geheel met de repressieve brandweezorg van de gemeente en

2. Volgens de Handleiding Brandweezorg.

de brandweerregio. De totale bestrijdingsorganisatie valt dan onder het opperbevel van het bevoegd gezag, in casu de burgemeester van de betreffende gemeente.

In het kader van de beschouwing over de omvang van een bedrijfsbrandweer in relatie tot de in een gemeente en regio aanwezige repressieve capaciteit is er behoefte aan om deze samenhang meer te benadrukken. Dit kan door de toevoeging dat de bijdrage van de bedrijfsbrandweer valt 'onder de gehele repressieve brandweezorg van de gemeente en de regio'.

De feitelijke bijdrage en sterkte van een bedrijfsbrandweer moet worden beschouwd in relatie tot alle preventieve en preparatieve maatregelen. Deze maatregelen worden ook wel Lines of Defence (LOD's) of 'control barriers' genoemd. Het veiligheidsbeleid van de overheid en van inrichtingen is er primair op gericht om op basis van normen, richtlijnen, vergunningen en andere regelgeving de organisatorische en technische maatregelen en voorzieningen te treffen om ongevallen te voorkomen, te beperken en te beheersen (zie figuur 4.1).



Figuur 4.1 Vlinderdasmodel LOD

De toepassing van het Bbw heeft in de praktijk geleid tot het inzicht dat schadebeperking beter en efficiënter kan worden bereikt, wanneer meer wordt geïnvesteerd in preventieve maatregelen aan de linkerkant van de veiligheidsketen of vlinderdas. Repressieve maatregelen zijn aan de orde wanneer toch een incident plaatsvindt ondanks alle genomen maatregelen. Repressieve maatregelen kunnen bestaan uit opvangvoorzieningen, automatische blusinstallaties en/of het optreden van de bedrijfshulpverlening, de bedrijfsbrandweer en de overheidsbrandweer.

Het optreden van de brandweerorganisatie om de effecten te beheersen en te bestrijden vormt de laatste schakel in deze keten.

Het Bbw gaat concreet in op deze laatste schakel en houdt voor de beoordeling van het nut en de noodzaak van een bedrijfsbrandweerorganisatie rekening met alle veiligheidsmaatregelen die ter plaatse van toepassing zijn.

Dat houdt dan ook in, dat een bedrijfsbrandweer pas in beeld komt na een uitvoerige beschouwing van de LOD's, die aan het inzetten van een bedrijfsbrandweer vooraf gaan. In de praktijk betekent dat, dat zorgvuldig afgewogen dient te worden of een bedrijf een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid vormt en wat de toegevoegde waarde is van een eventuele bedrijfsbrandweer. De bc constateert dat deze benadering niet in het huidige Bbw is opgenomen en vindt dat dit wel een prominente plaats verdient in een nieuw Bbw.

4.1.3 Standpunten

De bc is van mening dat artikel 13 van de Brandweerwet niet gewijzigd hoeft te worden, omdat de grondslag van het artikel ongewijzigd blijft: de balans tussen enerzijds beleidsvrijheid van gemeenten om maatwerk per bedrijf toe te passen en anderzijds het bieden van een goed en uniform werkbaar landelijk instrument.

De bc is van mening dat de definitie van een bedrijfsbrandweer op basis van dit inzicht dient te worden uitgebreid met de toevoeging: "... en vallend onder de gehele repressieve brandweezorg van de gemeente en de regio."

Het vlinderdasmodel dat de relatie weergeeft tussen verschillende LOD's en LOC moet voor een betere beschouwing van alle veiligheidsmaatregelen worden opgenomen bij de algemene uitgangspunten van een nieuw Bbw en vormt de grondslag voor de beoordeling van een aanwijzing.

4.2 Thema 2: Basisbegrippen

4.2.1 Inleiding

Kernbegrip van het Besluit bestaat uit de aanwezigheid van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Indien daarvan sprake is, is dat voldoende reden om het Besluit toe te passen. In fase 1 is vastgesteld dat deze beide begrippen (bijzonder gevaar en openbare veiligheid) helder en duidelijk moeten worden geformuleerd om interpretatieverschillen te voorkomen (aanbeveling 3).

4.2.2 Beschouwing

In de uiteindelijke formulering van de toelichting op het Bbw uit 1990 staat het volgende omschreven ten aanzien van dit kernbegrip:

"Een situatie waarbij er naar het oordeel van burgemeester en wethouders als gevolg van geloofwaardige incidentscenario's binnen een inrichting een schade in de omgeving van die inrichting kan ontstaan die duidelijk groter is dan de schade die optreedt door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is berekend."

Volgens de Wet milieubeheer is er sprake van gevaar voor de openbare veiligheid als bij een gebeurtenis een onmiddellijke bedreiging van het leven of de gezondheid van personen, van het milieu of van grote materiële belangen ontstaat en/of er sprake is van een ernstige verstoring van de openbare veiligheid, als het leven en gezondheid van vele personen, het milieu (...) in ernstige mate worden bedreigd of zijn geschaad dan wel een bijzonder gevaar van ernstige aard voor personen of zaken oplevert.

Om zo dicht mogelijk bij de tekst van het oorspronkelijke Besluit te blijven, wordt uitgegaan van de eerste omschrijving. Die omschrijving vermeldt de volgende - in dit verband relevante - trefwoorden:

- a. Geloofwaardige incidentscenario's binnen een inrichting.
- b. Schade.
- c. Omgeving van de inrichting.
- d. Grotere schade dan de schade door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is berekend.

Deze trefwoorden zullen hierna worden toegelicht.

Ad. a Geloofwaardige incidentscenario's binnen een inrichting

De aanwezigheid van bijzonder gevaar moet worden aangetoond met behulp van de zogeheten geloofwaardige incidentscenario's. Zij vormen de basis voor het oordeel over het al dan niet aanwezig zijn van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Bij deze scenario's gaat het niet om de beschrijving van mogelijke ongevallen die slechts met een zeer kleine kans van optreden denkbaar zijn. Het gaat om mogelijke ongevallen die reëel of typerend worden geacht voor de beschouwde inrichtingen inclusief de aanwezige preventieve voorzieningen en die door een adequate en snelle repressieve inzet (personen en middelen) kunnen worden beheerst dan wel bestreden. Door de repressieve inzet wordt verdere uitbreiding van het incident en het effectgebied vertraagd dan wel voorkomen.

Er is bij de beschrijving van de geloofwaardige incidentscenario's dus geen sprake van een 'worst case'-benadering, waarbij wordt uitgegaan van het falen van alle aanwezige LOD's. Die ongevallen zijn bepalend voor rampenbestrijdingsscenario's. Verder vinden de geloofwaardige scenario's plaats binnen een inrichting. Hiermee wordt geduid op inrichtingen, die vergunningplichtig zijn in het kader van de Wm. Gelet op de in het huidige Besluit geformuleerde schadecriteria voor brand, explosie en toxische effecten (waarover hierna meer) kan worden geconcludeerd dat het gaat om inrichtingen waar activiteiten met gevaarlijke stoffen plaatsvinden. Omdat op zich de definitie van een

gevaarlijke stof in de wet- en regelgeving niet eenduidig is, is het gewenst om de definitie van een gevaarlijke stof nader te omschrijven. Hieronder worden verstaan stoffen, die bij het vrijkomen gezondheidsschade kunnen opleveren voor de mens of bij een brand kunnen leiden tot een onbeheersbare situatie. Voor de daaraan gekoppelde criteria verwijzen we naar de toelichting onder ad b.

Tenslotte:

Geloofwaardige incidentscenario's geven het totale scala aan incidenten weer, waarvoor een repressieve inzet gewenst kan zijn. Voor de uiteindelijke beoordeling van nut/noodzaak van een bedrijfsbrandweer wordt op basis van de brandweerrapportage een selectie gemaakt van de geloofwaardige scenario's; dat zijn de maatgevende incidentscenario's. Die zijn bepalend voor de omvang en uitrusting van de bedrijfsbrandweer. De tweetrapsbenadering in het huidige Besluit, namelijk indiening van een rapport, gevolgd door een oordeel van het bevoegd gezag daarover wordt door de bc onderschreven.

Ad. b Schade

Geloofwaardige scenario's moeten leiden tot schade volgens de eerder gegeven beschrijving. Het begrip 'schade' kent daarbij twee componenten/criteria:

1. Een scenario kan leiden tot het ontstaan van een onbeheersbare situatie. Dit is met name het geval bij brandscenario's. Wanneer dergelijke scenario's niet voldoende snel worden bestreden bestaat de kans op escalatie en (dus) een onbeheersbare situatie.
2. Bij het vrijkomen van giftige stoffen gaat het om het optreden van gezondheidsschade voor de mens. De mogelijkheid van gezondheidsschade wordt bepaald door het overschrijden van grenswaarden.

Voor brand gelden daarbij de waarden, zoals ze ook worden geformuleerd in het huidige Besluit, waarbij de belangrijkste waarde de warmtebelasting is, die aanleiding kan zijn voor het optreden van escalatie. Immers, een beginnende brand in een inrichting kan bij onvoldoende snel ingrijpen leiden tot het optreden van een onbeheersbare situatie. Dat moet in principe worden voorkomen. Als grenswaarde voor de mogelijkheid van escalatie geldt een belasting van 10 kW/m². In de praktijksituatie kan daar bij de uitwerking van de brandweerrapportage van worden afgeweken omdat bepaalde installaties een betere bescherming hebben en dus langer bestand zijn tegen een brand (en dus een hogere warmtebelasting kunnen verdragen voordat escalatie optreedt). Hier kan dus sprake zijn van maatwerk.

Voor explosies worden verschillende waarden voor de piekoverdruk gehanteerd, maar in algemene zin kan worden opgemerkt dat explosies moeten worden voorkomen door preventieve maatregelen (de linkerkant van de vlinderdas). Een bedrijfsbrandweer is niet bij uitstek de maatregel om dergelijke scenario's te voorkomen. Explosies voldoen niet aan één van de criteria voor geloofwaardige scenario's, namelijk dat het scenario bestrijdbaar moet zijn. Wel kan er, voorafgaand aan of als gevolg van een explosie brand uitbreken en dat kan weer wel een geloofwaardig scenario zijn.

Voor toxische effecten geldt in afwijking van het huidige Besluit als grenswaarde primair de door de brandweer in Nederland sinds enige tijd gehanteerde interventiewaarden, zoals de Alarmeringsgrenswaarde (AGW) en Levenbedreigende waarde (LBW) [3]³. Die

3. [3] Interventiewaarden gevaarlijke stoffen 2006, VROM-inspectie.

grenswaarden sluiten goed aan bij recente inzichten met betrekking tot blootstelling aan giftige stoffen, maar hebben als nadeel dat ze zijn gebaseerd op een blootstellingsduur van 1 uur. Bij de uitwerking van de geloofwaardige scenario's is in veel gevallen sprake van kortere blootstellingstijden, hetzij door de kortere (uitstromings)duur van het scenario, hetzij door het ingrijpen van de brandweer. De bc is van mening dat de inrichting bij de uitwerking van de geloofwaardige incidentscenario's in de brandweerrapportage de mogelijkheid moet hebben om rekening te houden met die kortere blootstellingsduur.

Tenslotte nog het volgende: op basis van de resultaten van fase 1 vindt de bc dat het bevoegd gezag in het kader van artikel 13 de mogelijkheid moet hebben ook scenario's die leiden tot maatschappelijke onrust / aantasting van de openbare orde te bestempelen als geloofwaardige scenario's. Op basis hiervan dient het bevoegd gezag de afweging te maken over nut/noodzaak van een bedrijfsbrandweer. De bc benadrukt dat wel moet worden vastgesteld dat een inzet van een bedrijfsbrandweer kan voorkomen dat de bij de scenario's genoemde effecten escaleren. Dit betekent dat ook voor die scenario's de bedrijfsbrandweer een aantoonbare toegevoegde waarde moet hebben.

Ad. c Omgeving van de inrichting

Het begrip omgeving vergt een nadere toelichting. De vraag is wat daaronder moet worden verstaan. Het huidige Besluit hanteert het criterium overschrijding van grenswaarden bij omgevingsbebouwing als belangrijke maat voor de afweging voor een aanwijzing. Dit criterium biedt het bevoegd gezag, maar ook de inrichting, de mogelijkheid een oordeel over de aanwijzing te baseren op de kwetsbaarheid van de omgeving van een inrichting. Of dit wenselijk is, is de vraag. Daarbij spelen de volgende elementen een rol:

- Vanuit de gedachte dat bij de aanwezigheid van (zeer) bijzondere risico's ook een bijdrage aan de bestrijding mag worden verwacht van de 'veroorzaker' (los van de omgeving) ligt een onderscheid tussen de overschrijding van grenswaarden en het al dan niet aanwezig zijn van omgevingsbebouwing niet voor de hand;
- Vanuit de gedachte dat openbaar gebied niet altijd kwetsbaar gebied is (in de zin van de aanwezigheid van kwetsbare bestemmingen) is er wellicht wel iets te zeggen voor die benadering. Het begrip kwetsbare bestemming wordt uitvoerig behandeld in het Bevi.

De bij het eindadvies betrokken partijen (overheid en bedrijfsleven) geven aan de omschrijving van openbare veiligheid en de omgeving de volgende interpretatie:

1. het bevoegd gezag wordt de mogelijkheid geboden om rekening te houden met de kwetsbaarheid van de omgeving bij het oordeel over de aanwijzing;
2. de inrichting kan altijd nog het oordeel van het bevoegd gezag laten toetsen.

Ad. d Grotere schade dan de schade waarop de overheidsbrandweer is berekend

De omschrijving "duidelijk grotere schade dan de schade die optreedt door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is berekend" vergt eveneens een nadere toelichting.

Daartoe wordt eerst ingegaan op de wettelijke taak van de gemeente gebaseerd op de Brandweerwet 1985.

De wettelijke taken met betrekking tot de brandbestrijding en het optreden bij andere incidenten kunnen worden afgeleid van de verantwoordelijkheid van de gemeente voor openbare orde en veiligheid en bestaan primair uit:

- het beschermen van de veiligheid van personen en dieren;
- het beschermen van eigendommen van derden;
- het beperken van de schade in het brandende object.

De repressieve brandweerorganisatie moet zodanig opgezet zijn dat de eerste twee genoemde taken voldoende effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd. De derde taak moet met die organisatie zo goed mogelijk worden uitgevoerd. De gemeente hoeft er niet extra voor te investeren, tenzij een investering een zeer duidelijk positieve kosten/batenverhouding heeft.

De gemeentelijke brandweer levert als primair product het minumpakket zoals omschreven in de wet, te weten: het voorkomen en beperken van brand en schade (personen, materieel) bij brand en het optreden bij incidenten anders dan brand (technische hulpverlening) wanneer daarbij de veiligheid van personen en of dieren in het geding is.

Daarnaast levert de brandweer al dan niet in regionaal verband een aandeel aan de regionale diensten en beschikt daartoe over een aantal specialisaties zoals een duikploeg en een gaspakkenploeg. De brandweer van de gemeente levert via deze weg producten aan andere gemeenten binnen een regio.

Voor een nadere toelichting op de repressieve kwaliteit volgt hierna een korte uiteenzetting op basis van de Handleiding brandweezorg.

De repressieve kwaliteit

De kwaliteit van de repressieve organisatie kan als volgt worden gedefinieerd:

"Het vermogen om in voldoende mate met voldoende middelen (personeel, materieel) voldoende snel bij een incident (brand, hulpverlening) te arriveren."

Een aantal elementen uit deze definitie zullen we toelichten.

'Voldoende mate'

De brandweezorg en de vaststelling van een 'voldoende niveau' is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Er is in de wetgeving bijvoorbeeld niet hard vastgelegd wat 'in voldoende mate' is in het licht van de hiervoor opgenomen definitie. Wel bestaan er referentiekaders die afgeleid zijn van de huidige landelijke praktijk. Zie ook de huidige Handleiding Brandweezorg of de binnen afzienbare tijd als vervanging daarvan vast te stellen Leidraad Repressieve Brandweezorg.

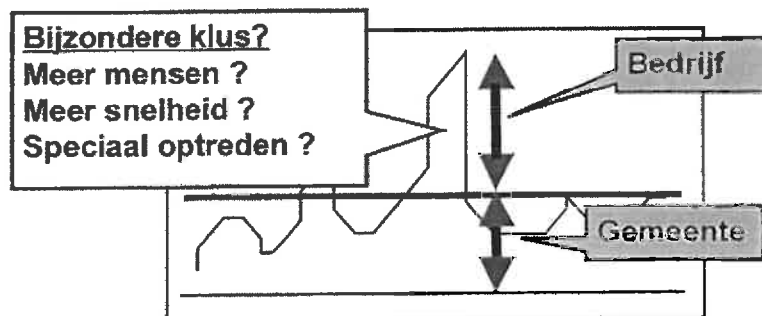
'Voldoende middelen'

Wat voldoende middelen zijn wordt, als we ons beperken tot branden in gebouwen, bepaald door het brandrisico van een gebouw. Dit brandrisico bepaalt 'de klus' die geklaard moet kunnen worden en de snelheid waarmee dit moet gebeuren om de primaire taken (beschermen veiligheid personen, beschermen eigendommen/schade) effectief te kunnen uitvoeren. Per soort gebouw is in de Handleiding Brandweezorg en de eerder genoemde leidraad vastgesteld hoe snel één of meer bemande tankautospuiten en eventuele autoladder of hoogwerker moeten arriveren. Per soort voertuig is vastgesteld wat de personele bezetting moet zijn. Dit personeel moet voor de uit te voeren taken opgeleid en geoefend zijn. Grote 'klussen' vereisen meer middelen dan kleine. Zo is bij brand in een moderne eengezinswoning de komst van één tankautospuit vereist en bij brand in een oudere woning boven een winkel de komst van twee tankautospuiten.

