



GEMEENTE GOEDEREDE

BELEIDSNOTITIE

BRANDVEILIGHEID

RECREATIETERREINEN

GEMEENTE GOEDEREDE

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING.....	3
1.1	INLEIDING	3
1.2	AANLEIDING	3
1.3	DOEL (OPDRACHT)	3
1.4	DEFINITIEBEPALING ‘RECREATIETERREINEN’	3
1.5	WERKWIJZE	4
1.6	LEESWIJZER	4
2	KADERS BRANDVEILIGHEID RECREATIETERREINEN.....	5
2.1	WETTELIJKE ZORG BRANDVEILIGHEID	5
2.2	RICHTLIJNEN EN HANDLEIDINGEN BRANCHEVERENIGINGEN	6
2.3	LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN.....	6
2.4	UITGANGSPUNTEN VOOR DE GEMEENTE GOEDEREDE	7
3	BRANDVEILIGHEID RECREATIETERREINEN GOEDEREDE.....	8
3.1	HUIDIGE BELEID IN GOEDEREDE.....	8
3.2	VOORSTEL NIEUWE BELEIDSKADERS	8
3.3	SPECIFIEKE AANDACHTSPUNTEN IN BRANDVEILIGHEIDSBELEID GOEDEREDE.....	11
4	HANDHAVINGSBELEID	12
4.1	WETTELIJKE BASIS VOOR GEMEENTEN OM TE HANDHAVEN.....	12
4.2	INHOUDELIJKE UITGANGSPUNTEN VOOR HANDHAVING.....	13
5	5. FINANCIËLE CONSEQUENTIES.....	15
5.1	FINANCIËLE BEREKENING	15
5.2	RICHTLIJNEN	15
6	IMPLEMENTATIE	17
6.1	OVERGANG	17
6.2	BELEIDSPAN BESTEMMINGSPLAN RECREATIETERREINEN	18
6.3	GELIJKWAARDIGHEID	18
6.4	VOORLICHTING	18
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	20
7.1	DOEL VAN HET BELEIDSPAN	20
7.2	CONCLUSIES.....	20
7.3	AANBEVELINGEN	21
	BIJLAGE A: BEGRIPPEN	22
	BIJLAGE B: WETTELIJKE VERANKERING BRANDVEILIGHEID.....	24
	IN SCHEMA	24
	WET- EN REGELGEVING IN OPBOUW	25
	BIJLAGE C: FINANCIËLE BEREKENING.....	29
	AANPAK	29
	BIJLAGE D: BRANDBEVEILIGINGSVERORDENING, SEPARAAT DOCUMENT	32
	BIJLAGE E: AANVULLING OP BRANDBEVEILIGINGSVERORDENING, JACHTHAVENS.....	33

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Toerisme is in Goedereede een belangrijke economische sector met een grote betekenis voor de lokale vitaliteit. De toeristische bestedingen worden geraamd op circa € 70 miljoen per jaar en komen voor 85% voort uit de verblijfsrecreatie. De verblijfsmogelijkheden zijn divers: in de gemeente zijn reguliere en kleinschalige kampeerterreinen, vakantiehuisjes en appartementen en op kleine schaal ook logies (hotel, pension of bed & breakfast) aanwezig. Daarnaast is ook de watersport- en recreatie goed ontwikkeld. Het totaal aantal overnachtingen van niet-inwoners in de gemeente Goedereede wordt geraamd op 2,4 miljoen per jaar.

1.2 Aanleiding

Per 1 januari 2008 is de Wet op de Openlucht Recreatie (WOR) ingetrokken en bestaat de mogelijkheid (en noodzaak) voor een gemeente om een zelfstandig kampeerbeleid vorm te geven. In de WOR was geregeld dat kamperen alleen is toegestaan op grond van stelsel van vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen (betreft overwegend kamperen op kampeerterreinen) of – indien de gemeente kamperen buiten kampeerterreinen wil toestaan - bij lokale verordening. Met het vervallen van de WOR vervalt de vergunningplicht. Het bestemmingsplan wordt basisinstrument voor het wel of niet toestaan van kamperen. Voor beleid aanvullend op het bestemmingsplan is een lokale verordening nodig.

Voor het opnemen van regels en bepalingen in lokale verordeningen zijn verschillende kaders op het gebied van brandveiligheidsvoorschriften, maar er is nog geen uniforme wetgeving. Deze kaderdocumenten kunnen wel als leidraad voor het te vormen beleid gebruikt worden. Te denken valt aan de Handreiking Brandveiligheid Kampeerterreinen van het NVBR (landelijk) en de Handreiking Brandveiligheid Kampeerterreinen Zeeland (provinciaal).

In de gemeente Goedereede is per maart 2008 een ‘Beleid actualisatie bestemmingsplan Verblifsrecreatie Goedereede 2020’ opgesteld. Op basis van dit ‘Beleid actualisatie’ zal het bestemmingsplan Verblifsrecreatie naar alle waarschijnlijkheid in 2013 vastgesteld worden. In het bestemmingsplan van een gebied worden voorwaarden, beperkingen en vergunningsvoorschriften opgenomen die *ruimtelijk* relevant zijn. In een bestemmingsplan worden echter geen voorschriften gesteld ten aanzien van de brandveiligheid van het terrein of gebied.

1.3 Doel (opdracht)

De intrekking van de WOR geeft de mogelijkheid voor de gemeente om zelfstandig recreatiebeleid te vormen. Doel van het nieuwe beleid is dat de brandveiligheid op recreatieterreinen vergroot wordt, waarbij op termijn ten minste wordt voldaan aan de in de landelijke kaders gestelde eisen. Kernvragen die beantwoord moeten worden om het nieuwe beleid vorm te kunnen geven zijn:

- Wat kan in het bestemmingsplan geregeld worden?
- Wat zijn niet ruimtelijk aspecten, die mogelijk een regeling verdienen?
- Hoe ver wil de gemeente gaan in de bewaking van kwaliteit?