'Voldoende snel'

In de Handleiding Brandweezorg en de leidraad is ook per gebouwtype vastgesteld wat 'voldoende snel' is. Brandgevaarlijker activiteiten of gebruik (niet zelfredzame personen, slapende personen) of preventief slechtere situaties (snelle uitbreiding brandgevaar, onvoldoende vluchtwegen) leiden tot kortere aanbevolen opkomsttijden dan gunstiger situaties.

Het bovenstaande leidt tot het volgende beeld wat betreft de afdekking van risico's in een gemeente.



De overheidsbrandweer, in casu de gemeentebandweer, baseert zijn sterkte op onder andere branden in gebouwen, technische hulpverlening, waterongevallen en (beperkt) ongevallen met gevaarlijke stoffen. Complexe industriële processen met brandgevaar blijven doorgaans buiten beschouwing. Of dat altijd zo is hangt af van elke afzonderlijke gemeente bij de vaststelling van haar basisbrandweezorg. Met andere woorden: de in de toelichting op het begrip bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid vermelde 'schade in de omgeving van de inrichting, die duidelijk groter is dan de schade die optreedt door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is berekend' moet geïnterpreteerd worden in het licht van het bovenstaande. Dat betekent dat de schade, die optreedt door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheid is berekend, moet worden beschouwd als schade in de normale woon-/werkomgeving van de inrichting. De relatie met de basisbrandweezorg wordt in paragraaf 4.8 Basisbrandweezorg nader toegelicht.

In het licht van deze paragraaf (beoordelen van bijzonder gevaar) wordt gesteld dat bij de beoordeling rekening gehouden dient te worden gehouden met de slagkracht van de overheidsbrandweer en de schade die in de normale woon/werkomgeving kan optreden.

4.2.3 Standpunten

De uitwerking in deze paragraaf leidt tot de volgende standpunten van de begeleidingcommissie:

1. Het concept van geloofwaardige scenario's dient als basis voor de vaststelling van het bijzondere gevaar.
2. Schade wordt gedefinieerd als het optreden van onbeheersbare situaties (bij brand) of van gezondheidsschade voor de mens als gevolg van het optreden van geloofwaardige scenario's.
3. Een gevaarlijke stof is een stof, die bij vrijkomen een onbeheersbare situatie kan opleveren (brand) of die gezondheidsschade kan opleveren voor de mens.

4. Het optreden van gezondheidsschade wordt gekoppeld aan de overschrijding van grenswaarden voor brand en toxische effecten. Voor de hantering van grenswaarden kan de mogelijkheid van maatwerk geboden worden.
5. Explosies worden niet beschouwd als geloofwaardige scenario's, wel aan de explosie voorafgaande scenario's (zoals brand) of de vervolgeffecten.
6. Voor toxische effecten wordt uitgegaan van recent vastgestelde grenswaarden als de AGW. Bij de uitwerking van maatgevende scenario's mag rekening worden gehouden met een kortere blootstellingsduur.
7. Het bevoegd gezag kan zelf besluiten of scenario's, die leiden tot maatschappelijke onrust / aantasting van de openbare orde ook worden gezien als geloofwaardige scenario's.
8. De tweetrapsbenadering in het Bbw wordt gehandhaafd, dat wil zeggen dat er nadat is vastgesteld of een inrichting onder het Besluit valt en er
 - a. verzocht wordt om een artikel 13-rapportage en
 - b. het bevoegd gezag een oordeel velt over nut/noodzaak van een bedrijfsbrandweer.
9. Onder omgeving wordt in eerste instantie verstaan het gebied buiten de inrichting.
10. Bij de beoordeling van het bijzonder gevaar is het aan het bevoegd gezag om te bepalen in welke mate de soort omgeving een rol speelt bij de afweging van nut en noodzaak van een bedrijfsbrandweer. Onder omgeving wordt in eerste instantie verstaan het gebied buiten de inrichting.
11. De schade, die optreedt door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is berekend, heeft betrekking op de schade, die optreedt in de normale woon-/werkomgeving.
12. Bij de uitwerking van de brandweerrapportage dient rekening gehouden te worden met het niveau van de basisbrandweezorg.

4.3 Thema 3: Reikwijdte van het Besluit

4.3.1 Inleiding

In fase 1 is de huidige reikwijdte van het Besluit aan de orde gesteld (aanbeveling 16). Welke inrichtingen met welke activiteiten zouden in principe onder het Besluit moeten vallen? Het domein (de reikwijdte) van het huidige Besluit is relatief beperkt vanuit de gedachte dat er in beginsel een ruim scala is aan activiteiten, dat een bijzonder gevaar zou kunnen opleveren voor de openbare veiligheid. In het huidige Besluit gaat het om:

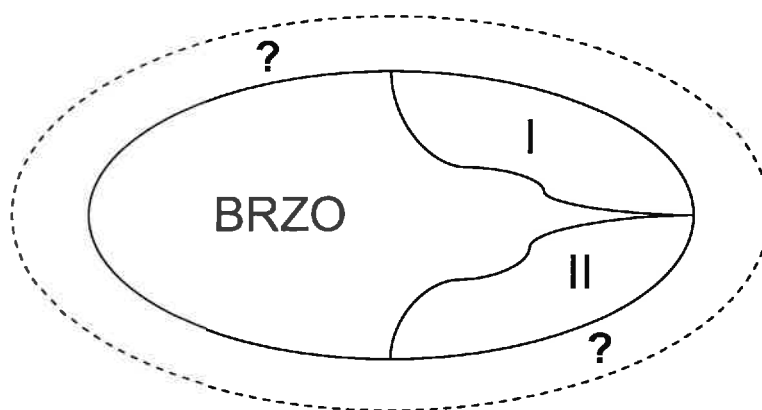
- Brzo-inrichtingen;
- inrichtingen, bestemd voor de opslag in verband met het vervoer en spoorwegemplacementen (voorzover ARIE-plichtig);
- inrichtingen vallend onder de Kernenergiewet (KEW), artikel 15b;
- inrichtingen vallend onder de KEW, artikel 29, lid 1;
- inrichtingen met een hoge verbrandingsenergie.

4.3.2 Beschouwing

Een eerste beoordeling geeft aan dat het gaat om inrichtingen met de potentie van het optreden van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Kijkend naar de huidige omschrijving van de inrichtingen in artikel 2 en de constatering, dat het moet gaan om het optreden van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid, leidt dat tot de volgende beschouwing:

- Brzo-inrichtingen horen te vallen onder het huidige en nieuwe Besluit omdat deze inrichtingen op basis van aanwezige stoffen zorgen voor een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid.
- Vervoersgebonden inrichtingen (met name spoorwegemplacementen en stuwadoorsbedrijven) zijn in 1999 separaat onder het Besluit gebracht omdat deze inrichtingen niet vielen onder het Brzo terwijl ze potentieel wel kunnen zorgen voor een bijzonder gevaar.
- Inrichtingen vallend onder de KEW, artikel 15b, zijn met name de inrichtingen met een reactor (Borsele, Petten, Delft). Deze inrichtingen hebben veelal een verplichting tot het hebben van een bedrijfsbrandweerorganisatie vanuit de KEW-vergunning. Vanuit gemeentelijk of regionaal brandweerperspectief vindt de bc het gewenst een koppeling te houden met artikel 13.
- De inrichtingen vallend onder de KEW, artikel 29, lid 1 (dit betreft inrichtingen met kleine radioactieve bronnen, bijv. in de procesindustrie) en de inrichtingen met een hoge verbrandingsenergie zijn sinds 1990 niet aangeschreven voor de indiening van een artikel 13-rapportage en zijn dus ook niet aangewezen. Het ligt niet in de rede dat indiening van een brandweerrapportage zal leiden tot een aanwijzing en derhalve is de bc van mening deze inrichtingen niet meer separaat onder het nieuwe Besluit te brengen.

De vraag kan gesteld worden of de opsomming hierboven volledig is. Wellicht is er sprake van een extra schil van inrichtingen rondom de hierboven vermelde inrichtingen, die ook in aanmerking komen voor toepassing van het Besluit.



- | | | |
|----|---|-------------------------------|
| I | = | vervoersgebonden inrichtingen |
| II | = | KEW, art. 15b |

Kijkend naar andere wet- en regelgeving ontstaat (mede op basis van fase 1) de vraag of inrichtingen die vallen onder de nieuwe ARI&E-regeling en inrichtingen die vallen onder

het Bevi en de Mijnwet, ook niet in aanmerking dienen te komen. Daartoe is een pilot uitgevoerd.

4.3.3 Uitbreiding van de reikwijdte

De uitbreiding van de reikwijdte is in een pilot onderzocht aan de hand van de inrichtingen/installaties, die vallen onder de ARIE-regeling, het Bevi en de Mijnwet. Voor installaties die onder de ARIE-regeling vallen (met uitzondering van de vervoersgebonden inrichtingen) geldt dat daarvoor scenario's en effectafstanden moeten worden vastgesteld/ berekend met een reikwijdte van minstens 100 m. Bij Bevi-inrichtingen gaat het om de mogelijke aanwezigheid van een plaatsgebonden-risicocontour van 10^{-6} /jr op of buiten de grens van de inrichtingen. In beide gevallen (ARIE en Bevi) is dus mogelijk sprake van effecten buiten de grens van de inrichting, zodat aanknopingspunten aanwezig zijn met de criteria van het besluit. Tevens is (mede op basis van de eerste fase van de evaluatie) gekeken naar inrichtingen, die vallen onder de Mijnwet.

Uit de uitgevoerde analyse (die integraal is opgenomen in bijlage 4 van dit advies) blijkt het volgende:

- Er is bij ARIE-inrichtingen in beperkte mate sprake van geloofwaardige scenario's met een effectafstand van minsten 100 m. De beperking betreft met name de geloofwaardigheid van de scenario's, die leiden tot genoemde effectafstand. In veel gevallen gaat het om 'worst case'-scenario's. Ook de mogelijkheden voor escalatie bij brand zijn niet voldoende duidelijk. Voor de goede orde wordt hierbij nog opgemerkt dat de brandweer geen eisen kan stellen aan de scenario's die ARIE-inrichtingen in het kader van die regeling hebben opgesteld.
- Er hoeft geen koppeling te worden aangebracht met het Bevi om de reikwijdte van het nieuwe Besluit uit te breiden. Het is namelijk nog onduidelijk in hoeverre de reikwijdte van het Bevi wordt uitgebreid.
- (Bestaande) inrichtingen die vallen onder de Mijnwet hebben een verbrandingsenergie die ver ligt onder het huidige criterium uit art. 2, lid e van het Besluit, zodat deze inrichtingen op grond van dat criterium niet in aanmerking komen.

Toch is niet uit te sluiten, dat er bij bepaalde inrichtingen geloofwaardige scenario's kunnen optreden die kunnen leiden tot een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Om die reden adviseert de bc een artikel op te nemen in het Besluit, dat aangeeft dat bij een gereed vermoeden van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid het bevoegd gezag een artikel 13-procedure kan starten. Dat vermoeden moet gebaseerd zijn op concrete informatie, die is af te leiden van hetzij inspecties/audits danwel vergunningprocedures. In de toelichting op het Bbw kunnen de criteria die in deze pilot zijn benoemd als indicatie worden overgenomen. Verder adviseert de bc om inspecties van inrichtingen vallend onder ARIE-regeling/Bevi/Mijnwet samen uit te voeren met de brandweer.

4.3.4 Standpunten

Op basis van deze uitwerkingen in de paragrafen 4.3.2 en 4.3.3 komt de bc tot de volgende standpunten:

1. Onder een nieuw Besluit dienen te vallen:
 - a. Brzo-inrichtingen;
 - b. Inrichtingen met installaties waarop Hoofdstuk 2, Afdeling 2, van het Arbeidsomstandighedenbesluit van toepassing is voor zover het betreft:
 1. inrichtingen die geheel of nagenoeg geheel zijn bestemd voor de opslag in verband met vervoer van in die afdeling genoemde stoffen, al dan niet in combinatie met andere stoffen en producten;
 2. spoorwegemplacements voor zover zij geen onderdeel zijn van een inrichting waarop het besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is;
 - c. KEW-inrichtingen (artikel 15b KEW);
 - d. Inrichtingen (niet behorend tot de inrichtingen genoemd onder a t/m c), waarvan een gereed vermoeden bestaat van de aanwezigheid van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid.
2. Inrichtingen vallend onder de KEW, art. 29 lid 1 en inrichtingen met een hoge verbrandingsenergie dienen niet meer te vallen onder het nieuwe Bb; wel is het genoemde onder d. op deze inrichtingen van toepassing.

4.4 Thema 4: Procedure en werkwijze

4.4.1 Inleiding

In de eerste fase van het project is aanbevolen om te zoeken naar manieren waarmee de procedure om tot een aanwijzingsbeschikking te komen, kan worden geoptimaliseerd. De huidige procedure om tot een aanwijzing te komen wordt onduidelijk gevonden en men is van mening dat de uitvoerbaarheid van het Bbw in de praktijk kan worden verbeterd (aanbeveling 4). Het Bbw kent bovendien voor de toepassing geen specifieke termijnen waarbinnen de procedure moet zijn afgehandeld. In deze situatie gelden de termijnen uit de Awb. In de praktijk worden de Awb-termijnen als te krap ervaren en is in fase 1 de aanbeveling gedaan om eventueel van de Awb afwijkende termijnen expliciet in het Bbw op te nemen (aanbeveling 5). Dit alles om er naar te streven beter na te denken over een meer uniforme toepassing van het Bbw op basis van heldere richtlijnen en de principes van rechtsgelijkheid (aanbeveling 6). Binnen dit kader is aanbevolen om het aspect toezicht en handhaving van het Bbw in zijn volle omvang te beschouwen (aanbeveling 7). Dit alles is geplaatst in het kader van een nieuwe formulering van het Bbw, waarin aandacht wordt besteed aan de vermindering van de (financiële en administratieve) lastendruk door te streven naar een doelmatige en op de praktijk afgestemde regeling (aanbeveling 8).

De genoemde aanbevelingen uit de eerste fase van het verbetertraject worden in dit thema aan de orde gesteld.

4.4.2 Beschouwing

4.4.2.1 Uniforme toepassing van het besluit en lastendruk

De oorspronkelijke tekst van het Bbw is opgesteld in een periode dat er nog geen sprake was van een nieuw Bouwbesluit en ook de vereisten voor een milieuvergunning minder ver waren uitgewerkt. Het Bbw is in 2000 herzien naar aanleiding van het vervallen van de EVR-plicht en de inwerkingtreding van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo'99). De ingevoerde wijzigingen hebben in hoofdzaak betrekking op de werkingssfeer van het Bbw.

Inhoudelijk is het Besluit sinds 1990 nauwelijks aangepast. De tekst en de toelichting van het Bbw zijn daarom nog steeds sterk gericht op de feitelijke toepassing ervan en minder op de afstemming met de bouw-, de milieu- en gebruiksvergunning. In deze vergunningen zijn belangrijke voorwaarden ten aanzien van de veiligheid meegenomen.

Op het gebied van de bouwregelgeving (aankondiging nieuw Bouwbesluit) en bij de invoering en evaluatie van het Brzo'99 hebben sinds 2000 belangrijke inhoudelijke en procedurele wijzigingen plaatsgevonden.

De nieuwe toelichtingen en handleidingen voor de bouw-, de milieu- en de gebruiksvergunning zijn beter op elkaar afgestemd, maar besteden nog geen aandacht aan een integrale besluitvorming door het bevoegd gezag. De afstemming bestaat onder meer uit de bepaling dat een bouwvergunning niet mag worden afgegeven wanneer niet de zekerheid bestaat dat het bevoegd gezag een milieuvergunning voor de betreffende aanvraag verleent. De in 2000 geactualiseerde bouw- en milieuregelgeving legt in het geheel geen verband tussen de veiligheidsvoorzieningen die op basis van deze regels worden gesteld en mogelijke aanvullende repressieve maatregelen die mogelijk aan de orde komen bij de afhandeling van de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer ex. artikel 13 van de Brandweerwet 1985.