Om deze vragen te beantwoorden dienen de concrete bepalingen in kaart gebracht te worden, die op grond van verschillende wet- en regelgeving van toepassing zijn op recreatieterreinen. Vervolgens wordt gekeken naar de mogelijkheden om deze wet- en regelgeving om te zetten in beleid. Wanneer een keuze is gemaakt in het onderbrengen van de brandveiligheidsvoorschriften, zullen in ieder afzonderlijk wetregime de aanvullende brandveiligheidsvoorschriften moeten worden aangegeven, zodat de nadere eisen door het gezaghebbende bestuur vastgesteld kunnen worden. In de financiële paragraaf wordt op basis van kengetallen geprognosticeerd welke inspanningen (en financiële middelen) nodig zijn voor zowel het vergunnen van de terreinen, als ook voor het proces van controle en handhaving op de gebruiksvergunning.

1.4 Definitiebepaling ‘recreatieterreinen’

Voorwaarde voor het opstellen van een eenduidige en duidelijk beleidsnotitie brandveiligheid recreatieterreinen, is dat de relevante begrippen helder zijn omschreven. In deze beleidsnotitie

wordt een voorstel opgesteld voor het brandveiligheidsbeleid van recreatieterreinen in de gemeente Goedereede. Daarmee vormt de ‘recreatieterreinen’ het sleutelbegrip in de notitie.

Recreatieterrein:

Volgens een definitie van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieu behoren de volgende aspecten en faciliteiten onder het begrip ‘recreatieterrein’:

- Dag- en verblijfsrecreatie zoals kampeergelegenheden, verblijfsaccommodatie (zoals jeugdherberg, hotel of bungalowpark), jachthavens;
- Dieren- en plantentuinen, evenementengelegenheden, recreatiecentra en visvijvers.

Een recreatieterrein is in algemene zin een terrein of plaats, geheel of gedeeltelijk ingericht, en blijkens die inrichting bestemd, om daarop gelegenheid te geven tot recreatief verblijf.

Evenementen vallen niet onder dit begrip. In de Wet ruimtelijke ordening (WRO), artikel 17 is geregeld dat burgemeester en wethouders van een gemeente ontheffing kunnen verlenen van het bestemmingsplan ten behoeve van evenementen die maximaal drie keer per jaar plaatsvinden en die ten hoogste 15 dagen per evenement duren (inclusief het opbouwen en afbreken van benodigde voorzieningen). Nadat op basis van de Wro vrijstelling is verleend, is voor deze evenementen wel een evenementenvergunning vereist op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Voor evenementen die vaker plaatsvinden of langer van duur zijn, dient ontheffing te worden aangevraagd op basis van artikel 19 van de Wro. Deze ‘zwaarste’ ontheffingsprocedure houdt een aanvraag voor een wijziging in het bestemmingsplan in (en is veelal kostbaar en tijdrovend).

Binnen de gemeente Goedereede wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de definities zoals die worden voorgesteld door het Ministerie van VROM. In bijlage A is een complete begrippenlijst ingevoegd.

1.5 Werkwijze

Bij het opstellen van deze notitie wordt uitgegaan van de bestaande kaders zoals die zijn weergegeven in bestaande wet en regelgeving. Ook is uitgegaan van de Handreiking Brandveiligheid Kampeertreinen van het NVBR. Daarnaast is er gekeken naar het beleid dat de gemeente Goedereede voerde voordat de Wet op de Openluchtrecreatie in 2008 werd ingetrokken en is aansluiting gezocht met het beleid van de gehele Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en modeldocumenten die zijn uitgegeven door onder andere de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Door middel van interviews zijn verschillende partijen betrokken bij het opstellen van het deze notitie. In eerste instantie betreft dit voornamelijk vertegenwoordigers van de gemeente en brandweer, in een later stadium zullen ook de vertegenwoordigers van de beheerders van recreatieterreinen betrokken worden (VEERO).

1.6 Leeswijzer

- a In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de kaders voor de brandveiligheid van recreatieterreinen. Gekeken wordt naar landelijke wetgeving, richtlijnen en ontwikkelingen.
- b Hoofdstuk 3 gaat dieper in op brandveiligheid van recreatieterreinen in Goedereede. De volgende vragen worden in hoofdstuk 3 beantwoord: wat is het huidige beleid met betrekking tot recreatieterreinen, welke kaders worden gehanteerd, wat is het ambitieniveau van Goedereede met betrekking tot brandveiligheid en welke nieuwe beleidskaders worden voorgesteld?
- c Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het handhavingsbeleid nader belicht.
- d In hoofdstuk 5 worden dan de financiële consequenties van het vernieuwde (voorgestelde) beleid berekend.
- e In hoofdstuk 6 wordt een aantal punten benoemd dat belangrijk is in het implementatieproces van het nieuwe beleid. Hoofdstuk 7 vat een en ander samen.
- f In de bijlage is een begrippenlijst opgenomen en wordt uitgebreid ingegaan op de wettelijke verankering van brandveiligheid. Bij dit beleidsplan hoort de (voorstel) brandbeveiligingsverordening, waarin alle concrete en specifieke bepalingen zijn opgenomen waaraan een recreatieterrein dient te voldoen.

2 Kaders brandveiligheid recreatieterreinen

In verschillende landelijke kaders (wetten) zijn bepalingen opgenomen op het gebied van brandveiligheidsvoorschriften. Ook bestaan verschillende mogelijkheden om in lokale verordeningen aanvullende eisen of voorwaarden te stellen. In dit hoofdstuk wordt de huidige landelijke wet- en regelgeving belicht en zijn landelijke richtlijnen en handleidingen van brancheverenigingen benoemd. Daarnaast worden ook enkele relevante landelijke ontwikkelingen omschreven.

2.1 Wettelijke zorg brandveiligheid

De gemeentelijke zorg voor brandveiligheid is in wet- en regelgeving neergelegd. De basis voor het uitvoeren van de brandpreventie ligt in de Brandweerwet, waar in artikel 1, lid 4, sub a, de brandweezorg wordt opgedragen aan burgemeester en wethouders:

“Het voorkomen van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt”.

Bovendien stelt artikel 12 van de Brandweerwet dat ten aanzien van bovenstaande taak door de gemeenteraad bij verordening regels vastgesteld kunnen worden in een brandbeveiligingsverordening. Daarnaast wordt de verantwoordelijkheid voor het handhaven van een adequaat brandveiligheidsniveau ook op grond van de Woningwet en de Wet Milieubeheer bij het college van burgemeester en wethouders neergelegd.

De kern van de wettelijke regelingen waar de brandweer en gemeente op het gebied van proactie en preventie met betrekking tot brandveiligheid op recreatieterreinen mee te maken hebben, luidt als volgt:

- **Rijksniveau:**
 - *Wet op de Ruimtelijke Ordening:* streekplannen, structuurplannen, bestemmingsplannen en planologische maatregelen zoals: afstanden tussen de gebouwen, bereikbaarheid van brandweervoertuigen en bluswatervoorziening. Deze wet biedt tegelijk de mogelijkheid van verdeling in zones. In het bestemmingsplan kunnen voorwaarden opgenomen die ruimtelijk relevant zijn. De gemeente Goedereede heeft in 2008 het beleid voor de actualisatie van het bestemmingsplan Verblijfsrecreatie vastgesteld. Het bestemmingsplan zal naar verwachting vastgesteld worden in 2013. In dit plan zullen bovenstaande maatregelen (met betrekking tot brandveiligheid) vastgelegd worden.
 - *Woningwet:* Onder de woningwet vallen bouwwerken op recreatieterreinen, zoals een winkel, bovendien geldt deze wet ook voor bungalowparken; door de wijziging (per 1 april 2007) van de Woningwet, treedt een rechtstreekse werking op van:
 - Bouwbesluit 2003: bouwtechnische eisen voor het brandveilig (ver)bouwen en de brandveilige toestand (bouwkundig) van bouwwerken;
 - Gebruikseisen die onder de bouwverordening vielen zijn per 1 november 2008 overgegaan naar het Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken.
 - *Wet Milieubeheer:* eisen/voorzieningen die de gevolgen van brand voor het milieu moeten beperken. Deze wet geldt niet voor de brandveiligheid van personen in het gebouw zelf. Onder deze wet viel tot 1 januari 2008 het Besluit horeca-, sport- en recreatie- inrichtingen milieubeheer. Dit besluit is overgegaan op het Activiteitenbesluit waarin verschillende besluiten zijn samengevoegd. In dit besluit zijn de voorwaarden opgenomen welke bepalen wanneer recreatie-inrichtingen meldings- of vergunningsplicht hebben (categorie A-B of C inrichtingen).
 - *ARBO-wet:* voorzieningen wat betreft de veiligheid van werknemers in een gebouw. De handhaving van deze wet is opgedragen aan de Arbeidsinspectie; het is dus geen gemeentelijke bevoegdheid.
- **Gemeentelijk niveau:**
 - *Algemene Plaatselijke Verordening:* een gemeentelijke verordening voor onder meer aspecten van de openbare orde en veiligheid.
 - *Brandbeveiligingsverordening:* deze verordening is vastgesteld voor gevallen waar geen andere regelgeving in voorziet. Op grond hiervan worden gebruiksvergunningen afgegeven voor (feest)tenten, terreinen, restaurantschepen en andere afgemeerde

bouwwerken. Door het vervallen van de Wet op Openluchtrecreatie is er geen wettelijke grondslag voor de brandbeveiligingsverordening met betrekking tot recreatieterreinen. Het doel van dit beleidsplan is dan ook om dit beleid opnieuw vast te stellen. Specifiek voor jachthavens kan een extra paragraaf/ aanvulling in de brandbeveiligingsverordening worden opgesteld (die is immers bedoeld om regels te maken voor objecten/ plekken waarvoor geen wet- en regelgeving van kracht is). Deze paragraaf is in de nieuw opgestelde brandbeveiligingsverordening in samenspraak met de brandweer vormgegeven.

In bijlage B van dit beleidsplan is het uitgebreide overzicht van alle relevante wettelijke kaders (wetten, regels en besluiten) opgenomen.

2.2 Richtlijnen en handleidingen brancheverenigingen

Naast wettelijke bepalingen ten aanzien van brandveiligheid van gebouwen en terreinen zijn door verschillende brancheverenigingen en ministeries documenten opgesteld die worden gehanteerd als leidraden en richtinggevende kaders. Het betreft informele wetten en regels die in den lande worden toegepast.

- Handreiking Brandveiligheid Kampeerterreinen, uitgegeven door de NVBR in januari 2007;
- Handreiking Brandveiligheid Kampeerterreinen Zeeland, versie 2009 (provinciaal);
- Model Brandbeveiligingsverordening door de VNG, versie 2008;
- Normenkader uit Kampeervergunningen Goedereede;
- Brandbeveiligingsverordening Schouwen-Duiveland, versie 2009;
- Handleiding bluswatervoorziening en bereikbaarheid, uitgegeven door de NVBR in 2003.

2.3 Landelijke ontwikkelingen

(concept) Wet op de Veiligheidsregio's

In het kader van het Wetsvoorstel kwaliteitsbevordering krijgen de Veiligheidsregio's gestaag vorm. De (concept) Wet op de Veiligheidsregio's zal een meer regionaal gerichte samenwerking tot gevolg hebben. De wet richt zich vooral op het versterken van het regionaal beheer: het borgen en verbeteren van kwaliteit en samenwerken van de gemeentelijke brandweeren als ware het één organisatie. Veiligheidsregio's dienen regionale steunpunten pro- actie en preventie tot stand te brengen om de vakinhoudelijke expertise en de functionele organisatorische scheidingen tot stand te brengen.

De regionalisering heeft tot gevolg dat beleid op het gebied van brandveiligheid niet alleen met de gemeentelijke brandweer afgestemd moet worden, maar ook met de regionale brandweer van de VRR. In lijn met deze ontwikkeling, worden activiteiten van de brandweer in Goedereede in regionaal verband afgestemd.

De gemeente Goedereede speelt bewust in op deze ontwikkeling, omdat ervoor wordt gekozen een zelfde beleidslijn (en wettelijk kader) te hanteren die ook wordt gebruikt in de omliggende gemeenten. Daarbij wordt tevens afstemming gezocht met het beleid van de provincie Zeeland en in het bijzonder met het beleid van de gemeente Schouwen-Duiveland.

Het beleid van de gemeente Goedereede wordt via de regionale brandweer van Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) ook gespiegeld aan de regionale beleidslijn.

Besluit gebruik bouwwerken

In het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving wil VROM tevens de voorschriften van de gebruiksvergunningen landelijk uniformeren. Daartoe is op 1 november 2008 het Model Besluit Gebruik bouwwerken in werking getreden.