Het streven naar een betere afstemming van de procedures en werkwijze bij de toepassing van landelijke regelgeving is niet uitsluitend aan de orde bij het Bbw. Van meerdere zijden is bij de regering aangedrongen op het verminderen van de regeldruk en het vereenvoudigen van de procedures voor het bedrijfsleven om voor de verschillende activiteiten in één keer de nodige vergunningen te krijgen. Zoals in hoofdstuk 2 al is vermeld, bundelt het kabinet deze inspanningen voor de bouw- en milieuwetgeving in de voorstellen die zijn ingediend in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Met deze beleidsvoornemens onderstreept het kabinet de doelstelling om de aanvraag voor een bouw- en milieugerelateerde vergunning te vereenvoudigen en te streven naar een uniforme regeling van de zogenaamde Omgevingsvergunning. Het kabinet maakt hiermee expliciet duidelijk via welke aandachtspunten deze integratie en afstemming door de overheid in het belang van een verlichting van de lasten- en regeldruk voor het bedrijfsleven kan worden bereikt. Voor de

actualisatie en toepassing van het Bbw liggen in dit traject de mogelijkheden om de gesignaleerde knelpunten over de uniforme toepassing van het Besluit en de procedure voor een aanwijzingsbeschikking in samenhang met de toepassing van de bouw- en milieuregelgeving op te lossen. Het ligt voor de bc voor de hand om voor de verdere uitwerking en uniforme toepassing van een geactualiseerd Bbw aansluiting te zoeken bij de ontwikkelingen die zich bij de nieuwe Omgevingsvergunning aandienen.

Samengevat leidt deze beschouwing tot het standpunt bij de bc dat een meer uniforme toepassing van de inhoud van het Bbw, alsmede het streven om de procedures te vereenvoudigen en de (financiële en administratieve) lastendruk te verlagen, kan worden gerealiseerd in samenhang met de wet- en regelgevingstrajecten die voor de nieuwe Omgevingsvergunning in ontwikkeling zijn.

4.4.2.2 Termijnen

De bouw- en milieuvergunning vallen onder een zogenaamd 'toestemmingsregime' waarvoor in de wettelijke regelingen termijnen en procedures zijn uitgewerkt hoe en wanneer het bevoegd gezag deze vergunningen moet verlenen. Het Bbw valt niet onder de genoemde toestemmingsregimes en regelt de bevoegdheid dat het gemeentebestuur op basis van de gevraagde rapportage kan bepalen dat de inrichting over een aangewezen bedrijfsbrandweer moet beschikken. Het Bbw bindt het bevoegd gezag niet aan termijnen waarbinnen het besluit voor een aanwijzing moet zijn afgehandeld.

In artikel 3 van het Bbw is uitsluitend aangegeven dat de gevraagde brandweerrapportage binnen drie maanden na ontvangst van het verzoek bij burgemeester en wethouders moet zijn overlegd. De artikelen 4 eerste lid, 5 vijfde lid en 6 tweede lid bieden het bevoegde gezag de mogelijkheden om zelf bepaalde termijnen in te vullen.

Bij de beschouwingen over de termijnen is de vraag aan de orde geweest of het Bbw in de praktijk beter zal worden toegepast wanneer er in het Bbw wel is opgenomen dat het besluit over een aanwijzing binnen een bepaalde termijn moet zijn genomen. Hierover bestaan op hoofdlijnen twee opvattingen:

1. Besluiten in het kader van het Bbw gelijk laten lopen met bouw- en milieuvergunningen

De eerste opvatting gaat ervan uit dat het uitblijven van een beslissing over de inhoud van een aanwijzing niet het gevolg is van het ontbreken van termijnen in het Bbw, maar eerder een oorzaak vindt in het ontbreken van een onderbouwd advies over de noodzaak en toegevoegde waarde van een aangewezen bedrijfsbrandweer. Voor deze inhoudelijke advisering is het gewenst dat het bevoegd gezag streeft naar een integrale beoordeling en toepassing van de regelgeving ten aanzien van alle aspecten op het gebied van de externe veiligheid. Ofwel:

- zodra bekend is dat een inrichting onder de reikwijdte van het Bbw kan vallen, vraagt het bevoegd gezag binnen het kader van het Bbw om binnen drie maanden de gevraagde rapportage in te dienen en betreft de inhoud van het rapport bij de beoordeling van de aanvraag voor een bouw- en of milieuvergunning;
- alle inhoudelijke veiligheidseisen voor een bouw-, een milieu- en een gebruiksvergunning, alsmede de omvang van een mogelijk aangewezen bedrijfsbrandweer worden integraal beoordeeld en afgewogen, en

- de advisering en besluitvorming over de inhoud van de genoemde vergunningen en aanwijzingsbeschikking wordt tijdig afgestemd en vindt in overleg tussen de verschillende instanties van het bevoegde gezag plaats.

Volgens deze procedure en werkwijze is het binnen de afhandelingstermijnen van de aanvraag voor een bouw- en een milieuvergunning duidelijk aan welke veiligheidseisen de inrichting moet voldoen. Het is dan ook duidelijk of er sprake is van een aangewezen bedrijfsbrandweer en aan welke voorwaarden de organisatie van de bedrijfsbrandweer moet voldoen. Een nadere invulling van de termijn waarbinnen dit besluit voor de aanwijzing moet zijn genomen, heeft in deze optiek noch voor het bevoegd gezag, noch voor het betreffende bedrijf toegevoegde waarde: de besluitvorming wordt immers gestuurd op basis van de procedures en de inhoud van de aanvraag van een bouw- en milieuvergunning.

II. Besluiten in het kader van het Bbw worden genomen na bouw- en milieuvergunning

De tweede opvatting gaat ervan uit dat de besluitvorming over een aanwijzing van een bedrijfsbrandweer pas aan de orde is wanneer de bouw- en milieuvergunning zijn verleend. Vanaf dat moment 'onderhandelt' het bedrijf met het bevoegd gezag over het wel of niet aanwijzen van een bedrijfsbrandweer. In veel gemeenten is dit tot nu toe de praktijk en blijft een aanwijzing binnen redelijke termijn uit. Het benoemen van termijnen in het Bbw zou dit moeten voorkomen en kunnen regelen dat er binnen een bepaalde termijn door het bevoegd gezag een besluit is genomen over een bedrijfsbrandweer-rapport.

In beide opvattingen kan het bedrijf de beroeps- en bezwaarprocedures van de Awb volgen, wanneer men zich niet kan vinden in de beschikking van het bevoegd gezag over de inhoud van de aanwijzing van de bedrijfsbrandweer.

Alle discussies over de procedures en toepassing van de regelgeving op het gebied van de externe veiligheid, wijzen in de richting van opvatting I., een integrale beoordeling van de situatie. Het streven is daarbij gericht op een gecoördineerde advisering. Het is essentieel dat een tijdige afstemming plaatsvindt van de besluitvorming door de verschillende instanties die de bevoegdheid hebben regels en/of voorwaarden te verbinden aan preventieve en repressieve veiligheidsmaatregelen. Er moet dan wel worden gewerkt aan het tijdig beschikbaar krijgen van alle informatie die nodig is om de situatie volledig en in samenhang te kunnen beoordelen.

De bc acht het van belang dat de besluitvorming over de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer is afgestemd op de procedures en termijnen van de bouw- en milieuregelgeving. Binnen dit traject moet worden aangedrongen op het tijdig beschikbaar krijgen van alle noodzakelijke gegevens. Het wijzigen van de termijnen in het Bbw of het introduceren van afwijkende termijnen van de Awb levert volgens de commissie geen bijdrage aan de gewenste vereenvoudiging of meer uniforme toepassing van het Bbw.

4.4.2.3 Toezicht en handhaving

Tot op heden bestaat er weinig aandacht voor het toezicht en de handhaving (1^e lijns) van de inhoud van de voorwaarden in aanwijzingen van bedrijfsbrandweren. De

Brandweerwet 1985 biedt daartoe in juridische zin voldoende ruimte op basis van de artikelen 21 en 24. Het Bbw is weinig expliciet over de uitvoering van deze taken die zijn opgedragen aan de ambtenaren die door de minister van BZK hiervoor zijn aangewezen. Voor zover er op dit moment sprake is van eerstelijnstoezicht en handhaving, vindt dit plaats in het kader van de procedures en werkwijze die zijn afgesproken voor de bedrijven die vallen onder de voorschriften van het Brzo'99. Ook het tweedelijnstoezicht op basis van de Brandweerwet 1985 komt nauwelijks in de praktijk aan de orde. Dit kan het geval zijn wanneer het bevoegd gezag nalaat om invulling te geven aan de uitvoering van artikel 13 Brandweerwet 1985. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is belast met de uitvoering van dit tweedelijnstoezicht op de uitvoering van de Brandweerwet 1985 (signaleringsstoezicht).

Op andere beleidsterreinen is het een goed gebruik dat men afspraken maakt over de invulling van de taken op het gebied van toezicht en handhaving. Dit kan in de vorm van aanbevelingen voor het beleid voor de uitvoering of door middel van concrete aanwijzingen voor inspecties en programma's gericht op toezicht en handhaving. Voor het eerste- en tweedelijnstoezicht van het Bbw zijn deze voorstellen niet beschikbaar. De evaluatie van het Brzo ondersteunt de wens dat er meer en structurele aandacht voor een handhavingsbeleid van de complexe regelgeving op het gebied van veiligheid moet komen. Dit geldt dus ook voor het toezicht en de handhaving van het Bbw. Een nadere opdracht aan de verantwoordelijke instanties om hiervoor beleid te ontwikkelen kan leiden tot een eenduidige toepassing van de beoogde doelstellingen van deze regelgeving. Het tweedelijnstoezicht kan zich ook richten op een beoordeling van de uitvoering van het eerstelijnstoezicht en de handhaving van de aanwijzing door de in artikel 21 van de Brandweerwet 1985 aangewezen ambtenaren.

Resumerend is duidelijk dat zowel het eerste- als het tweedelijnstoezicht wettelijk voldoende is geborgd. Een meer gestructureerde uitvoering van deze taken en verantwoordelijkheden is volgens de bc gewenst. De hiervoor verantwoordelijke instanties moeten worden aangesproken op het ontwikkelen van een evenwichtig toezicht- en handhavingsbeleid.

4.4.3 Standpunten

De beschouwingen over de procedures en werkwijze bij de toepassing van het Besluit bedrijfsbrandweren leiden bij de bc tot de volgende standpunten:

- Een meer uniforme toepassing van het Besluit en de inhoud ervan, alsmede het streven om de procedures te vereenvoudigen, moet tot stand komen door de inhoudelijke beoordeling en besluitvorming over de aanwijzing af te stemmen op de verlening van de bouw- en milieuvergunning. Dit uitgangspunt leidt niet tot meer of uitgebreidere regels in het Bbw en draagt bij tot een reductie van de inspanningen die een bedrijf moet leveren om bij het bevoegd gezag de vereiste vergunningen aan te vragen.
- Qua termijnen van de afhandeling van een aanwijzingsbeschikking moet dit proces worden gestuurd op basis van de benoemde termijnen in de bouw- en

milieuregelgeving. Het aanpassen van termijnen in het Bbw biedt geen oplossing voor een juiste of betere toepassing van de aanwijzingsprocedure.

- Het eerste- en het tweedelijnstoezicht zijn wettelijk voldoende geborgd. Een meer gestructureerde uitvoering van deze taken en verantwoordelijkheden is gewenst. De bc is van mening dat de instanties die verantwoordelijk zijn voor het toezicht en de handhaving een beleid moeten ontwikkelen voor de uitvoering van deze taken. Dit beleid moet worden ontwikkeld in samenspraak met de betrokken actoren. Dit beleid dient afgestemd te worden op de gezamenlijke inspectieprogramma's die voor Brzo-inrichtingen worden uitgevoerd.

4.5 Thema 5: Kennis en vaardigheden / inzicht

4.5.1 Inleiding

De toepassing van het Bbw vraagt om specifieke kennis en inzicht van de brandweer en de inrichtingen die voor een aanwijzing in aanmerking komen. In de eerste fase van het verbetertraject is geconstateerd dat er onvoldoende kennis en inzicht aanwezig is bij het bevoegd gezag en de bedrijven. Aanbeveling 9 vermeldt de wens om te onderzoeken of er manieren zijn om het knelpunt van onvoldoende kennis en inzicht te verbeteren en de aanwezige kennis beter toegankelijk te maken. Hierbij moet aandacht worden besteed aan de rolverdeling tussen de verschillende partijen die bij de uitvoering van het Bbw zijn betrokken.

In aanbeveling 10 is tevens geadviseerd om de mogelijkheden te verkennen om in de behoefte aan kennis te voorzien door bijvoorbeeld het opstellen van regelingen en handreikingen.

4.5.2 Beschouwing

In de lijn van de aanbevelingen van de eerste fase is voor de beschouwingen over de kennis en vaardigheden voor de toepassing van het Bbw aansluiting gezocht bij de bevindingen van het verbeterprogramma BeteRZO!. Dit evaluatie- en verbeterprogramma gaat met name over de kwaliteitseisen die aan de adviserende en uitvoerende organisaties voor Brzo-inrichtingen worden gesteld. De Brzo-inrichtingen vallen ook onder de reikwijdte van het Bbw. De uitwerking van de regelgeving over deze bedrijven vormt de concrete basis voor de taken van de uitvoerende overheidsorganisaties en het definiëren van de functies die de genoemde taken kunnen uitvoeren. Het verbeterprogramma richt zich hierbij op de primaire taken van de Brzo-uitvoering: inspecties, beoordelingen en toezicht.

Enkele leden van de bc hebben vanuit hun functie bij de reguliere werkgever geparticipeerd in onderdelen van het verbetertraject BeteRZO!. Zij hebben gerapporteerd

dat veel van de aanbevelingen op het gebied van kennis, ervaring en inzicht onverkort op het Bbw van toepassing zijn. Aan het Brzo-traject is deelgenomen door vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie, de brandweer, het Wm-gezag en de VROM-inspectie. Als kader voor de beoordeling van de noodzakelijke kennis en ervaringen, zijn in het Brzo-traject de volgende vragen aan de orde geweest:

- Welke deskundigheid moeten de medewerkers hebben?
- Welke omvang van een organisatie is nodig (gerelateerd aan aantallen bedrijven en uit te voeren inspecties) om het Brzo goed en conform de bedoelingen van de wetgever uit te voeren?

De evaluatiegegevens van BeteRZO! laten zien dat de ontwikkeling van kennis en vaardigheden vooral te maken heeft met de taakopvatting, de wetsinterpretatie van de verantwoordelijkheden en de kritische massa van de organisatie. Uit vervolgonderzoek is gebleken dat er overheidsorganisaties zijn die niet voldoende kritische massa hebben om het Brzo goed uit te voeren. Dit is veelal niet primair te wijten aan een gebrek aan deskundigheid of te weinig organisatorische borging, maar vooral aan externe factoren. De belangrijkste factor is simpelweg het aantal Brzo-bedrijven per overheidsorganisatie: de schaalgrootte. Dit vraagstuk speelt juist bij gemeenten, provincies en brandweer met heel weinig Brzo-bedrijven in hun gebied die onvoldoende kritische massa hebben om het Brzo-toezicht adequaat uit te voeren. Mede door de landelijke organisatiestructuur geldt dit probleem niet voor de Arbeidsinspectie.

De ervaringen in het Brzo-traject maken inzichtelijk dat er voor de ontwikkeling van kennis en vaardigheden wat betreft het Bbw aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan. Primair moet de kennis over het onderwerp beschikbaar en toegankelijk zijn. Daarnaast dienen medewerkers over het juiste werk- en denkniveau te beschikken. De kritische massa van het aantal inrichtingen dat onder de werkingssfeer van het Bbw valt, is bepalend of er voldoende werkervaring kan worden opgebouwd om het Bbw adequaat en met inzicht toe te passen. Deze constatering onderschrijft het standpunt dat de advisering van de toepassing van het Bbw in principe op het niveau van de regionale brandweer of veiligheidsregio moet liggen (zie paragraaf 3.4.1 en 4.6). Voor de juiste kritische massa en schaalgrootte kunnen ook de taken worden betrokken die de regionale brandweer verricht in het kader van het Vuurwerkbesluit, de advisering over Bevi en de algemene advisering van de gemeenten op het gebied van de brandveiligheid en rampenbestrijding.

Voor de verspreiding van de beschikbare kennis naar de betrokken partijen is het wenselijk dat meer en andere instrumenten beschikbaar komen. Het is niet voldoende dat de tekst van het Bbw met toelichting de enige informatiedrager is en blijft. Het opstellen van meer en uitgebreidere handreikingen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de diensten, organisaties, bedrijven en belangenorganisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het Bbw. In belangrijke mate zullen de opgedane praktijkervaringen en voorbeelden voor een ieder beschikbaar moeten komen. Er moet een voorziening komen die regelt dat een kennis- en expertiseplatform structureel voorziet in de ontwikkeling, communicatie, overdracht en actualisatie van de inhoud van het kennisdomein. De bc stelt voor dat dit onderwerp in de vierde fase van het traject de nodige aandacht krijgt.

4.5.3 Standpunten

De knelpunten op het gebied van de ontwikkeling en de verspreiding van kennis en inzicht zijn niet exclusief voor het toepassen van het Bbw. Veel leerervaringen zijn over te nemen uit het verbeterprogramma BeteRZO!. Op grond van de bevindingen in dit hoofdstuk neemt de bc voor de ontwikkeling van kennis en inzicht de volgende standpunten in:

- Voor de ontwikkeling van kennis en inzicht voor de toepassing van het Bbw bieden de aanbevelingen van het verbeterprogramma BeteRZO! belangrijke uitgangspunten die onverkort overgenomen kunnen worden.
- De kennis en het inzicht om het Bbw te kunnen toepassen moeten zijn gewaarborgd op het niveau van de regionale brandweer, waar de juiste kritische massa en schaalgrootte aanwezig moeten zijn om het Bbw te kunnen uitvoeren.
- Er moet een voorziening komen voor de organisatie, structuur en middelen om de ontwikkelde kennis voor de doelgroepen toegankelijk te maken.
- Er moeten in fase 4 instrumenten worden ontwikkeld om de kennis en ervaring op het gebied van de toepassing van het Bbw bij elkaar te brengen en onder de medewerkers van de betrokken overheden en inrichtingen te verspreiden.

4.6 Thema 6: Mogelijkheden van toepassing / uitvoering / andere wetgeving

4.6.1 Inleiding

Voor het oprichten en in bedrijfstellen van een inrichting die een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid kan veroorzaken, dient de exploitant te beschikken over onder meer een bouw-, een milieu- en een gebruiksvergunning. De aanvraag van een bouwvergunning is gebaseerd op de Woningwet, het Bouwbesluit en de gemeentelijke Bouwverordening. Een milieuvergunning is vereist op grond van de Wet milieubeheer en een gebruiksvergunning is voorgeschreven in de Bouwverordening. In de genoemde vergunningen worden alle preventieve veiligheidsmaatregelen meegenomen waaraan een inrichting moet voldoen. Zoals bij de procedures en werkwijze bij thema 4 al is aangegeven, heeft de toepassing van het Bbw nauwe relaties met deze wet- en regelgeving. Daarnaast zijn veel aspecten die met de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer verband houden terug te vinden in het Besluit risico's zware ongevallen 1999 dat mede is gebaseerd op de Wet milieubeheer. In de eerste fase van het verbetertraject is aanbevolen om de rol van de brandweer in het kader van deze regelgeving nadrukkelijker te beschrijven en beter op de andere regelgeving af te stemmen (aanbeveling 11).

Op het gebied van de mogelijkheden voor de toepassing van het Bbw in samenhang met de uitvoering van andere wetgeving, is verzocht om in de verbeterfase na te gaan of een aanwijzing in het kader van het Bbw mag worden doorgetrokken naar een enkele aanwijzing van middelen zonder mensen (de zogenaamde nulaanwijzing: aanbeveling 12). Er is ook een behoefte gesignaleerd om meer duidelijkheid te geven over de relatie van het Bbw met andere wet- en regelgeving (aanbeveling 13). Voor een eventuele wijziging van een aanwijsbeschikking zijn twee aanbevelingen geformuleerd. De eerste (aanbeveling 14) gaat in op het voorstel om een ambtshalve wijziging mogelijk te maken. De andere aanbeveling (nummer 15) stelt voor om nader onderzoek te doen naar de procedures die gevolgd moeten worden bij de juridische opsplitsing van grote inrichtingen in meerdere (met elkaar verbonden) kleinere zelfstandige inrichtingen. Bij dit onderwerp (de zogenaamde co-siting) is verzocht aandacht te besteden aan de handhaafbaarheid en aansprakelijkheid. Het thema over de mogelijkheden van toepassing van andere wetgeving sluit af met de behandeling van de aanbeveling over de relatie van het Bbw met het managementbeheerssysteem van een inrichting, waarvan het Veiligheidsbeheerssysteem (VBS) onderdeel uitmaakt (aanbeveling 17).

In de tweede fase van het verbetertraject is het onderwerp 'bevoegd gezag' aan de afstemming met de andere wet- en regelgeving toegevoegd. In dit verband is tevens gekeken naar de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de integratie van de bouw-, de milieu- en de gebruiksvergunning in een Omgevingsvergunning. Hierbij zijn ook de conclusies en aanbevelingen over de beschikbare instrumenten betrokken.

4.6.2 Beschouwing

4.6.2.1 De rol van het bevoegd gezag brandweezorg en milieuvergunning

Het gemeentebestuur geeft een bouwvergunning af op grond van de gemeentelijke bouwverordening. De bouwregels vermelden expliciet dat een bouwvergunning pas wordt afgegeven wanneer de zekerheid bestaat dat voor de voorgenomen bedrijfsmatige activiteit ook een milieuvergunning wordt afgeven. Afhankelijk van de aard en omvang van de activiteiten is het gemeentebestuur, de provincie of in bijzondere gevallen het Ministerie van VROM het bevoegde gezag voor een milieuvergunning. De gemeentelijke en/of de regionale brandweer is in opdracht van het gemeentebestuur belast met de inhoudelijke advisering over de brandveiligheidsaspecten en de organisatie van de repressieve brandweezorg.

Bij de bespreking van het thema 'bevoegd gezag' is in het project gebleken dat het niet als een probleem wordt ervaren dat verschillende 'bevoegde instanties' de bouw- en milieuvergunning en de beschikkingen voor een bedrijfsbrandweer afgeven. Het gemeentebestuur kan prima de bevoegdheid voor een aanwijzing van een bedrijfsbrandweer uitoefenen onder de voorwaarde dat de brandweer voorziet in een adequate advisering van de inhoudelijke aspecten van een aanwijzing van een bedrijfsbrandweer. Deze advisering moet zijn gericht op een integrale en inhoudelijke

afstemming van de preventieve en repressieve maatregelen die door de overheid en het bedrijf voor de betreffende inrichting moeten zijn genomen (vlinderdasbenadering).

Afstemming is voortdurend aan de orde wanneer op basis van andere wetgeving vergunningen moeten worden verleend. De procedures en werkwijze, evenals de kennis en expertise van de regionale brandweer moeten hierop zijn gebaseerd. Zoals al bij het thema 5 (Kennis en inzicht) bij de standpunten is vermeld, constateert de bc dat de advisering aan B en W beter door de regionale brandweer kan worden ingevuld, gelet op de daar aanwezige kennis en ervaringen op het terrein van Brzo-bedrijven, de toepassing van het Vuurwerkbesluit, de advisering op het gebied van Bevi en de taken die op het gebied van brandpreventie en rampenbestrijding worden verricht. Het bevoegd gezag formaliseert en bekrachtigt de voorgestelde adviezen in de vorm van een beschikking. Zoals ook bij de evaluatie over de kennis en de ervaring van de Brzo-regelgeving is geconstateerd, liggen de knelpunten niet bij het bevoegde gezag, maar meer bij de kritieke massa van de adviserende en uitvoerende instanties. De bc heeft tijdens de werkzaamheden kennis kunnen nemen van de voorstellen voor de tekst van de Wet op de veiligheidsregio's. Gelet op de eerder ingenomen standpunten over de regionale brandweer onderschrijft de bc het voorstel om de besluitvorming over de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer neer te leggen bij het bestuur van de veiligheidsregio.

Op basis van deze bevindingen stelt de bc samenvattend vast dat het in de huidige constellatie niet noodzakelijk is om de toepassing van het geactualiseerde Bbw bij een ander bevoegd gezag neer te leggen. In het kader van de huidige Brandweerwet is het gemeentebestuur daarvoor – vooralsnog – de bevoegde instantie.

Voor de korte termijn is de bc van mening dat in het nieuwe Bbw wel de adviestaak voor het opstellen van een aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer bij de regionale brandweer moet zijn neergelegd om een grotere kritische massa tot stand te brengen in relatie tot de adviestaken die de regionale brandweer al op basis van andere wet- en regelgeving uitvoert.

De bc onderschrijft het streven in de nieuwe Wet op de veiligheidsregio's om het bestuur van de veiligheidsregio te belasten met de besluitvorming over de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer.

4.6.2.2 Afstemming van het Besluit met andere wet- en regelgeving

Er is geen directe juridische koppeling tussen de regelgeving over de bouw-, de milieu- en de gebruiksvergunning en de toepassing van de bevoegdheid van het gemeentebestuur om op grond van artikel 13 een inrichting aan te wijzen om over een bedrijfsbrandweer te beschikken. Inhoudelijk is deze relatie er feitelijk wel. Het totale pakket van preventieve en repressieve maatregelen bepaalt of een bedrijf toestemming heeft om de beoogde activiteiten volgens de veiligheidsvoorschriften te mogen uitvoeren. De aanwezigheid van een bedrijfsbrandweer die over de voorgeschreven personele en materiële sterkte beschikt, behoort in deze beschouwingen over de externe veiligheid van het bedrijf te worden betrokken.

In het project is onderzocht of een koppeling met andere wetgeving wenselijk en/of mogelijk is. Alle betrokkenen geven aan dat minimaal een 'inhoudelijke afstemming' met de af te geven bouw- en milieuvergunning moet zijn gewaarborgd. Om uiteenlopende redenen zijn er weinig voorstanders van een juridische koppeling van de huidige regelgeving van BZK en VROM. Zeker voor bedrijven die voor de milieuvergunning onder de bepalingen van het Brzo vallen, is de verwerving van een milieuvergunning op dit moment een complex (onderhandelings)proces om met de vergunningverlenende instantie overeenstemming te bereiken over alle aangelegenheden waaraan moet zijn voldaan. Meer regels, procedures en andere verplichtingen hebben een zeer lage prioriteit. In de vorm van de Omgevingsvergunning (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo) werkt het ministerie van VROM juist aan het terugdringen van de lastendruk en regelgeving. Aangezien deze vermindering van lastendruk ook een randvoorwaarde is voor het nieuwe Bbw is de bc van mening dat de mogelijkheden moeten worden verkend om met het Bbw inhoudelijk aansluiting te vinden bij de Wabo. Naar verwachting houdt de Omgevingsvergunning ook rekening met de onderwerpen die zijn gericht op een uniforme toepassing van deze regelgeving. Hierbij moet ruimte worden gemaakt voor de wensen van het bevoegde gezag om binnen de kaders van de nieuwe wetgeving over voldoende beleidsruimte te beschikken om nog eigen afwegingen bij de verlening van de bouw- en milieuvergunning en de beschikking in het kader van art. 13 te kunnen maken.

In de evaluatie van het Besluit bedrijfsbrandweren is de wens geuit om de verbanden tussen de verschillende wet- en regelgeving duidelijker te leggen. Het is niet altijd noodzakelijk om dit verband wettelijk te verankeren. Op het niveau van de vergunningverlening kan het bevoegd gezag de bestuurlijke afstemming vrij eenvoudig bevorderen.

Bij het verlenen van de bouwvergunning en de gebruiksvergunning kan het gemeentebestuur op advies van de brandweer ('onder de handtekeningen') het aandachtspunt meegeven dat het gemeentebestuur de vergunninghouder erop wijst dat voor het in gebruik nemen van de inrichting ook moet zijn voldaan aan de verplichtingen die in het kader van artikel 13 van de Brandweerwet 1985 kunnen zijn opgelegd. Een verwijzing naar de procedure en inhoud van het genoemde besluit is hier op zijn plaats. De bc is van mening dat het aan te bevelen is om in de milieuvergunning van een Brzo-bedrijf onder het hoofdstuk "Brandbestrijdingsmiddelen" volledigheidshalve een voorwaarde op te nemen met de strekking "dat de inrichting tevens moet voldoen aan de voorwaarden die het gemeentebestuur in het kader van artikel 13 van de Brandweerwet 1985 stelt aan de aangewezen bedrijfsbrandweerorganisatie". Op deze wijze zijn alle betrokkenen er tijdig van op de hoogte dat het bedrijf tevens invulling moet geven aan de verplichtingen van artikel 13 van de Brandweerwet 1985.

Deze beschouwingen leiden tot een bevestiging van het standpunt dat de inhoud van het Bbw moet zijn afgestemd op de inhoud van de wet- en regelgeving van de bouw- en milieuvergunning (zie thema 4: procedures en werkwijze)). Het is op voorhand niet noodzakelijk om op het niveau van de huidige wetgeving een juridische koppeling tot stand te brengen tussen het Bbw en de milieuwetgeving. Het bevoegd gezag dat over de bouw- en milieuvergunning en de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer gaat, kan deze verbanden expliciet maken door in de af te geven vergunningen te wijzen op de verplichtingen die in andere wet- en regelgeving zijn vastgelegd.

Aangezien de vermindering van de lastendruk, het bevorderen van een uniforme toepassing en het waarborgen van de mogelijke beleidsruimte voor het bevoegd gezag ook randvoorwaarden zijn voor het nieuwe Bbw is de bc van mening dat de mogelijkheden verkend moeten worden om aansluiting te vinden bij de Wabo en de Omgevingsvergunning.

4.6.2.3 Instrumenten

In de eerste fase van het project is ervoor gepleit om het juridische instrumentarium voor de toepassing van het Besluit uit te breiden. Er is gepleit voor de invoering van de zogenaamde nulaanwijzing (aanbeveling 12), de mogelijkheid om een aanwijsbeschikking ambtshalve te wijzigen (aanbeveling 14) en onderzoek te doen naar co-siting en daarbij de aspecten van handhaafbaarheid en aansprakelijkheid te betrekken (aanbeveling 15).

Besluit tot niet-aanwijzing met voorwaarden in plaats van nulaanwijzing

Een bedrijfsbrandweerorganisatie bestaat volgens de aanbevolen begripsomschrijving (zie par. 4.1.2) uit de organisatie van mensen en middelen die tot doel heeft het bestrijden van branden en ongevallen op het terrein van de inrichting en die onderdeel uitmaakt van de repressieve brandweezorg van de gemeente en de regio. Een aanwijzingsbeschikking gaat daarom in alle gevallen over een organisatie van mensen en middelen. In dat opzicht is er geen ruimte voor een nulaanwijzing ex artikel 13 (aanwijzing alleen van middelen en geen personeel).

B en W treedt in het kader van artikel 13 Brandweerwet op als bevoegd gezag brandweezorg. De regionale brandweer is degene die op dit terrein een advies verstrekt. B en W neemt een besluit over bedrijfsbrandweeraanwijzing op basis van afwegingen:

1. Wel noodzaak bedrijfsbrandweer: de aanwezige preventieve en repressieve middelen zijn niet voldoende om maatgevende incidentscenario's in voldoende mate af te dekken.
2. Geen noodzaak bedrijfsbrandweer: het bedrijf heeft in voldoende mate preventieve en repressieve maatregelen getroffen om maatgevende incidentscenario's af te dekken en hoeft daardoor niet te beschikken over een bedrijfsbrandweer.

In beide gevallen moet B en W, als bevoegd gezag brandweezorg, kunnen controleren of de aanwezige repressieve middelen voldoende effectief zijn (uitvoeringstoezicht) dan wel toezien of de inhoud van het brandweerrapport nog overeenkomstig de feitelijke situatie is. Ingeval de als aanwezig veronderstelde repressieve middelen bij controles geheel of gedeeltelijk afwezig zijn, moet B en W het onder 2 genoemde besluit kunnen herzien.

Voorwaarden bij niet-aanwijzing

De besluitvorming over de preventieve en repressieve maatregelen kan leiden tot het formuleren van voorwaarden die uitsluitend gaan over materiële voorzieningen. Op twee manieren kan deze besluitvorming plaatsvinden:

1. via de milieuvergunning of de gebruiksvergunning;
2. via het besluit tot niet-aanwijzen onder voorwaarden.

Ad 1. Materiële voorzieningen via de milieuvergunning

De milieuvergunning biedt de ruimte voor het opnemen van bepalingen over de aanwezigheid en het functioneren van brandbestrijdingsvoorzieningen. Het blijkt wenselijk om aan deze mogelijkheden van de milieuvergunning meer aandacht te besteden in de betreffende toelichtingen en handleidingen. Er moeten vooral afspraken komen over de afstemming in het adviestraject en de wijze waarop het toezicht en de handhaving van deze bepalingen in de praktijk is geregeld. Wanneer de materiële voorzieningen zijn opgenomen in de milieuvergunning is de Milieudienst belast met de controle op de naleving van deze voorschriften.

Ad 2. Materiële voorzieningen via het besluit tot niet-aanwijzen met voorwaarden

Bij een besluit van het bevoegd gezag om op basis van de ingediende rapportage niet over te gaan tot de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer, is het van belang voor het toezicht en de handhaving dat is vastgelegd op welke gegevens dit besluit is gebaseerd. In deze omstandigheden is het wenselijk dat bij het 'besluit tot niet-aanwijzen' de gegevens c.q. voorwaarden worden vastgelegd over de materiële voorzieningen die in de inrichting ten behoeve van de repressieve brandweezorg aanwezig moeten zijn ('besluit tot niet-aanwijzen onder voorwaarden'). De brandweer inspecteert de aanwezigheid en het functioneren van deze materiële voorzieningen. Meer dan de milieu-inspecteur beschikt de regionale brandweer over de kennis en kunde om te kunnen beoordelen of een stelsel van materiële voorzieningen voldoende alternatief is voor een bedrijfsbrandweer. Dit stelsel van voorzieningen omvat organisatorische maatregelen, bouwkundige en installatietechnische voorzieningen en repressieve brandweermiddelen.

Toezicht

Bij de discussie over een besluit tot niet-aanwijzing speelt ook de vraag wie belast is met het toezicht op de naleving van de gegeven voorschriften. Er zijn verschillende instrumenten voorhanden om de beschikking te controleren.