Het moderniseren van de regelgeving heeft gevolgen voor de brandweer. Het Besluit Gebruik Bouwwerken heeft een rechtstreekse werking waardoor naar verwachting hoofdstuk 6 van de gemeentelijke bouwverordening (conform Model) komt te vervallen. Het aantal gebouwen waarvoor een gebruiksvergunning nodig is, zal door de rechtstreekse werking drastisch beperkt worden, maar heeft aan de andere kant tot gevolg dat controle en inspectie veel meer de nadruk zullen krijgen voor de brandweer.

Dit besluit zal worden ingebed in de komende Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). Ruim 25 (huidige) vergunningen worden samengepakt in een zogenaamde ‘Omgevingsvergunning.’ Gemeenten zijn al druk bezig met het realiseren van de één-loket-functie in een gemeente.

Uit de bovenstaande opsomming blijkt dat de wet en regelgeving ten aanzien van brandveiligheid van recreatieterreinen verspreid is, bepalingen zijn opgenomen in bestemmingsplannen en wetten op het gebied van bouwen, milieu en de Brandweerwet. Doel van dit beleidsplan is om de relevante (brandveiligheids)voorwaarden die voortkomen uit deze wetgeving samen te voegen tot één vergunning. Hierbij dient tevens aandacht te zijn voor de regionale context en ontwikkelingen.

2.4 Uitgangspunten voor de gemeente Goedereede

De in hoofdstuk 2 geschetste bestaande wet en regelgeving geeft weer aan welke eisen de brandveiligheid van recreatieterreinen moet voldoen. Daarnaast wordt de Handreiking Brandveiligheid Kampeertreinen van het NVBR als leidraad gebruikt. Deze leidraad is uitsluitend gericht op kampeertreinen, maar kan als kader gebruikt worden voor het algemene recreatiebeleid van de gemeente. Bovendien wordt ook uitgegaan van de geldende algemene voorschriften zoals deze voor het vervallen van de Wet op Openluchtrecreatie in de gemeente zijn gehandhaafd. Deze worden gespiegeld aan nieuwe omstandigheden en inzichten en waar nodig worden bepaalde zaken scherper geformuleerd.

Het begrip recreatieterrein wordt breed geïnterpreteerd, dit betekent dat de voorwaarden niet alleen kampeertreinen betreffen, maar ook andere terreinen zoals bungalowparken dienen aan een aantal voorwaarden, zoals benoemd in het bouwbesluit 2003, te voldoen. Tevens wordt een aantal voorwaarden dat slechts betrekking heeft op jachthavens opgenomen in (een bijlage van de) de Brandbeveiligingsverordening. Jachthavens hoeven dus niet te voldoen aan alle voorwaarden benoemd in de brandbeveiligingsverordening.

In 2008 is door de gemeente het document ‘Beleid actualisatie bestemmingsplan Verblijfsrecreatie, Visie op verblijfsrecreatie Goedereede 2020’ opgesteld. Ook dit document wordt tegen de achtergrond meegenomen in het bepalen van het brandveiligheidsbeleid voor recreatieterreinen in de gemeente Goedereede.

3 Brandveiligheid recreatieterreinen Goedereede

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het huidige beleid van Gemeente Goedereede met betrekking tot brandveiligheid op recreatieterreinen. Er wordt bepaald binnen welke kaders de gemeente het nieuwe beleid wil vaststellen en welk ambitieniveau de gemeente daarbij heeft.

Belangrijke uitgangspunten of keuzes die het veiligheidsbeleid voor recreatieterreinen bepalen zijn in dit hoofdstuk omkaderd.

3.1 Huidige beleid in Goedereede

In eerste instantie wordt in bestemmingsplannen, een gemeentelijk plan voor een klein deel van de gemeente en bindend voor de burgers, de ruimtelijke inrichting heel precies (in voorschriften en op een plankaart) vastgelegd. In de bestemmingsplannen van de gemeente wordt ook geregeld welke gebieden zijn aangewezen als recreatie- en/of kampeerterreinen. Dit bestemmingsplan geldt als basis.

Nadat de WOR niet meer van kracht is, worden binnen de gemeente Goedereede ten aanzien van kampeerterreinen geen vergunningen meer afgegeven en vinden geen controles of handhaving plaats. Overige recreatieterreinen, zoals bungalowparken, zwembaden etc. worden meegenomen in het proces van controle en handhaving vanuit de gebruiksvergunning die in het kader van de Bouwverordening is afgegeven.

Voor de vele jaarlijkse evenementen die plaatsvinden binnen de gemeente Goedereede, zoals braderieën, markten, openlucht concerten etc., worden Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV's) afgegeven. De brandweer, en in sommige gevallen de gemeente of politie, voert de controles rond APV's binnen de gemeente uit. De evenementen die worden vergund door middel van een APV vallen niet onder het recreatiebeleid (zie ook paragraaf 1.4).

3.2 Voorstel nieuwe beleidskaders

Bestemmingsplan:

Uitgegaan wordt van de basis van het gemeentelijke beleid ten aanzien van de inrichting van delen van het gemeentelijk grondgebied, het bestemmingsplan, waarin de ruimtelijke indeling van recreatieve terreinen bepaald wordt voor bijvoorbeeld plaatsing van kampeermiddelen. Ook voorschriften gericht op het ruimtelijk inpassen van het terrein in de omgeving vallen hieronder. De voorwaarden, beperkingen en vergunningsvoorschriften die ruimtelijk relevant zijn, dienen in de toekomst in het bestemmingsplan te worden opgenomen (Beleid actualisatie bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Visie verblijfsrecreatie Goedereede 2020, p. 10 en p. 34).

Het bestemmingsplan dient te regelen waar kampeerterreinen gevestigd mogen worden en waar niet. De ruimtelijke zonering geeft aan waar vestiging van nieuwe terreinen of uitbreiding van bestaande terreinen mogelijk is. Op dit moment is het bestemmingsplan recreatieterreinen nog niet vorm gegeven. Wanneer dat project van start gaat, zullen de eerste voorwaarden en veiligheidsvoorschriften in zonering en ruimtelijke indeling dienen te worden doorvertaald. Ruimtelijke relevante bepalingen dienen in het nog te ontwikkelen bestemmingplan recreatieterreinen te worden opgenomen.

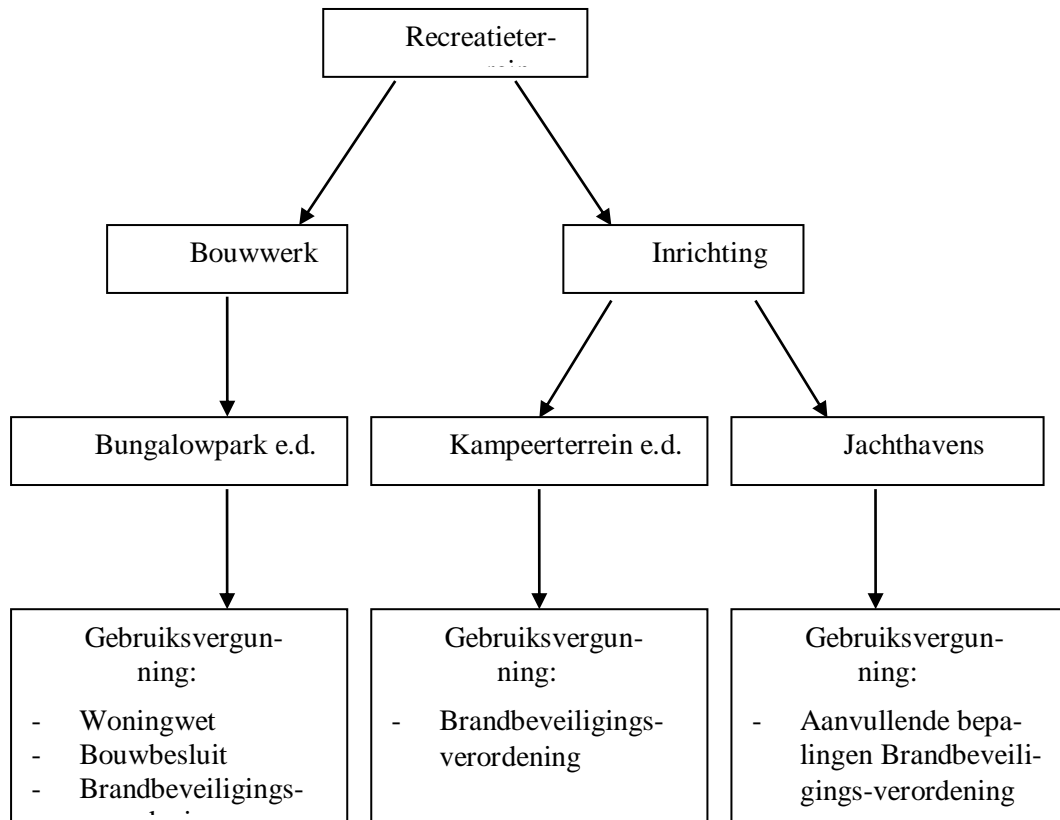
Het bestemmingsplan, waarin ruimtelijke indeling van recreatieve terreinen wordt bepaald, bevat de eerste veiligheidsvoorschriften en vormt de basis van het veiligheidsbeleid voor recreatieterreinen.

De volgende specifieke begrippen die vallen onder de noemer 'recreatieterreinen' dienen daarbij te worden aangemerkt:

- kampeerterreinen;
- kleinschalige kampeerterreinen;
- jachthavens;
- overig kamperen stacaravans / chalets;
- bedrijfswoningen op recreatieterreinen, c.q. beheerderwoningen op recreatieterreinen;
- differentiatie van recreatiewoningen.

(Beleids actualisatie bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Visie verblijfsrecreatie Goedereede 2020, p14-17).

Een belangrijk aspect dat voorheen was geregeld in de kampeervergunning, kan echter *niet* direct worden afgedwongen in een bestemmingsplan, te weten, de brandveiligheid van een terrein of bouwwerk (waaronder toegankelijkheid voor de brandweer, aanwezigheid van voldoende bluswatervoorzieningen, middelen voor het ontdekken en beheersbaarheid van de brand), voldoende afstand tussen kampeermiddelen onderling om overslag te voorkomen en beperken). Daarom dienen aanvullende brandveiligheidseisen- en voorschriften vastgesteld te worden voor een recreatieterrein. Het borgen van de aanvullende maatregelen ten aanzien van brandveiligheid kan op twee verschillende manieren. De gemeente Goedereede heeft deze opties zorgvuldig afgewogen en is gekomen tot onderstaande indeling.



De twee opties voor het opnemen van brandveiligheidsvoorschriften zijn:

1. Opnemen van brandveiligheidsvoorschriften in de benodigde *gebruiksvergunning* voor bouwwerken;
2. Daarnaast kunnen voorschriften worden ondergebracht in de brandbeveiligingsverordening waarbij een *gebruiksvergunning* wordt afgegeven voor het recreatieterrein.

Bouwwerken: Gebruiksvergunning

De eerste optie, het opnemen van brandveiligheidsvoorschriften in de benodigde gebruiksvergunning voor bouwwerken, zal door de gemeente Goedereede worden toegepast op recreatiewoningen en bungalowparken. Deze genoemde objecten zullen in de toekomst, op basis van de Woningwet: het Bouwbesluit en de (voormalige) Brandveiligheidsverordening een gebruiksvergunning- of melding nodig hebben.

Het kan zijn dat de Wet Milieubeheer tevens van toepassing is (wanneer het gaat om opslag van gevaarlijke stoffen). In dat geval dienen de maatregelen in het Gebruiksbesluit aanvullend te zijn op de bepalingen uit de Wet Milieubeheer (de voorwaarden in het Gebruiksbesluit mogen niet bijten met de voorwaarden uit de Wet Milieubeheer). De Brandbeveiligingsverordening mag dus geen regelingen opnemen voor zover daar in een andere wet al in is voorzien.

De voorwaarden die worden gesteld ten aanzien van brandveiligheid van alle bouwwerken, zijn landelijk geüniformeerd en zijn terug te vinden in het Gebruiksbesluit. Hierin bestaan geen verschillen meer per gemeente ten opzichte van elkaar.