- A. De Brandweerwet 1985 voorziet er via artikel 21 in dat de aangewezen ambtenaren tevens kunnen worden belast met het toezicht op de veiligheid en deugdelijkheid van brandweer- en reddingsmaterieel.
- B. In het Brzo'99 is de relatie met artikel 13 van de Brandweerwet 1985 gelegd. Artikel 24 van dit besluit spreekt over het vaststellen van een inspectieprogramma waarmee planmatig en systematisch onderzoek van de in de inrichting gebruikte systemen van technische, organisatorische en bedrijfskundige aard kan worden uitgevoerd. Het bevoegd gezag stelt dit inspectieprogramma vast in overeenstemming met onder meer Burgemeester en Wethouders van de gemeente waarin de inrichting is gelegen. B en W beschikken over de juridische mogelijkheid om de gemeentelijke en/of regionale brandweer bij dit inspectieprogramma te betrekken. Tenslotte maakt de inhoud van het Veiligheidsrapport genoemd in artikel 10 van het Brzo'99 deel uit van de artikel 13-procedure van de Brandweerwet 1985. Het is vanzelfsprekend dat het bevoegd gezag en namens deze de brandweer erop toeziet dat de veiligheidsvoorzieningen genoemd in dit rapport aanwezig zijn en adequaat functioneren.
- C. Het bevoegd gezag brandweezorg kan toezichthouders als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht aanwijzen om besluiten ex Besluit bedrijfsbrandweren te

controleren en te handhaven. Hiervoor kan de regionale brandweer worden aangewezen, gelet op de aanwezige deskundigheid.

- D. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) kan op basis van 2^e-lijnstoezicht controles uitvoeren op besluiten tot aanwijzen en niet-aanwijzen (signaleringstoezicht).

Resumerend kan worden vastgesteld dat het Bbw geen ruimte biedt voor een nulaanwijzing. In een aanwijzingsbeschikking is altijd sprake van personeel en materieel. Bij een besluit van het bevoegd gezag om niet tot een aanwijzing over te gaan, is het gewenst dat bij het besluit is vastgelegd op welke gronden het besluit is gebaseerd en welke materiële voorzieningen in de inrichting ten behoeve van de repressieve brandweertzorg aanwezig moeten zijn.

Het bevoegd gezag beschikt in alle omstandigheden over het nodige instrumentarium om de gewenste voorzieningen te controleren. Voor deze controles is het gewenst dat het bevoegd gezag zich conformeert aan het inspectieprogramma Brzo en de bevoegdheden die voor Brzo-inspecteurs zijn geregeld (zie B). Voor controles op besluiten over niet-Brzo-bedrijven moeten de toezichthouders zijn aangesteld door het bevoegd gezag brandweertzorg (zie C).

Gewijzigde omstandigheden

Voor de omstandigheden dat een inrichting niet meer voldoet aan de voorwaarden van de aanwijzing, biedt het huidige Bbw in de artikelen 5 en 6 de mogelijkheid om de procedure op te starten om de beoordeling van de situatie en de noodzakelijk geachte maatregelen te herzien. Artikel 5 gaat over wijziging of uitbreiding van een aangewezen inrichting of veranderingen van de processen in een inrichting. Artikel 6 handelt over de wijziging van de omgeving van een aangewezen inrichting. In beide omstandigheden neemt het bevoegd gezag (Burgemeester en Wethouders) het initiatief voor een nieuwe beoordeling van de situatie en/of de gewijzigde omstandigheden. Een nieuwe of gewijzigde aanwijzing moet voldoen aan de vorm, inhoud en procedures van artikel 4 van het Besluit. De beroeps- en bezwaarprocedures van de Awb zijn hierop van toepassing. Bovendien ontleent het bevoegd gezag aan de Awb de algemene bevoegdheid ambthalfve een eenmaal genomen besluit te wijzigen.

De redactie van deze artikelen bevestigt dat er niet op andere gronden in de wijziging van de inhoud van de aanwijzing is voorzien. B en W bepalen formeel de inhoud van de aanwijzing. Nut en noodzaak van een ambtshalfve wijziging zijn in de tweede fase onvoldoende aangetoond om een amendement voor te stellen op de genoemde artikelen 5 en 6. Wanneer bovendien de artikelen voor het wijzigen of intrekken van vergunningen uit de Wet milieubeheer worden beschouwd (art. 8.22, lid 1 en 8.23, lid 1) lijkt er geen reden om de ambtshalfve wijziging van een aanwijzing uit te breiden. Het bedrijf heeft overigens zelf ook mogelijkheden om bij het bevoegd gezag aan te geven op welke wijze men aan de bepalingen van de aanwijzing voldoet.

Voor gewijzigde omstandigheden concludeert de bc dat het niet noodzakelijk is om de wet en het Bbw met een ambtshalfve wijziging uit te breiden. Het huidige Bbw voorziet hierin. Bovendien heeft het bevoegd gezag op basis van de Awb de bevoegdheid ambtshalfve een genomen besluit te herzien in geval van gewijzigde omstandigheden. Een nadere toelichting op het Bbw en in de handleidingen is op z'n plaats om aan te geven hoe men met wijzigingen van het bedrijf en de omgeving moet omgaan.

Opsplitsing van inrichtingen (Co-siting)

In de praktijk komt het voor dat er sprake is van juridische opsplitsing van grotere inrichtingen in meerdere (met elkaar verbonden) kleinere zelfstandige bedrijven. Deze opsplitsing wordt aangeduid als co-siting. Het nadere onderzoek naar de aspecten over de handhaafbaarheid en aansprakelijkheden bij co-siting geeft aan dat de aangekaarte problematiek niet speelt op het niveau van de regelgeving van het Bbw. De veronderstelde knelpunten manifesteren zich bij de beoordeling van de gewijzigde situatie en de juridische omstandigheden door het bevoegd gezag. Op basis van de aangescherpte inzichten over het bijzondere gevaar dat een inrichting voor de openbare veiligheid kan hebben, is het in alle omstandigheden mogelijk om te bepalen welke preventieve en repressieve maatregelen de vergunninghouder kan en moet realiseren om te voldoen aan het door het bevoegd gezag gestelde veiligheidsniveau. Dit geldt zowel voor nieuwe als bestaande en opgesplitste inrichtingen. Bij de opsplitsing van een inrichting kan de in artikel 4, lid 3 genoemde bepaling worden toegepast om de nieuwe juridische eigenaren aan te wijzen gezamenlijk over een bedrijfsbrandweer te beschikken om bijvoorbeeld te blijven voldoen aan de inhoud van de oorspronkelijke aanwijzing. Wanneer de nieuwe vergunninghouders hier niet uitkomen en formeel als 'derden' ten opzichte van elkaar moeten worden beoordeeld, kan uit het oogpunt van veiligheid niet zonder aanvullende voorwaarden worden ingestemd met de voorgestelde splitsing. Om de aanvullende voorwaarden te kunnen invullen moet de werkwijze zijn dat opnieuw per inrichting wordt getoetst aan de reikwijdte van het Besluit en dat per inrichting wordt geoordeeld in hoeverre er een aangewezen bedrijfsbrandweer moet zijn. Art. 4, lid 3 biedt dan de mogelijkheid voor een gezamenlijke aanwijzing.

Dit standpunt moet niet uitsluitend in het kader van ex artikel 13 Brandweerwet 1985 worden ingenomen, maar moet tevens zijn gebaseerd op de bepalingen van de gewijzigde milieuvergunning die op grond van de Wet milieubeheer door de nieuwe eigenaren moet worden aangevraagd. Ook hier is een tijdige en adequate advisering van het bevoegde gezag van belang om te voorkomen dat op basis van de milieuregelgeving wel met een splitsing wordt ingestemd en op basis van de beoordeling vanuit de belangen van ex artikel 13 niet met co-siting kan worden ingestemd.

Op grond van bovengenoemde uitleg stelt de bc vast dat de problematiek met betrekking tot de handhaafbaarheid en aansprakelijkheid bij co-siting met de bepalingen in het huidige Bbw kunnen worden opgelost. Het is noodzakelijk dat dit onderwerp en de wijze hoe men hiermee moet omgaan in de toelichting en handreikingen beter worden toegelicht.

Veiligheidsbeheerssysteem

Bij de herziening van het Bbw in 2000 naar aanleiding van het vervallen van de EVR-plicht en de inwerkingtreding van het Brzo '99 is onvoldoende aandacht besteed aan de relatie met het Veiligheidsbeheerssysteem (VBS). In de eerste fase van het verbetertraject is om die reden de aanbeveling geformuleerd om in het nieuwe Bbw nadrukkelijker aandacht te besteden aan de relatie met het managementbeheerssysteem van een inrichting, waarvan het VBS onderdeel uitmaakt.

De bc is het hiermee eens en neemt deze aanbeveling voor de toelichting bij het nieuwe Bbw over.

4.6.3 Standpunten toepassing en uitvoering andere wetgeving

De beschouwingen over de thema's met betrekking tot de toepassing en de uitvoering van de regelgeving en de relaties met andere wetgeving leiden samengevat tot de volgende standpunten:

- Het is niet noodzakelijk om de toepassing van het geactualiseerde Besluit bedrijfsbrandweren bij een ander bevoegd gezag neer te leggen. In het kader van de huidige Brandweerwet is het gemeentebestuur de daarvoor bevoegde instantie. De bc is van mening dat in het nieuwe Bbw wel de adviestaak voor het opstellen van een aanwijzing van een bedrijfsbrandweer moet zijn neergelegd bij de regionale brandweer om een grotere kritische massa tot stand te brengen in relatie tot de overige adviestaken van de regionale brandweer. De commissie onderschrijft het streven om in de nieuwe Wet op de Veiligheidsregio's het bestuur van de veiligheidsregio te belasten met de besluitvorming over de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer.
- Het Besluit bedrijfsbrandweren moet zijn afgestemd op de wet- en regelgeving van de bouw- en milieuvergunning. Het is op voorhand niet noodzakelijk om op het niveau van de huidige wetgeving een juridische koppeling tot stand te brengen tussen het Besluit bedrijfsbrandweren en de milieuwetgeving. Het bevoegd gezag dat over de bouw- en milieuvergunning en de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer gaat, kan deze verbanden expliciet maken door in de af te geven vergunningen te wijzen op de verplichtingen die in andere wet- en regelgeving zijn vastgelegd.
- De ontwikkelingen rond de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bieden mogelijkheden om het Bbw beter op de andere wet- en regelgeving af te stemmen. Om tegemoet te komen aan de wensen om de lastendruk te verminderen, een meer uniforme toepassing te bevorderen en te waarborgen dat er binnen deze kaders voldoende beleidsvrijheid blijft voor het bevoegde gezag, is de bc van mening dat de mogelijkheden moeten worden verkend om aansluiting te vinden bij de Wabo.
- Het Besluit bedrijfsbrandweren biedt geen ruimte voor een nulaanwijzing. In een aanwijzingsbeschikking is altijd sprake van personeel en materieel. Bij een besluit van B en W om niet tot de aanwijzing van een bedrijfsbrandweer over te gaan, moet zijn vastgelegd op welke gegevens dit besluit is gebaseerd om daarmee duidelijkheid te hebben welke materiële voorzieningen in de inrichting aanwezig moeten zijn ten behoeve van de repressieve brandweertzorg (besluit tot niet aanwijzen onder voorwaarden).
- Het bevoegd gezag beschikt in alle omstandigheden over het nodige instrumentarium om de gewenste voorzieningen voor te schrijven en te controleren. Voor deze controles is het gewenst dat het bevoegd gezag zich conformeert aan het inspectieprogramma Brzo en de bevoegdheden die voor Brzo-inspecteurs zijn geregeld. Voor controles op

besluiten over niet-Brzo-bedrijven moeten de toezichthouders zijn aangesteld door het bevoegd gezag brandweezorg.

- Voor gewijzigde omstandigheden is het niet noodzakelijk om de Brandweerwet en het Bbw met een ambtshalve wijziging uit te breiden. De tekst van het huidige Bbw voorziet hierin, evenals de Awb. Een nadere toelichting op het Bbw en in de handreikingen is op z'n plaats om aan te geven hoe men met wijzigingen van de inrichting en de omgeving moet omgaan.
- De problematiek met betrekking tot opsplitsing van inrichtingen (co-siting) kan met de bepalingen in de tekst van het huidige Bbw worden opgelost. Het is noodzakelijk dat dit onderwerp en de wijze hoe men hier mee moet omgaan in de toelichting en handreikingen beter worden toegelicht.
- In de toelichting van het nieuwe Bbw moet nadrukkelijker aandacht worden besteed aan de relatie met het managementbeheerssysteem van een inrichting, waarvan het VBS onderdeel uitmaakt.

4.7 Thema 7: Opleidingen en oefeningen

4.7.1 Inleiding

In de praktijk is gebleken dat de opleidingseisen voor de bedrijfsbrandweer niet goed zijn afgestemd op de uit te voeren werkzaamheden. Er wordt onvoldoende aandacht besteed aan voldoende afstemming en aansluiting bij de opleiding van de brandweer, inclusief het gezamenlijk oefenen. Er is voorgesteld om te onderzoeken of het mogelijk is de opleidingseisen voor bedrijfsbrandweerpersoneel meer te baseren op maatwerk zonder dat dit ten koste gaat van de samenwerking tussen bedrijfs- en overheidsbrandweer.

Voor specifieke eisen moeten waarborgen aanwezig zijn voor de kwaliteit van een andere opleiding. Het onderwerp gezamenlijk oefenen moet meer aandacht hebben in een aanwysbeschikking (aanbeveling 18).

Het onderwerp opleiden en oefenen is behandeld in de projectgroep 'Opleidingen en Oefeningen Bedrijfsbrandweren'. Deze projectgroep heeft aan de bc van het Bbw het advies uitgebracht om binnen het nieuwe functiegerichte Besluit kwaliteit brandweerpersoneel een aangepaste opleiding voor de bedrijfsbrandweer in te richten, aangevuld met specialistische modules. In dit hoofdstuk is dit advies integraal overgenomen.

4.7.2 Beschouwing

4.7.2.1 Opleiden

De opleidingen voor de bedrijfsbrandweren moeten een plaats krijgen binnen het nieuwe functiegerichte Besluit kwaliteit brandweerpersoneel. Hierbij zijn de volgende randvoorwaarden geformuleerd:

- *Opleidingen voor bedrijfsbrandweerpersoneel moeten zijn gebaseerd op maatwerk per bedrijfstak (afhankelijk van geloofwaardige scenario's).*
- *De opleidingen moeten samenwerking tussen bedrijfs- en overheidsbrandweer garanderen.*
- *Gekwalificeerde functionarissen van de bedrijfsbrandweer moeten op gelijkwaardige wijze kunnen samenwerken en communiceren met functionarissen van de overheidsbrandweer.*

De aanvullende opleiding bedrijfsbrandweer is bedoeld voor het niveau brandwacht en bevelvoerder en is in de basis hetzelfde als de opleiding overheidsbrandweer. Onderdelen van de opleiding overheidsbrandweer die niet van toepassing zijn voor de bedrijfsbrandweer kunnen worden weggelaten.

Dit systeem van opleidingen moet algemeen werken. Het voordeel van een dergelijk systeem is:

- kwaliteitsborging (het betreft ofwel opleidingen onder BZK-verantwoordelijkheid en -toezicht ofwel gecertificeerde opleidingen gegeven door erkende opleidingscentra);
- garantie dat de opleidingen aansluiten bij de overheidsbrandweer;
- minder ballast dan bij de opleidingen overheidsbrandweer.

Opleidingen kunnen bestaan uit de volgende categorieën.

- I. Basisopleiding "Bedrijfsbrandweer"
 - Er komt één basisopleiding "Bedrijfsbrandweer" voor alle partijen.
 - Deze opleiding valt onder de categorie "aanvullende opleidingen" van het nieuwe Besluit kwaliteit brandweerpersoneel.
 - De basisopleiding is gericht op de functies "brandwacht" en "bevelvoerder"
 - Het diploma "Bedrijfsbrandweer" is niet gelijk aan de diploma's voor de overheidsbrandweer, afgegeven conform het Besluit kwaliteit brandweerpersoneel;
 - Voor gelijkstelling van de diploma's voor de bedrijfsbrandweer en de overheidsbrandweer zullen de opgeleiden voor een bedrijfsbrandweer de ontbrekende onderdelen van de reguliere opleiding voor de overheidsbrandweer met goed gevolg dienen af te leggen.
 - De bij bedrijfsbrandweer betrokken partijen stellen gezamenlijk normen en eisen op voor de opleiding en examinering: defensie, luchthavensector, Stichting CaBO, NVBR, BZK en VNG.
 - Adviseurs zijn het Nbbe en het NIFV.

II. Specialistische modules

A. Specialistische modules binnen het Besluit kwaliteit brandweerpersoneel

- Binnen het nieuwe Besluit kwaliteit brandweerpersoneel worden voor de opleiding "Bedrijfsbrandweer" de huidige specialistische modules meegenomen:
 - bronbestrijder,
 - tankincidenten,
 - petrochemie,
 - gaspakdrager.
- Door de betrokken partijen kunnen nieuwe modules afgesproken worden, die binnen het kader van het Besluit kwaliteit brandweerpersoneel worden ontwikkeld.