Inrichtingen, kampeerterrinen: Brandbeveiligingsverordening

De tweede optie, het onderbrengen van voorschriften in de brandbeveiligingsverordening waarbij een gebruiksvergunning wordt afgegeven voor het recreatieterrein, zal toegepast worden door de gemeente Goedereede voor kampeerinrichtingen. Overige (aanvullende) voorwaarden worden opgenomen in een brandbeveiligingsverordening; voor inrichtingen en kampeerterrinen wordt dus een afzonderlijke gebruiksvergunning afgegeven. Dit betekent dat de gemeente, waar accurate wet- en regelgeving ontbreekt, zelf kan bepalen welke lijn de gemeente volgt. Gemeente Goedereede heeft besloten om uit te gaan van de handreiking NVBR, het Model Brandbeveiligingsverordening VNG en het beleid van de Provincie Zeeland. In een brandbeveiligingsverordening zijn regels en maatregelen samengebracht op basis waarvan men een vergunning- of gebruiksmelding kan afgeven aan inrichtingen. Het opstellen van het brandveiligheidsbeleid ten aanzien van recreatieterreinen heeft aanleiding gegeven aan de gemeente Goedereede voor een herziening van de bestaande brandbeveiligingsverordening. Het voorstel voor de nieuwe Brandbeveiligingsverordening (die sterk is gebaseerd op het model zoals dat is uitgegeven door de NVBR en ook wordt gehanteerd in Schouwen-Duivenland), is als een bijlage van dit rapport meegestuurd.

In de bijlage van de brandbeveiligingsverordening zijn ook de brandveiligheidsvoorschriften opgenomen die specifiek gelden voor recreatieterreinen. De brandbeveiligingsverordening dient door de gemeenteraad opnieuw vastgesteld te worden. Nadat een inrichting is opgeleverd, dient een gebruiksvergunning te worden verleend, die het brandveilig gebruik van de inrichting vastlegt. De voorwaarden die in een gebruiksvergunning worden gesteld zijn primair gericht op de veiligheid van de mensen en de omgeving van het inrichting. Er wordt verschil gemaakt tussen algemene voorwaarden - zoals de verplichting van het vrij houden van de aanwezige nooduitgangen - en meer specifieke voorwaarden zoals het maximaal aantal kampeermiddelen in relatie tot de grootte van het terrein. De vergunning wordt uitgegeven voor onbepaalde duur. Dat betekent dat de vergunning van kracht blijft tenzij:

- Het object of terrein een andere gebruiker krijgt (van eigenaar wisselt);
- Het type gebruik wisselt (de functie verandert);
- Er een grootschalige verbouwing of herindeling plaatsvindt.

Een belangrijk voordeel van de bovenbeschreven systematiek, waarbij het bestemmingsplan als uitgangspunt genomen en aanvullende eisen worden gesteld in de gebruiksvergunning voor inrichtingen (brandbeveiligingsverordening), is dat het de rechtsgelijkheid vergroot, omdat het beleid in lijn is met landelijk geldende voorschriften. Bovendien is het wel of niet verkrijgen van een vergunning voorspelbaar; een eigenaar weet aan welke voorwaarden men dient te voldoen om een vergunning toegewezen te krijgen. Hierdoor wordt de transparantie van het traject voor het verlenen van een recreatievergunning vergroot.

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is aanvullend aan het bestemmingsplan waar het gaat om zaken als openbare orde en veiligheid voor bijvoorbeeld evenementen in de gemeente Goedereede. De gemeente kan bij specifieke situaties specifieke voorschriften opnemen.

Inrichtingen, jachthavens: Brandbeveiligingsverordening

Voorstel is dat in de Brandbeveiligingsverordening een separate sectie wordt opgenomen die regels en eisen stelt ten aanzien van de veiligheid van jachthavens. Op dit moment is daar nog niet in voorzien in de Brandbeveiligingsverordening, maar in overleg met de regionale brandweer van de VRR is reeds een aantal aanvullende eisen opgesteld op het gebied van brandveiligheid. Die zijn opgenomen als bijlage E.

In de bijlage van de brandbeveiligingsverordening dienen de brandveiligheidsvoorschriften opgenomen te worden die specifiek gelden voor recreatieterreinen. De brandbeveiligingsverordening dient door de gemeenteraad opnieuw vastgesteld te worden. Deze kan worden aangevuld met een aparte sectie voor jachthavens.

3.3 Specifieke aandachtspunten in brandveiligheidsbeleid Goedereede

De gemeente Goedereede heeft zich als doel gesteld om in het veiligheidsbeleid ten aanzien van recreatieterreinen te voldoen aan de eisen en kaders die in de huidige wet- en regelgeving en richtlijnen zijn opgenomen. Tevens dient, indien wenselijk of noodzakelijk, ruimte te zijn voor specifieke regelingen of maatregelen die voortvloeien uit het verzorgingsgebied en risicobeeld van de gemeente Goedereede.

Specifieke aandacht in het te vormen beleid dient rekening te houden met een probleem dat eilandelijk wordt gesignaleerd: De beperkte mate van bereikbaarheid van sommige (recreatie)terreinen in de gemeente Goedereede is een van de aanleidingen geweest om het beleid te herzien en aan te scherpen. Toch was binnen de gemeente en brandweer het besef aanwezig dat ook op korte termijn een oplossing moest worden gevonden voor het bereikbaarheidsprobleem. Daarom is in 2008 door de brandweer een apart voertuig in gebruik genomen dat precies aansluit op de behoefte van de brandweer in het specifieke verzorgingsgebied van Goedereede: een hulpverleningsvoertuig dat zo is ingericht dat het het strand makkelijk kan bereiken en hulp geboden kan worden, ondanks slechte bereikbaarheid en beperkte bluswatervoorziening op terreinen. Zowel in het huidige als in het toekomstige beleid dient er continu aandacht te zijn voor bereikbaarheid en voldoende bluswatervoorzieningen in de gemeente.

Extra eisen dienen ook te worden gesteld aan de toegankelijkheid van terreinen, waar de toegang wordt afgesloten met een elektronische slagboom en waar niet 24/7 een portier aanwezig is. Hulpdiensten dienen toegang te krijgen tot deze terreinen door het gebruik van een sleutelkluis of een regionaal toegepaste sleutel. Dit is in lijn met het gebruiksbesluit, welke aangeeft dat hekwerken die een verbindingsweg of een opstelplaats afsluiten, snel en gemakkelijk geopend kunnen worden.

Een belangrijke voorwaarde voor de inzet van de brandweer bij een brand is het voorhanden zijn van een bluswatervoorziening. De brandweer moet binnen korte tijd kunnen beschikken over bluswater. Voldoende bluswater is een aandachtspunt in de gemeente Goedereede. De gemeente is niet in alle situaties verplicht te voorzien in een bluswatervoorziening. Bij het niet voorhanden zijn van (een toereikende) openbare bluswatervoorziening kan de gemeente een exploitant verplichten op eigen kosten te voorzien in een niet-openbare bluswatervoorziening (op eigen terrein). Indien niet aan deze basiseisen kan worden voldaan, moet een plan van aanpak worden gemaakt, waarin de primaire en secundaire bluswatervoorziening worden geregeld en omschreven. De bluswatervoorziening dient te voldoen aan dezelfde eisen zoals deze gesteld worden voor openbare bluswatervoorzieningen.¹

Omdat de laatste jaren een (afwijkend) beleidskader op basis van de WOR is gehanteerd in de gemeente Goedereede, dient rekening te worden gehouden met een 'overgangperiode' van de klant (burger) van de oude naar een nieuwe situatie waarin verschillende brandveiligheidseisen en voorschriften worden opgelegd voor de inrichtingen. Op deze overgangperiode wordt in dit document nog nader ingegaan.

¹ Brandbeveiligingsverordening Goedereede 2009, bijlage 1 artikel 3

4 Handhavingsbeleid

Gemeenten stellen met vergunningverlening en handhaving eisen aan het brandveilig (ver)bouwen van bouwwerken. Het brandveilig gebruik van bouwwerken controleren en handhaven gemeenten op grond van het Gebruiksbesluit. Op grond van de Wet op de economische delicten (WED) is overtreding van de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften een strafbaar feit.

Volgens de vaste lijn in rechterlijke uitspraken is de gemeente in beginsel verplicht om te handhaven. De gemeente moet daarom, met uitzondering van bijzondere omstandigheden, bij elke overtreding optreden. Welke omstandigheden bijzonder genoeg zijn om een overtreding te gedogen, dient in de gemeente per geval te worden beoordeeld. Als de gemeente een overtreding niet direct aanpakt, mag zij altijd in een later stadium alsnog handhavend optreden. Gemeenten Goedereede past alleen bestuurlijke dwang toe (geen strafrechtelijke handhaving). Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 4.1.

4.1 Wettelijke basis voor gemeenten om te handhaven

Handhaven is de fase die volgt op toezicht houden. Concreet betekent dit dat er stappen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat regelgeving wordt nageleefd. Dwangmiddelen kunnen worden toegepast om te bereiken dat (brand)veiligheidsregels worden nageleefd of een (brand)gevaarlijke situatie wordt beëindigd/voorkomen.

De algemene handhavingsbevoegdheid is neergelegd in artikel 125 van de Gemeentewet. In dit artikel is aan het college de bevoegdheid gegeven met bestuursdwang op te treden.

Onder bestuursdwang wordt volgens artikel 5:21 Algemene Wet Bestuursrecht verstaan: "Het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met, bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten".

In artikel 5:32 lid 1 Algemene Wet Bestuursrecht is bepaald dat een bestuursorgaan dat bevoegd is tot het toepassen van bestuursdwang in plaats daarvan een last onder dwangsom kan opleggen. Van dit "reguliere" handhavingsinstrument wordt in de volgende gevallen gebruik gemaakt:

- *Sinds de wijziging van de Woningwet op 1 april 2007*: bij overtredingen van de direct werkende voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de gebods- en verbodsbepalingen van de Bouwverordening (als verduidelijking van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven om aan de regelgeving te voldoen);
- *Sinds het Besluit Gebruik Bouwwerken van toepassing is*: bij overtredingen van de direct werkende voorschriften ten aanzien zijn gesteld. Het gaat om bepaalde overtredingen van de bouwregelgeving (waaronder overtredingen die betrekking hebben op (brand)veiligheid en gezondheid) als misdrijf (indien opzettelijk gepleegd) dan wel als overtreding (in de overige gevallen) strafbaar gesteld in de WED. Het op grond van de WED strafbaar stellen van overtreding van voorschriften van de bouwparagraaf van de Woningwet sluit aan bij de strafbaarstelling van een groot aantal milieudelicten en bij overtredingen van bestemmingsplannen.

Er wordt een duidelijk primaat gelegd bij de bestuursrechtelijke weg van handhaven. Hiermee wordt bedoeld dat bestuursrechtelijk optreden tegen schendingen van de wettelijke regels en normen de voorkeur heeft. De aan deze keuze ten grondslag liggende redenen zijn dat het bestuur met de bestuursrechtelijke weg de regie in eigen hand houdt en niet afhankelijk is van hetgeen de officier van justitie ter zake beslist.

Het strafrecht is in het algemeen vooral gericht op de bestraffing van de dader van een strafbaar feit. De strafrechtelijke weg in het kader van de WED geldt nadrukkelijk als ultimum remedium (dat wil zeggen als laatste in te zetten middel) aldus de toelichting van de Minister van VROM bij de introductie van de strafbaarstelling via de WED.

De gemeente Goedereede past in principe alleen bestuursrechtelijke dwang toe en handhaaft niet op grond van de WED.

4.2 Inhoudelijke uitgangspunten voor handhaving

Bouwwerken: Gebruiksvergunning

De Woningwet schrijft voor dat burgemeester en wethouders bestuurlijk toezicht moeten uitoefenen op de naleving van de op die wet gebaseerde brandveiligheidsvoorschriften. Op grond van de Wet op de Economische Delicten (WED) is overtreding van de bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschriften een strafbaar feit.

Verbodsbepalingen in de Woningwet

De Woningwet staat het niet toe om:

- Zonder of in afwijking van een bouwvergunning te bouwen;
- Een bestaand bouwwerk in een bouwtechnische staat te brengen, te laten komen of te houden, die lager is dan de Bouwbesluitvoorschriften die voor bestaande bouwwerken gelden;
- Een bouwwerk te gebruiken of te laten gebruiken in afwijking van de gebruiksvoorschriften uit het Gebruiksbesluit.

Bouwbesluit 2003 en Bouwverordening gaan bij nieuwbouw boven vergunning

Nieuwbouwvoorschriften werken juridisch door via de bouwvergunning. Deze voorschriften kunnen alleen door burgemeester en wethouders worden gehandhaafd als ze zijn geconcretiseerd in de bouwvergunning. Als b en w (ten onrechte) een bouwvergunning heeft verleend die in strijd is met een nieuwbouwvoorschrift van het Bouwbesluit 2003 of de Bouwverordening, mag de bouw dus gewoon worden uitgevoerd. Er is wel sprake van een ondergrens: de voorschriften over de staat van bestaande bouwwerken moeten altijd in acht worden genomen. Een bouwwerk (of het gebruik daarvan) mag dus nooit in strijd met die voorschriften zijn. Voor monumenten geldt een uitzondering op deze regel.