B. Specialistische modules buiten het Besluit kwaliteit brandweerpersoneel

- Er bestaat de mogelijkheid om ook specialistische opleidingen buiten het Besluit kwaliteit brandweerpersoneel te laten volgen door personeel van de bedrijfsbrandweer.
- Deze opleidingen dienen gecertificeerd te zijn, via erkende opleidingsinstituten te worden gegeven en door B en W te kunnen worden geëist bij een aanwijzing voor bedrijfsbrandweren.

Vanuit de luchtvaartsector is aangegeven dat men ook bij het systeem van de opleidingen voor bedrijfsbrandweren wil aansluiten. Om deze reden kan ook de specialistische module "vliegtuigbrandbestrijding" in deze voorstellen worden opgenomen. Deze module is voor de luchtvaartsector van belang, waarvoor luchtvaartwetgeving geldt en het Bbw niet van toepassing is.

III. Extra opleidingen/trainingen

- Voor speciale bedrijfssituaties kunnen in alle gevallen door B en W bij de aanwijzing voor bedrijfsbrandweer extra eisen aan opleidingen en trainingen gesteld worden afhankelijk van de geloofwaardige scenario's.
- Deze opleidingen / trainingen zijn maatwerk en kunnen in onderling overleg tussen bedrijven en overheid worden afgesproken.

Schematische voorstelling:

Opleidingen overheidsbrandweer	Basisopleiding Bedrijfsbrandweer	Specialistische opleidingen		Extra opleidingen / trainingen
Vallen onder het nieuwe Besluit kwaliteit brandweerpersoneel (thans Besluit brandweerpersoneel).	Vallen onder de categorie "aanvullende opleidingen" binnen het nieuwe Besluit kwaliteit brandweerpersoneel.	Vallen onder de categorie "aanvullende opleidingen" binnen het nieuwe Besluit kwaliteit brandweerpersoneel	Kunnen worden afgegeven door erkende opleidingsinstituten.	Kunnen voor speciale situaties worden vereist. Vallen niet onder het nieuwe Besluit kwaliteit brandweerpersoneel
	Betreft de functies: - brandwacht - bevelvoerder.		Vallen niet onder nieuwe Besluit kwaliteit brandweerpersoneel	
Brede opleiding	Basisopleiding	Aanvullend		Aanvullend

Opmerking:

Voor degenen die thans beschikken over de noodzakelijke brandweerdiploma's betekent deze nieuwe opzet geen verandering. De rijksdiploma's van de modulaire opleidingsstructuur van de brandweer behouden hun waarde.

4.7.2.2 Oefeningen

Als eisen aan oefeningen kunnen B en W bepalen dat het bedrijf dat wordt aangewezen voor een bedrijfsbrandweer aantoon dat in voldoende mate zowel mono- als multidisciplinaire oefeningen worden gehouden voor de geloofwaardige scenario's die voor het bedrijf gelden. Onder monodisciplinaire oefeningen worden in dit kader verstaan de oefeningen binnen het bedrijf zelf. Onder multidisciplinaire oefeningen worden verstaan oefeningen met de overheidsbrandweer en ander hulpverleningsorganisaties.

Een aangewezen bedrijfsbrandweer moet ten minste de volgende monodisciplinaire thema's beoefenen:

- a. de getroffen voorzieningen inzake bluswater, melding, alarmering en verbindingen;
- b. het blusmaterieel;
- c. de beschermende middelen.

Multidisciplinaire oefeningen moeten gericht zijn op:

- a. de alarmering van en samenwerking met de overheidsbrandweer en andere hulpverleningsorganisaties;
- b. het bedrijfsnoodplan, eventueel in afstemming met een rampbestrijdingsplan;
- c. de bevelstructuur zoals die geldt voor kwesties van openbare orde en veiligheid.

De multidisciplinaire oefeneisen gelden niet alleen voor de in een gemeente aanwezige bedrijfsbrandweer, maar ook voor het lokale of regionale brandweerkorps. In een oefenplan moeten deze oefeningen voor beide korpsen inzichtelijk gemaakt zijn.

4.7.3 Standpunten

Voor opleidingen en oefeningen voor aangewezen bedrijfsbrandweren neemt de bc de volgende standpunten in.

- Binnen het nieuwe functiegerichte Besluit kwaliteit brandweerpersoneel moet een aangepaste opleiding voor de bedrijfsbrandweer worden ingericht, die is aangevuld met specialistische modules.
- In een aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer moet naast het onderwerp opleidingen ook aandacht zijn besteed aan de mono- en multidisciplinaire oefeningen van de bedrijfsbrandweerorganisatie gericht op de samenwerking met andere hulpverleningsdiensten. De verplichting tot het houden van oefeningen geldt zowel voor de overheids- als de bedrijfsbrandweer.

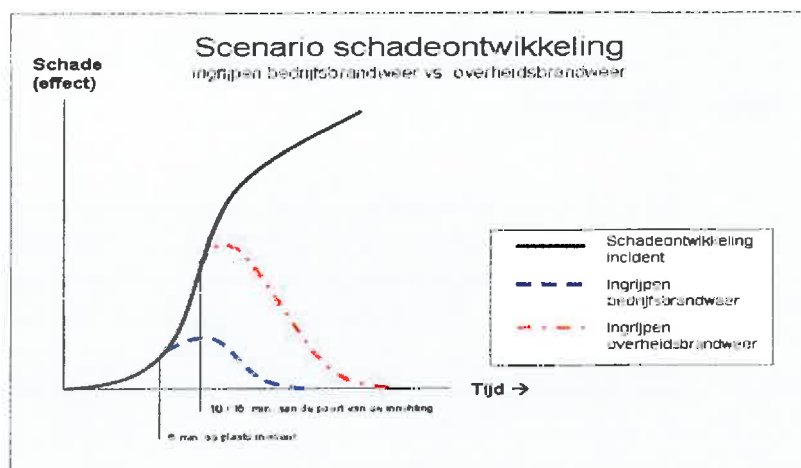
4.8 Thema 8: Relatie bedrijfsbrandweer met basisbrandweezorg

4.8.1 Inleiding

De gemeente is verantwoordelijk voor de organisatie van de basisbrandweezorg (zie thema 1 en 2). De uitgangspunten voor de kwaliteit en omvang van een gemeentelijk brandweerkorps worden gebaseerd op de richtlijnen van het ministerie van BZK. In de eerste fase van het project is gesignaleerd dat er behoefte is aan een duidelijke koppeling tussen de basisbrandweezorg die een gemeente moet leveren en de benodigde omvang van een bedrijfsbrandweer. Er is aanbevolen om nader te onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, invulling kan worden gegeven aan de wens naar een verband tussen de basisbrandweezorg en de omvang van een bedrijfsbrandweer (aanbeveling 19).

4.8.2 Beschouwing

Bij een eventuele aanwijzing in het kader van artikel 13 moet voor de bepaling van de



omvang van een bedrijfsbrandweer rekening worden gehouden met de basisbrandweezorg die een gemeente op basis van de richtlijnen van het ministerie geacht wordt te leveren. Dit betekent dat een inrichting bij de opstelling van de artikel 13-rapportage kan uitgaan van de aanwezigheid van het personeel en de middelen voor de basisbrandweezorg die volgens de richtlijnen van het ministerie zijn voorgeschreven. In relatie tot deze basisbrandweezorg moet de aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer zijn gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Aantoonbare aanwezigheid van toegevoegde waarde vanwege de kortere opkomsttijd dan de opkomsttijd van de overheidsbrandweer op basis van de richtlijnen van het ministerie van BZK;
- Aantoonbare aanwezigheid van toegevoegde waarde vanwege de inzet van specialistische middelen/materieel;

- Effectieve bestrijding van de scenario's door de bedrijfsbrandweer en overheidsbrandweer samen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat een gemeente een eventueel tekortschietende basisbrandweezorg niet mag 'afwentelen' op een inrichting die wordt aangewezen.

De toegevoegde waarde van een bedrijfsbrandweer volgt uit een beschouwing over de dynamiek van scenario's en de rol van de bedrijfsbrandweer in de eerste 10 - 15 minuten. Bij branden gaat het daarbij om de mogelijke preventie van escalatie, bij toxische stoffen betreft dat met name de invloed op de omgevingsbelasting.

De schadeontwikkeling bij een inzet van de bedrijfsbrandweer op een maatgevend incident wordt in de grafische weergave vergeleken met de schadeontwikkeling bij een inzet van de overheidsbrandweer.

Door de inzet van de bedrijfsbrandweer zal de schade (lage onderbroken, blauwe lijn) beperkt blijven omdat door de snelle inzet het incident gunstig beïnvloed kan worden voordat het buigpunt - dat is het punt waarna uitbreiding van de schade (doorlopende, zwarte lijn) niet meer voorkomen kan worden - in de schadekromme is gepasseerd.

In een 'best case'-benadering (hogere onderbroken, rode lijn) zal de overheidsbrandweer - als gevolg van de tijd benodigd voor de opkomst en het opbouwen van de inzet - pas nadat de schade is uitgebreid een inzet kunnen plegen. Het optredende effect van het scenario is dan groter.

4.8.3 Standpunten

Ten aanzien van de relatie tussen de omvang van een gemeentelijke brandweerorganisatie en een bedrijfsbrandweerorganisatie geldt het uitgangspunt dat een aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer moet volgen uit een analyse van het niveau van de aanwezige LOD's en de toegevoegde waarde van een aangewezen bedrijfsbrandweer. De relatie tussen de omvang van een bedrijfsbrandweer en de overheidsbrandweer moet in de aanwijzing zijn vastgelegd.

Bijlage 1 : Projectbetrokkenen

Begeleidingscommissie	Functie / bedrijf
Drs. J.H.N. (Hans) Spobeck	Ministerie van BZK (opdrachtgever)
Ir. G. (Gert) Hoftijzer	Oranjewoud/Save
Drs. ing. G. (Gerard) van Staalduinen	Adviesbureau Van Dijke
Drs. P.E.J. (Petro) Winkens	Adviesbureau Van Dijke
Ing. G. (Gerard) Hoogenboom	DSM / Chemelot
De heer A.F. (Ad) Theuns	Shell Nederland
De heer mr. J. (Sjaak) van Dam	Ministerie van BZK
De heer ing. J. (Jochen) Beyer	Brandweer Rotterdam
De heer ing. J. (Jan) van Dixhoorn	Regionale brandweer Zeeland
De heer ing. J. (Jos) van der Maat	Hulpverleningsdienst Groningen

Onderzoekers	Functie
Oranjewoud / Save	
Ir. G. (Gert) Hoftijzer	Projectleider
Ir. J. (Jaap) van der Schaaf	Lid projectteam
Adviesbureau Van Dijke	
Drs. ing. G. (Gerard) van Staalduinen MPM	Plaatsvervangend projectleider
Drs. P.E.J. (Petro) Winkens	Projectsecretaris
Mr. K. (Kees) Kappetijn	Lid projectteam

Intervisie/ interviews	Functie / bedrijf	Namens
Klankbordgroep		
De heer drs J.H.N (Hans) Spobeck	Ministerie van BZK	Intern PL / VZ
De heer ir. J. (Job) Stuijp	Site manager Hengelo, Akzo Nobel	SBB
De heer ir. W. (Wiegert) Mintjes	DOW Chemical	VNCI
De heer ing. J.(Jos) van Damme	YARA Industrial	VNCI
Mevrouw ir. A. (Annemarie) van der Rest	Shell Nederland	VNO
De heer ir. P. (Peter) van Loo	VROM-inspectie	VROM
De heer ir. W. (Wim) Kooijman	DCMR	DCMR
De heer ing. A.G.M. (Bert) Konter	Koninklijke Luchtmacht Brandweer	NVBR, ntw Bbw
De heer ing. R. (Rene) van Santvoort MCDm	Brandweer Rotterdam, district Haven	NVBR, ntw IV
De heer drs. B. (Ben) Jansen MCDm	Gezamenlijke Brandweer	NVBR
De heer ir. W. (Willem) van Dijk	Inspectie OOV	IOOV
Mevrouw ing. M. (Marijke) Ingenbleek	Ministerie VROM	VROM
De heer dr. C.N. (Cees) Smit	Ministerie V&W	V&W
De heer mr. E.J. (Evert) Wijdeveld	Deltalings	
Geïnterviewde bestuurders		
De heer J.A.H. Lonink	Burgemeester gemeente Terneuzen	
De heer T.L.N. Weterings	Burgemeester gemeente Beverwijk	

Adviseurs	Functie / bedrijf
Mevrouw M. (Mathilda) Buitendijk	Ministerie BZK
Mevrouw drs. H.N. (Hester) Veltman	Ministerie BZK
De heer J. (Jos) van der Heijden	Ministerie BZK
Mevrouw mr. T. Wolff	Ministerie BZK
De heer ing. H. van Wetten	Ministerie BZK

Bijlage 2 : Conclusies en aanbevelingen uit fase 1

Nr	Conclusie	Aanbeveling
Hoofdconclusie / algemeen		
	De BC fase 1 is op basis van de resultaten van het onderzoek en eigen kennis van mening dat er sprake is van een representatief beeld van de uitvoeringspraktijk, zodat een goede basis is verkregen voor een eventueel vervolgtraject.	
1	Nut en noodzaak van het Besluit worden onderschreven.	De bc beveelt aan het Besluit bedrijfsbrandweren te handhaven en te actualiseren / aan te passen daar waar problemen zijn geconstateerd en tevens te anticiperen op (voorzienbare) toekomstige ontwikkelingen.
2	Tot circa 2000 is landelijk sprake van een sporadische toepassing. Na inwerkingtreding van het Brzo 1999 is het Besluit hoofdzakelijk toegepast op VR-plichtige bedrijven. Door gebrek aan capaciteit en bestuurlijke daadkracht is een bredere toepassing in Nederland achterwege gebleven.	Het verdient aanbeveling bij de opstelling en introductie van een nieuw Besluit voldoende aandacht te besteden aan bestuurlijke aandacht, toepassing, communicatie en implementatie.
3	De kern van het Besluit spreekt over een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Deze begrippen leiden tot interpretatieverschillen in het land.	Het verdient aanbeveling deze beide begrippen / aspecten helder en duidelijk te formuleren in interpretatieverschillen te voorkomen.

Nr	Conclusie	Aanbeveling
Procedureel en werkwijze		
4	De procedure om te komen tot een aanwijzingsbeschikking wordt onduidelijk gevonden. Daarbij is de benodigde kennis en capaciteit, die nodig zijn om het Besluit goed en effectief toe te kunnen passen, slechts beperkt aanwezig. Mede hierdoor wordt geen prioriteit toegekend aan de toepassing.	Er wordt aanbevolen om te zoeken naar manieren waarmee de procedure om te komen tot een aanwijzingsbeschikking wordt geoptimaliseerd waardoor de uitvoerbaarheid van het Besluit kan worden verbeterd.
5	Het Besluit noemt geen specifieke terreinen waarbinnen de procedure moet zijn afgerond zodat de termijnen uit de Awb gelden. Deze termijnen worden als te krap ingeschat.	Er wordt in overweging gegeven om eventueel van de Awb afwijkende termijnen expliciet op te nemen in het Besluit.
6	Het bedrijfsleven constateert dat het Besluit in Nederland niet uniform wordt toegepast.	Het verdient aanbeveling na te denken over een meer uniforme toepassing van het Besluit op basis van heldere richtlijnen en rechtsgelijkheid.
7	Er bestaat weinig aandacht voor toezicht en handhaving (1 ^e lijns) in het kader van het Besluit. De Brandweerwet 1985 biedt daartoe in juridische zin wel voldoende mogelijkheden maar in uitvoerende zin is het Besluit daar weinig expliciet over.	Het verdient aanbeveling in een nieuw Besluit het aspect toezicht en handhaving in zijn volle omvang te beschouwen.
8	Sommige bedrijven vinden de financiële en administratieve lastendruk van het Besluit te groot.	Bij de formulering van een nieuw Besluit moet aandacht zijn voor de lastendruk die een dergelijk Besluit met zich meebrengt.

Nr	Conclusie	Aanbeveling
Kennis en vaardigheden / inzicht		
9	Er is onvoldoende kennis en inzicht aanwezig bij betrokken partijen.	Het verdient aanbeveling te onderzoeken of er manieren zijn om het knelpunt van onvoldoende kennis en inzicht te verbeteren en de aanwezige kennis beter toegankelijk te maken. Besteed ook aandacht aan rolverdeling partijen.
10	Er is behoefte aan een nadere handreiking: • voor opstellen en beoordelen van een bedrijfsbrandweerrapportage • voor opstellen en beoordelen van een aanwijzing	Het verdient aanbeveling de mogelijkheden te verkennen om hierin te voorzien.
Mogelijkheden voor toepassing / uitvoering / andere wetgeving		
11	Er bestaan raakvlakken tussen de milieuvergunningvoorschriften ex Wet milieubeheer en het Inrichtingen en vergunningenbesluit en de aanwijzingsbeschikking ex artikel 13 Brandweerwet. De Brandweer is in het kader van de Wm echter geen formele adviseur.	Het verdient aanbeveling de rol van de brandweer in dit kader nadrukkelijker te beschrijven en beter af te stemmen met andere wetgeving.
12	Het Besluit Bedrijfsbrandweren is in een aantal gevallen aanleiding geweest tot een nadere afweging tussen de inzet van mensen en (stationaire) middelen.	Er moet worden nagegaan of een aanwijzing in het kader van het besluit mag worden doorgetrokken naar een enkele aanwijzing van middelen zonder mensen (nulaanwijzing).
13	Er is meer behoefte aan duidelijkheid over de relatie tussen het Besluit en overige wetgeving.	Het verdient aanbeveling duidelijkheid over deze relatie te geven.
14	Het Besluit biedt geen mogelijkheid tot een ambtshalve wijziging.	Het verdient aanbeveling in een nieuw Besluit de mogelijkheid van ambtshalve wijziging te bieden.
15	Er is een landelijke tendens tot co-siting. Dat leidt tot onduidelijkheid.	Er wordt aanbevolen hiernaar nader onderzoek te doen inclusief de daaraan verbonden aspecten zoals handhaafbaarheid en aansprakelijkheid.
16	De huidige reikwijdte wordt als te beperkt ervaren.	Het verdient aanbeveling onderzoek te doen naar een bredere werkingssfeer van het Besluit.

Nr	Conclusie	Aanbeveling
17	Bij de herziening in 2000 is onvoldoende aandacht besteed aan de relatie met het VBS.	Het verdient aanbeveling in een nieuw Besluit nadrukkelijker aandacht te besteden aan de relatie met het managementbeheerssysteem van een inrichting waarvan het VBS deel uit maakt.
Opleiding		
18	Opleidingseisen bedrijfsbrandweer blijken niet goed afgestemd op de uit te voeren werkzaamheden.	Het verdient aanbeveling te onderzoeken of het mogelijk is de opleidingseisen voor bedrijfsbrandweerpersoneel meer te baseren op maatwerk. Het onderwerp gezamenlijk oefenen dient meer aandacht te krijgen in een aanwijbsbeschikking.
Basisbrandweezorg		
19	Er is behoefte aan een duidelijke koppeling tussen de basisbrandweezorg die de overheid moet leveren en de benodigde omvang van de bedrijfsbrandweer.	Het verdient aanbeveling te onderzoeken of en zo ja op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de geuite wens naar een nadere link tussen de basisbrandweezorg en de omvang van een bedrijfsbrandweer.

Bijlage 3 : Lijst van afkortingen

AGW	Alarmeringsgrenswaarde
ARI&E	Aanvullende Risico-Inventarisatie en Evaluatie
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B en W	Burgemeester en Wethouders
Bbw	Besluit bedrijfsbrandweren
bc	Begeleidingscommissie
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Cabo	Calamiteitenbeheersing in bedrijven en organisaties
EVR	Externe Veiligheidsrapport
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IPO	Interprovinciaal Overleg
kgb	Klankbordgroep
KEW	Kernenergiewet
LBW	Levensbedreigende waarde
LOC	Loss of Containment
LOD	Line of Defence
Nbbe	Nederland bureau voor brandweerexamens
NIFV	Nederland Instituut voor Fysieke Veiligheid
NVBR	Nederlandse Vereniging voor Brandweer en Rampenbestrijding
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wm	Wet milieubeheer

Bijlage 4 : Eindadvies inzake de pilot art. 13 Brandweerwet

1 Inleiding

In het eindadvies van de begeleidingscommissie inzake de herziening van het Besluit bedrijfsbrandweren (Bbw) fase 2 is opgenomen dat een pilot nader uitsluitsel moet geven omtrent de reikwijdte van het Bbw.

Die pilot betreft drie opties voor uitbreiding van de reikwijdte:

- a. inrichtingen, die vallen onder de ARIE-regeling⁴;
- b. nieuwe niet-categoriale inrichtingen uit het Bevi;
- c. inrichtingen vallend onder de Mijnwet.

Dit advies beschrijft de resultaten van de pilot en bevat de conclusies ten aanzien van de reikwijdte. Daarbij is tekening gehouden met de discussie met de bc/kgb op 14 april 2007. Eerst volgt het eindadvies en daarna komen de drie onderzochte opties separaat aan de orde.

2 Eindadvies

De hier gerapporteerde analyse leidt tot de volgende adviezen van de bc over een eventuele uitbreiding van de reikwijdte van het Bbw.

1. Wat betreft de onderzochte inrichtingen geldt het volgende:
 - a. Niet-vervoersgebonden ARIE-inrichtingen vallen niet als zodanig onder de reikwijdte van het nieuwe Bbw.
 - b. De door VROM onderzochte clusters voor opname in het Bevi zijn (nog) niet opgenomen in het Bevi. Ook die clusters vallen niet als zodanig onder de reikwijdte van het nieuwe Besluit.
 - c. Bestaande inrichtingen vallend onder de Mijnwet hebben een verbrandingsenergie, die ver ligt onder het huidige criterium uit art. 2, lid e van het Besluit.
2. Toch is niet uit te sluiten, dat er bij bepaalde inrichtingen geloofwaardige scenario's kunnen optreden die kunnen leiden tot een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Om die reden adviseert de bc een artikel op te nemen in het Besluit, dat aangeeft dat bij een gereed vermoeden van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid het bevoegd gezag een art. 13-procedure kan starten. Dat vermoeden moet gebaseerd zijn op concrete informatie, die is af te leiden van hetzij inspecties/audits danwel vergunningprocedures. In de toelichting op het bbw of in handreikingen kunnen de criteria die in deze pilot zijn benoemd als indicatie worden overgenomen. Verder adviseert de bc om inspecties van inrichtingen vallend onder de ARIE-regeling, het Bevi of de Mijnwet samen uit te voeren met de brandweer.

4. ⁴ De inrichtingen als genoemd in het huidige besluit in artikel 2 lid b. blijven gehandhaafd.

3 De reikwijdte van het Besluit

3.1 Inrichtingen vallend onder de ARIE-regeling

Om zicht te krijgen op de mogelijke omvang van deze verzameling inrichtingen heeft er overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het Ministerie van SZW en de Arbeidsinspectie (AI).

Voor de goede orde merken we op, dat in de eerste versie van het Besluit uit 1990 het AVR-plichtig zijn een criterium was voor de eerste selectie, dat wil zeggen dat het bevoegd gezag een verzoek kon indienen voor het opstellen van een rapport inzake de bedrijfsbrandweer (zie ook de bijlage bij het Besluit).

Een deel van de destijds AVR-plichtige bedrijven valt nu onder de ARIE-regeling.

Met de vertegenwoordigers van SZW en de AI is afgesproken, dat er een korte/kleine enquête zou plaats vinden onder de vier teams van de AI in Nederland om zicht te krijgen op de populatie van inrichtingen, de mogelijk effecten van scenario's en mogelijk nut/noodzaak van een Bbw. Voor de inhoud van de enquête verwijzen we naar bijlage 1. De vier teams (Zuid, Rijnmond, Noordoost en West) hebben de enquête ingevuld met het volgende (geaggregeerde) resultaat:

- | | |
|--|---------|
| 1. Hoeveel ARIE-plichtige inrichtingen kent u inmiddels? | ca. 100 |
| 2. Van hoeveel installaties bedraagt de effectafstand van scenario's minstens 100 m? | > 40% |
| 3. Welk percentage ARIE-plichtige installaties kent u inmiddels? | > 50% |

Conclusie 1:

De AI heeft inmiddels een redelijk overzicht van ARIE-plichtige inrichtingen/installaties, zodat de resultaten van de enquête een representatief beeld vormen.

Conclusie 2:

Van minstens 40% van de bekende ARIE-plichtige inrichtingen/installaties bedraagt de effectafstand van scenario's minstens 100 m. Dat zal in de meeste gevallen dus gaan om effecten buiten de grens van de inrichting. Dat leidt dan potentieel tot een gevaar voor de openbare veiligheid.

Conclusie 3:

Een aanzienlijk deel (>40%) van de bekende ARIE-plichtige inrichtingen/installaties veroorzaakt een zodanig effect buiten de grens van de inrichting dat nader onderzoek naar nut/noodzaak van uitbreiding van de reikwijdte gerechtvaardigd is.

De volgende vragen en antwoorden zijn in dat verband relevant:

- | | | |
|----|--|--|
| 4. | Zijn de scenario's met een effectafstand van minstens 100 m in principe bestrijdbaar door een Bbw? | 3x soms
1x nee |
| 5. | Motivering op vraag 4 | <ul style="list-style-type: none"> - Het gaat vaak om toxische scenario's. - Alleen een beroepsbrandweer kan dat. - Er is geen/onvoldoende personeel aanwezig en/of de dynamiek van de scenario's is te groot. - Er zijn niet de juiste middelen aanwezig. |
| 6. | Is het criterium van een minimale effectafstand relevant voor een eventuele opname in het Bbw? | 3x nee; geen personeel/middelen, niet geoefend.
1x mening brandweer is bepalend. |
| 7. | Zijn de scenario's met een effectafstand van minstens 100 m worst case scenario's? | 2x ja
1x meestal
1x variabel |
| 8. | Bestaat er bij brandscenario's kans op escalatie? | 4x soms |

Conclusie 4:

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat het bij de scenario's om worst case situaties gaat. Dit komt niet overeen met één van de criteria die het Bbw hanteert inzake geloofwaardigheid, namelijk zeer reëel en typerend, rekening houdend met de aanwezige voorzieningen.

Conclusie 5:

De motivering dat onvoldoende personeel en/of middelen aanwezig zijn, dan wel dat de geoefendheid van een aanwezige Bbw onvoldoende is om de scenario's te bestrijden, is geen juist argument voor het uitsluiten van deze categorie installaties/inrichtingen. Het gaat om de vaststelling van de aanwezigheid van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid en de rol die een bedrijfsbrandweer daarin kan spelen.

Conclusie 6:

Het antwoord op de vraag inzake escalatiemogelijkheden bij brand is onduidelijk.

Evaluatie

De enquête onder de AI-teams is niet zonder meer duidelijk als het gaat om de vraag of de reikwijdte van het Bbw moet worden uitgebreid met de categorie inrichtingen/installaties, die vallen onder de ARIE-regeling, wanneer sprake is van een minimale effectafstand van 100 m.

Met name de constatering dat het bij deze scenario's vaak gaat om worst-casescenario's geeft aan dat het criterium van geloofwaardigheid, zoals verwoord in het Bbw niet altijd is gebruikt bij de vaststelling van de ARIE-scenario's. Dat houdt naar alle waarschijnlijkheid in, dat geloofwaardige scenario's een kleinere effectafstand zullen hebben. In dat geval is het twijfelachtig of deze categorie inrichtingen onder de reikwijdte van het Bbw moet vallen.

Bedenk daarbij ook de lastendruk die ontstaat wanneer de inrichtingen integraal onder het Besluit komen.

Op basis van het voorgaande stelt de bc het volgende voor:

- Bij (bekende) ARIE-inrichtingen is beperkt sprake van geloofwaardige scenario's met een effectafstand van minstens 100 m. De bc adviseert om ARIE-inrichtingen (met scenario's met een effectafstand van minstens 100 m) niet als zodanig onder de werkingssfeer van het nieuwe Bbw te brengen.
- Het is niet uitgesloten is dat bepaalde ARIE-inrichtingen/installaties effectafstanden hebben, die potentieel zorgen voor een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Om die reden adviseert de bc een artikel op te nemen in het Besluit, dat aangeeft dat bij een gereed vermoeden van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid het bevoegd gezag een art. 13-procedure kan starten. Dat vermoeden moet gebaseerd zijn op concrete informatie, die is af te leiden van hetzij inspecties/audits dan wel vergunningprocedures.
- De bc adviseert derhalve om in de toelichting op het besluit of in nadere handreikingen een extra bepaling onder de reikwijdte op te nemen, dat beschrijft dat ARIE-inrichtingen die voldoen aan de onderstaande criteria kunnen worden gevraagd om een rapport inzake de bbw in te dienen.

De criteria zijn:

- a. de effectafstand van geloofwaardige scenario's ligt buiten de grens van de inrichting;
- b. er bestaat een mogelijkheid van snelle escalatie bij brand ten gevolge van geloofwaardige scenario's;
- c. er is mogelijk sprake van toegevoegde waarde van een bedrijfsbrandweer (opkomsttijd, middelen).

Het moet daarbij gaan om de volgende mogelijkheden: a en c, b en c of alle drie.

Voor de vaststelling of deze criteria aan de orde zijn, is de volgende werkwijze van toepassing. Uitgangspunt is daarbij, dat de (regionale) brandweer/de Veiligheidsregio de beoordeling uitvoert. Dat kan op de volgende wijze:

1. het bevoegd gezag Arbowet, i.c. de AI beoordeelt bij bedrijfsbezoeken het ARIE-document met daarin opgenomen de ARIE-scenario's, zoals dat aanwezig moet

zijn op de inrichting. Indien de brandweer de AI vergezelt bij zo'n bezoek kan zij zelf beoordelen of er in het kader van art. 13 mogelijk sprake is van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Daarbij speelt uiteraard de geloofwaardigheid van de scenario's een belangrijke rol.

2. De kennisgeving van ARIE-inrichtingen worden door de Arbeidsinspectie doorgestuurd naar de Regionale Brandweer. Tevens wordt de Regionale brandweer in kennis gesteld van voorgenomen ARIE-inspecties. Dit is vastgelegd in de ARIE-regeling. Hiermee is voldoende zeker gesteld dat de Regionale Brandweer is geïnformeerd over de stand van zaken bij de ARIE-inrichtingen.
3. indien de brandweer niet (standaard) aanwezig kan zijn bij de audits/controles van ARIE-inrichtingen door de AI, moet de brandweer in overleg met de AI nagaan of die werkwijze niet kan veranderen. In sommige regio's is het gebruikelijk om samen te inspecteren of althans de brandweer uit te nodigen mee te gaan op inspectie. De bc vindt het wenselijk dat dit gezamenlijk gebeurt.

3.2 Inrichtingen vallend onder het Bevi

Bij inrichtingen die vallen onder het Bevi spelen twee aspecten:

- de mogelijke aanwezigheid van een plaatsgebonden risicocontour (PR) van 10^{-6} /jr op of buiten de grens van de inrichting;
- de hoogte van het groepsrisico (GR) en de rol van de brandweer bij de verantwoording van het GR, indien zich in de omgeving wijzigingen voordoen.

Het verband met het besluit is gelegen in het feit dat bij aanwezigheid van een 10^{-6} -contour en/of een groepsrisico (waarbij het gaat om dodelijk letsel) ook sprake zal zijn van overschrijding van grenswaarden uit het Bbw. Die grenswaarden zijn (zeker voor toxische stoffen) gekoppeld aan het vallen van gewonden. Met andere woorden: als er dodelijk letsel mogelijk is buiten de inrichting (hetgeen blijkt uit een PR-contour en/of een GR-curve) dan moet men ook rekening houden met lichtere letselvormen.

Een nuancering is hier nog op zijn plaats. De grondslag van de PR-contour bestaat uit de QRA, waarin doorgaans 'worst case'-scenario's (zie PGS 3) een rol spelen. Bij de geloofwaardige scenario's in het kader van artikel 13 gaat het niet om 'worst case'-scenario's.

Desondanks verdient deze categorie aandacht en moet ook de geloofwaardigheid van de scenario's worden beschouwd. Hiervoor verwijzen we naar hetgeen daarover is beschreven in 2.1 en het eindadvies van fase 2.

Om welke inrichtingen gaat het?

Uit het contact met het Ministerie van VROM is het volgende gebleken. Er is onderzoek verricht naar nut/noodzaak om zogeheten Bevi-inrichtingen van de categorie d en h op te nemen in het Revi.

Daarbij is een inventarisatie uitgevoerd op het RRGs (Risico Register Gevaarlijke Stoffen). Het betreft dan de volgende clusters met de daarbij behorende selectiewaarde, gedefinieerd als de hoeveelheid gevaarlijke stof (in het grootste insluitsysteem) die hoort bij een PR van 10^{-6} op 20 m afstand:

- | | |
|-----------------------------|--------------------|
| 1. Ammoniak | 400 kg |
| 2. Ontvlambare vloeistoffen | 200 m ³ |

3. Propaan	13 m ³
4. Acetyleen	13 m ³
5. Galvanobaden	0 kg
6. Toxische stoffen	0 kg

Uit die inventarisatie blijkt dat het in totaal in Nederland gaat om circa 70 installaties waar de bovenstaande selectiewaarde wordt overschreven en die wellicht in aanmerking komen voor opname in artikel 2 (reikwijdte) van het Bbw.

Een beschouwing van deze clusters leidt tot de volgende conclusies:

1. Ammoniak

Ammoniak vindt uitgebreid toegepast in ammoniakkoelinstallaties. In het Bevi zijn ook afstandtabellen opgenomen voor dergelijke installaties met een inhoud tot 10.000 kg. De in cluster 1 opgenomen activiteiten/inrichtingen betreffen niet de koelinstallaties, maar de overige inrichtingen.

Het blijkt te gaan om 10 inrichtingen, waarvan 2 met een grotere hoeveelheid ammoniak (> 10 ton) en 4 met een kleine inhoud (< 1.200 kg). Van de resterende installaties is de inhoud onbekend. De omvang van deze cluster is dus beperkt.

2. Ontvlambare vloeistoffen met als ondergrens 200 m³

Dit betreft een activiteit die in het kader van het Bbw mogelijk relevant is in verband met geloofwaardige brandscenario's, waarbij snel een onbeheersbare situatie kan ontstaan als gevolg van escalatie. Dat wordt bepaald door:

- uitvoering van de opslag (boven-/ondergronds);
- de lay-out van de installatie;
- de voorzieningen;
- de ligging van de relevante warmtestralingscontouren (met name de 10 kW/m²-contour i.v.m. de escalatiemogelijkheid).

Dat is dus afhankelijk van de lokale situatie.

3. Propaan

Dit betreft opslagen met een gemiddelde inhoud van minstens 13 m³ (geen tankstations). Het Bbw is niet bedoeld voor dit soort kleinschalige activiteiten.

4. Acetyleen

Deze stof wordt doorgaans opgeslagen in gasflessen in kleine hoeveelheden. Slechts 2 activiteiten hebben een hoeveelheid van meer dan 20 m³. Ook hier geldt dat het Bbw niet bedoeld is voor deze activiteiten.

5. Galvanobaden

Dit betreft activiteiten met etsende/bijtende producten (salpeterzuur, zwavelzuur, fluorwaterstof-oplossing) met een relatief geringe effectafstand. Bovendien is vaak sprake van een activiteit binnen, zodat de effecten beperkt zullen blijven tot de inrichting zelf.

Alleen in geval van een brand kunnen dan nog externe effecten ontstaan.

Conclusie: Deze cluster is niet relevant voor het Bbw, tenzij er bij brand een escalatiemogelijkheid bestaat. Dit zal doorgaans niet of nauwelijks aan de orde zijn, gegeven de aard van de bedrijven.

6. Toxische stoffen

Het is lastig op basis van de uitgevoerde inventarisatie een eenduidige conclusie te trekken voor deze cluster. Het betreft:

- toxische gassen, zoals ethyleenoxide, SO₂, chloor en zoutzuur;
- toxische vloeistoffen zoals salpeterzuur, fluorwaterstof en ammonia.

Dit gaat dus wel om stoffen met een relatief hoge toxiciteit en dus met potentiële effecten buiten de inrichting. De omvang van de activiteit is doorgaans klein.

Evaluatie

Het onderzoek bij VROM heeft tot heden (nog) niet geleid tot een besluit om de onderzochte clusters op te nemen in / onder te brengen bij het Bevi/Revi.

De bc adviseert:

1. Geen koppeling in het nieuwe Bbw met het Bevi/Revi op te nemen. Inhoudelijk gezien komen mogelijk de ontvlambare vloeistoffen (met een minimale hoeveelheid van 200 m³) en de toxische stoffen in aanmerking.
2. Analooq aan het advies onder 2.1 een artikel in het nieuwe Besluit op te nemen, dat aangeeft dat bij een gereed vermoeden van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid het bevoegd gezag een art. 13-procedure kan starten bij een inrichting. Dat vermoeden moet gebaseerd zijn op concrete informatie, die is af te leiden van hetzij inspecties/audits danwel vergunningprocedures. In de toelichting op het Bbw of in handreikingen kunnen de criteria die in deze pilot zijn benoemd als indicatie worden overgenomen.
3. Inspecties van inrichtingen vallend onder het Bevi samen uit te voeren met de brandweer.

Het vermoeden van de potentiële aanwezigheid van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid moet het bevoegd gezag ook hier op soortgelijke wijze onderbouwen als verwoord onder 2.1. De benodigde informatie daarvoor is dan voornamelijk afkomstig uit vergunningaanvragen en contact tussen het bevoegd gezag Wm en de brandweer in het kader van vergunningverlening/handhaving.

Indien het ministerie van VROM alsnog besluit tot opname van deze clusters in het Bevi verandert het advies van de bc niet. Echter, de onderbouwing van een verzoek tot indiening van een rapportage vindt dan zijn grondslag in het Bevi.

3.3 Inrichtingen vallend onder de Mijnwet

Vanwege deze (relatief) specifieke categorie besteedt deze rapportage eerst extra aandacht aan de positie van het Staatstoezicht en het werkveld.

3.3.1 *Positie Staatstoezicht op de Mijnen*

Het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) is een Inspectiedienst die valt onder het Ministerie van Economische Zaken. Sinds 1810 is het SodM op basis van de

Mijnwetgeving belast met het integrale toezicht. Vanaf 2003 is sprake van toezicht op gedifferentieerde wetgeving, waaronder de Mijnbouwwet. SodM is de frontoffice voor alle ondernemingen die werkzaam zijn in de delfstofwinning. SodM werkt in opdracht van de ministeries van EZ, SZW, VROM, VWS, de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), Agentschap Telecom (AT) en het Openbaar Ministerie (OM). In de backoffice functioneren beleidsambtenaren, inspectiediensten (Arbeidsinspectie, Inspectie VROM, Inspectie Verkeer en Waterstaat en Agentschap Telecom), een boetebureau van de Arbeidsinspectie, een Officier van Justitie te Amsterdam en de Kustwacht. Het SodM heeft samenwerkingsovereenkomsten gesloten met de Arbeidsinspectie, de Inspectie VROM, de Kustwacht en TNO-NITG. Sinds eind 2006 ook met de Inspectie Verkeer en Waterstaat en het Agentschap Telecom. In 2007 is voorzien dat het SodM overeenkomsten sluit met VROM en Directie Toezicht Energie Markt (onderdeel van de NMA).

3.3.2 Het werkveld en de domeinen

Het werkveld van SodM heeft betrekking op de domeinen Delfstofwinning, Noordzee en Buisleidingen.

Onder het domein Delfstofwinning vallen de volgende activiteiten:

- 15 mijnondernemingen (waarvan 3 zout),
- 500 – 800 contractors,
- 10.000 fulltimeposities op de locaties/installaties,
- 140 offshore productieplatforms,
- 7 offshore booreilanden,
- 2.500 km buisleiding offshore en 1.500 km buisleiding op het land,
- 600 landlocaties.

Het domein Noordzee omvat de nieuwe windmolenparken (t.b.v. DNZ en SZW)

Het domein Buisleidingen heeft betrekking op:

- gastransport: 3.500 km / 60 bar en 8.000 km / 40 bar (met VROM)
- lagedruk gasdistributie: 88.000 km / 1 – 8 bar (met Dte).

3.3.3 SodM-locaties en het Besluit bedrijfsbrandweren

Ten aanzien van artikel 2 van het Besluit bedrijfsbrandweren gelden voor de domeinen van het SodM de volgende punten:

- lid a: voor locaties van Mijnbouwwerken geldt geen Brzo-plicht;
- lid b: Mijnbouwwerken worden uitgezonderd in de hier genoemde verwijzing naar het Arbeidsomstandighedenbesluit;
- lid c: Mijnbouwwerken vallen niet onder de in artikel 15b van de in de Kernenergiewet genoemde inrichtingen;
- lid d: enkele Mijnbouwwerken zijn wel Kernenergiewetinrichtingen als bedoeld in 2d (toepassen van natuurlijke radioactieve bronnen), maar zijn blijkens de toelichting op het Besluit niet bedoeld;

- lid e: de potentiële verbrandingsenergie ten gevolge van aanwezige brandbare vaste stoffen en vloeistoffen op Mijnbouwwerken is minder dan $46 \cdot 10^{11}$ KJ (hetgeen bij een verbrandingsenergie voor koolwaterstoffen van $4,6 \cdot 10^7$ J/kg overeenkomt met een hoeveelheid van 100.000 ton).

Ter illustratie van de hoeveelheden verbrandingsenergie zijn de volgende NAM-locaties genoemd voor de opslag van vloeibare koolwaterstoffen:

- UGS Grijskerk en / of UGS Norg: totale energie in 'worst case' $0,15 \cdot 10^{11}$ KJ
- Behandelingsinstallatie Den Helder: totale energie in 'worst case' $3,5 \cdot 10^{11}$ kJ
- Gaszuiveringsinstallatie te Emmen (GZI): totale energie in 'worst case' $0,72 \cdot 10^{11}$ kJ
- Tankenpark Delfzijl: totale energie in 'worst case' $4,6 \cdot 10^{11}$ kJ

Voor alle overige mijnbouwwerken in Nederland zijn significant lagere hoeveelheden verbrandingsenergieën van toepassing. Dus ook toepassing van lid e leidt niet tot een mogelijke aanwijzing voor de huidige installaties.

3.3.4 Deelname aan een gezamenlijke brandweervoorziening

De locaties die onder het toezicht van het SodM vallen, zijn verplicht om deel te nemen aan de gezamenlijk voorziening voor brandweer en blow-outuitrusting van de NOGEPa in Sappermeer (Nederlandse Olie en Gas Exploitatie en Productie Associatie). De NOGEPa beheert de volgende middelen:

Materiaal:

- 2 hogedruk capaciteit dompelpompwagens ($11 \text{ m}^3/\text{min}$)
- 1 slangenwagen
- 4 slangentrailers met slang lay-out / pick-up equipment
- 11 km 12" slangen (inclusief hulpmiddelen)
- 1 communicatie-unit met noodaggregaat
- blow-out equipment.

Personeel:

- 15 getrainde NAM-brandweerlieden, die 24 uur per dag, 7 dagen in de week beschikbaar zijn. Zij oefenen maandelijks en jaarlijks bij RISC op de Maasvlakte.

Inzet:

- op verzoek van de lokale hulpverleningsdiensten
- in geheel Nederland, met een opkomsttijd kleiner dan 3 uur.

Het is niet duidelijk in hoeverre de brandweermensen van de NOGEPa voldoen aan de opleidingseisen van het ministerie van BZK.

- In Assen beschikt de NAM over een landelijk inzetbaar Emergency Response Organisation, die 24 uur per dag, 7 dagen per week paraat is.

3.3.5 Evaluatie

september 2007

De toelichting van SodM leidt de volgende conclusies:

- locaties voor Mijnbouwwerken zijn niet Brzo-plichtig;
- de potentiële hoeveelheden verbrandingsenergie van alle locaties vallen in ruime mate niet onder de bepalingen van artikel 2, lid e.

De bc adviseert:

1. SodM-inrichtingen niet op te nemen in het BBW.
2. Analoog aan het advies onder 2.1 een artikel in het nieuwe Besluit op te nemen, dat aangeeft dat bij een gereed vermoeden van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid het bevoegd gezag een art. 13-procedure kan starten bij een inrichting. Dat vermoeden moet gebaseerd zijn op concrete informatie, die is af te leiden van hetzij inspecties/audits danwel vergunningprocedures. In de toelichting op het bbw of in handreikingen kunnen de criteria die in deze pilot zijn benoemd als indicatie worden overgenomen.
3. Inspecties van inrichtingen vallend onder de SodM samen uit te voeren met de brandweer.

Bijlage 4.1: Kleine enquête inzake de eventuele uitbreiding van de reikwijdte van artikel 13 van de Brandweerwet (Bw)

Inleiding

Art. 13 van de Bw biedt het college van B&W van een gemeente de mogelijkheid om daartoe aangewezen inrichtingen te verzoeken om een rapportage inzake de bedrijfsbrandweer in te dienen. Op basis van die rapportage kan het bevoegd gezag vervolgens overgaan tot het aanwijzen van de inrichting voor het hebben van een bedrijfsbrandweer (bbw). Er is dus sprake van een tweetrapsraket: de rapportage én de afweging door het bevoegd gezag.

Basis voor een eventuele aanwijzing is de aanwezigheid van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Dat wordt omschreven als:

"Een situatie waarbij naar het oordeel van burgemeester en wethouders als gevolg van geloofwaardige incidentscenario's binnen een inrichting een schade in de omgeving van die inrichting kan ontstaan, die duidelijk groter is dan de schade die optreedt door mogelijke ongevallen in de betrokken omgeving zelf en waarop de overheidsbrandweer is berekend."

Een bedrijfsbrandweer wordt voorgeschreven als het bevoegd gezag van mening is:

- a. dat de aanwezige LOD's binnen een inrichting onvoldoende zijn om de geloofwaardige scenario's te voorkomen of te beperken én
- b. dat er sprake is van toegevoegde waarde van een bbw door een snellere opkomsttijd dan de overheidsbrandweer (10-15 min.) en/of de inzet van specialistische middelen waarover de overheidsbrandweer niet beschikt.

Momenteel wordt in opdracht van het ministerie van BZK een project uitgevoerd naar de herziening van het Besluit bedrijfsbrandweren, een en ander op basis van een eerder uitgevoerde evaluatie van de praktijksituatie in Nederland met betrekking tot het besluit. Een belangrijk onderdeel van de herziening vormt de reikwijdte van het Besluit, dus welke inrichtingen vallen er onder. Volgens de laatste inzichten gaat het in ieder geval om:

- inrichtingen die vallen onder het Brzo;
- vervoersgebonden inrichtingen, met name stuwadoorsbedrijven en rangeeremplacementen;
- inrichtingen, vallend onder de Kernenergiewet.

Dan bestaat nog de vraag of er nog andere inrichtingen bestaan die zorgen voor een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid. Daarbij wordt met name gedacht aan (een beperkt aantal) inrichtingen/installaties, die vallen onder de ARIE-regeling. Er is met BZK overeengekomen om via een pilot te achterhalen of het zinvol is de reikwijdte uit te breiden met ARIE-plichtige inrichtingen/installaties. Daartoe is onlangs door de uitvoerders van het project en BZK overleg gevoerd met het ministerie van SZW (mevrouw E. van der Stegen) en de AI (de heren P. van de Riet en J. van Liempt).

Uit dat overleg is naar voren gekomen dat een kleine enquête onder de AI-teams die zich bezighouden met de ARIE-regeling mogelijk inzicht kan geven in het nut en de haalbaarheid van zo'n uitbreiding van de reikwijdte. Voor de goede orde: er vindt ook onderzoek plaats naar een uitbreiding van de reikwijdte met andere inrichtingen (vallend onder de Mijnwet, Bevi).

Met betrekking tot de ARIE-plichtige installaties is de gedachte dat de installaties met een minimale-effectafstand van 100m mogelijk in aanmerking komen voor een onderzoek naar de wenselijkheid van een bbw. Zo'n afstand zal vermoedelijk ook betekenen, dat er sprake is van gevaar buiten de inrichting.

Om zicht te krijgen op de omvang van die populatie en de aard van de relevante scenario's (met een effectafstand van minstens 100m) volgt hieronder een vragenlijst. Het verzoek is deze lijst in te vullen en het resultaat op te sturen naar de onderzoekers (Ingenieursbureau Oranjewoud/Save en Adviesbureau Van Dijke).

Indien u behoefte heeft aan aanvullende informatie kunt u contact opnemen met:

Ingenieursbureau Oranjewoud/Save

G.W. Hoftijzer

T 0570 66 39 93 of

gert.hoftijzer@oranjewoud.nl

Het invullen van de vragenlijst kost u circa 20/30 minuten. Wilt u deze na invulling retourneren naar bovenstaand e-mailadres?

De lijst bevat vragen over de omvang van het aantal ARIE-installaties met een effectafstand van >100m en over de scenario's die daarvoor verantwoordelijk zijn.

Vragenlijst

I Aantal ARIE-plichtige installaties met een effectafstand van minstens 100m.

1. Hoeveel ARIE-plichtige installaties kent u inmiddels?

<5	☐
5 - 10	☐
10 - 20	☐
20 - 30	☐
30 - 40	☐
40 - 50	☐
>50	☐
2. Van hoeveel van die installaties bedraagt de effectafstand van scenario's minstens 100m?

.....	☐
-------	--------------------------
3. Kunt u een schatting geven welk percentage ARIE-plichtige installaties u inmiddels kent?

<10	☐
10 - 25	☐
25 - 50	☐
>50	☐

II Informatie omtrent scenario's

1. Zijn de scenario's met een effectafstand van minstens 100m in principe bestrijdbaar door een bedrijfsbrandweer? (via blussing, koeling, afdekken, neerslaan, etc.)

ja / nee / soms	☐
-----------------	--------------------------
2. Kunt u uw antwoord toelichten?
3. Hebt u een mening over het gehanteerde criterium voor eventuele opname van deze categorie in een nieuw Besluit bedrijfsbrandweren (effectafstand >100m)?

ja / nee	☐
----------	--------------------------
4. Kunt u daar iets meer over zeggen?

5. Gaat het bij die scenario's (>100m) om worst-casesituaties (compleet falen van de omhulling) of betreft het ook scenario's met een kleinere omvang (lekkages)? worstcase/minder/varieert ▼

6. Als er ARIE-installaties bekend zijn, waarbij het belangrijkste scenario brand is (met een kleinere effectafstand dan 100 m), bestaat dan de mogelijkheid op escalatie (uitbreiding naar andere onderdelen binnen de inrichting), wanneer zo'n brand uitbreekt en niet op tijd wordt ingegrepen? ja / nee / soms ▼

7. Hebt u er bezwaar tegen als de onderzoekers desgewenst nog een keer contact met u opnemen over uw antwoorden? ja / nee ▼
 Indien u geen bezwaar heeft, kunt u dan uw telefoonnummer, e-mailadres achterlaten?
.....

Met vriendelijke groet,
 Ingenieursbureau Oranjewoud B.V.

Gert Hoftijzer
 Hoofdadviseur Save