Op grond van de Brandbeveiligingsverordening heeft de gemeente Goedereede de uitvoering van handhavende en controlerende taken opgedragen aan de brandweer van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast kunnen ook andere gemeentelijke diensten, zoals de dienst Bouw- en woningtoezicht en handhaving met het toezicht op naleving worden belast.

Voor zowel inrichtingen als bouwwerken gelden de volgende uitgangspunten:

Gelijkwaardigheid

Het Bouwbesluit biedt de mogelijkheid om een ‘gelijkwaardige oplossing’ toe te passen. Dat betekent dat een andere invulling mag worden gegeven aan de prestatie-eis, als er maar voldaan wordt aan de doelstellingen van die eis. De gekozen oplossing wijkt in dat geval af van de voorgeschreven eis, maar biedt ten minste dezelfde mate van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu als de oorspronkelijke eis. Gelijkwaardigheid is verder uitgewerkt in artikel 1.4 van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. In het handhavingbeleid kan gelijkwaardigheid een belangrijke rol spelen.

Verwijzingen naar NEN-normen

Het Bouwbesluit geeft prestatie-eisen waaraan een bouwwerk moet voldoen. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om een minimale afmeting in meters, is eenduidig vast te stellen of deze prestatie wordt geleverd of niet. Soms vraagt de bepaling van de prestatie echter een uitgebreidere uitleg. In zo’n geval wijst het Bouwbesluit naar een NEN-norm. Daarin staan één of meerdere methoden om aan het betreffende voorschrift te voldoen.

Kwaliteitsverklaringen voor brandveilige bouwdelen

Een zogenaamde erkende kwaliteitsverklaring is een schriftelijk bewijs dat een bouwproduct, bouw materiaal of bouwdeel voldoet aan het Bouwbesluit. Een bouwproduct, bouw materiaal of bouwdeel mag alleen worden toegepast op de wijze die op de verklaring staat. Een producent

van bouwproducten, bouwmaterialen of bouwdelen kan deze voorzien van een erkende kwaliteitsverklaring door deze te laten certificeren.

Nadat is ingestemd met het in dit document voorgestelde beleid, dient door de gemeente Goedereede (brandweer) een handhavings(activiteiten)plan te worden opgesteld. In dit plan wordt geregeld op welke wijze en met welke frequentie het proces van afgifte, controle, toezicht en handhaving plaatsvindt en wordt tevens bepaald wie (welk onderdeel van de gemeentelijke of regionale organisatie) taken uitvoert.

5 Financiële consequenties

Gemeente Goedereede heeft een groot aantal recreatieterreinen die opnieuw vergund dienen te worden en waarop toezicht en handhaving moet worden gehouden. Onderdeel van dit beleidsplan is het doorrekenen van de financiële consequenties op het gebied van Vergunningen, Toezicht en Handhaving.

5.1 Financiële berekening

In bijlage C is de berekening opgenomen voor het geschatte aantal uur dat jaarlijks benodigd is voor het de vergunningen en toezicht. Per medewerker per jaar wordt gerekend met 1300 werkuren (= 1 fte)². De kosten voor een medewerker preventie bedragen gemiddeld € 40.500,00 per jaar³.

Voor optie 1, vergunningverlening binnen 3 jaar, is jaarlijks ten minste 1070 uur benodigd, dit is 0,83 fte. De kosten komen neer op een bedrag van ongeveer € 33.615,00 per jaar.

Voor optie 2, vergunningverlening binnen 4 jaar, is jaarlijks ten minste 847 uur benodigd, dit is 0,66 fte. De kosten komen neer op een bedrag van ongeveer € 26.730,00.

Voor optie 3, vergunningverlening binnen 5 jaar, is jaarlijks ten minste 713 uur benodigd, dit is 0,55 fte. De kosten komen neer op een bedrag van ongeveer € 22.275,--.

Bestuurlijk dient een keuze gemaakt te worden voor een van deze opties, waarbij wordt aangegeven dat het college van Burgemeester en Wethouders opteert voor optie 3.

Wanneer de vergunningverlening is afgerond is het zaak dat ook de controle en eventuele handhaving zal dienen te geschieden. Naar verwachting zal er dan een verschuiving plaatsvinden van inzet voor de afgifte van een vergunning naar inzet tijdens controle en handhaving. Hierbij is uitgegaan van de verwachting dat er geen uitbreiding van de huidige recreatieve sector zal zijn. Totale inzet van genoemde uren zal dan ook structureel zijn.

5.2 Richtlijnen

De berekening van het aantal benodigde uren is gebaseerd op een aantal punten. Een wijziging in een of enkele van deze punten kan dus leiden tot een wijziging in het totaal aantal uren dat besteed wordt aan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Getracht is om onderstaande punten op te nemen in de urencalculatie, dit heeft geleid tot een aanvullende besteding van 15 uur per dossier. Men is uitgegaan van de volgende richtlijnen:

- De jaarlijkse kosten zijn sterk afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden ten aanzien van het handhavingsbeleid. Dit heeft betrekking op de geldigheidsduur van vergunningen, de verdeling van recreatieterreinen (verhouding moeilijke en makkelijke dossiers), het aantal controle momenten etc.
- De eerste 7 jaar zijn geen handhavingskosten opgenomen, aangezien in deze periode een overgangstermijn geldt. Na 7 jaar dienen alle recreatieterreinen te voldoen aan het beleid van Gemeente Goedereede, vanaf dan moet rekening gehouden worden met handhavingskosten. Waarbij de kosten sterk afhankelijk zijn van het aantal recreatieterreinen dat niet voldoet aan de wet- en regelgeving.
- Inspecties worden uitgevoerd door één persoon, wanneer besloten wordt om inspecties altijd door twee personen uit te voeren zullen er meer uren geraamd moeten worden.
- De basis van de financiële berekeningen vormt een overzicht van de recreatieterreinen uit 2006. Dit bestand kan in de tussentijd op punten zijn gewijzigd.
- Binnen Gemeente Goedereede zijn geen ervaringsgegevens beschikbaar. Er is daarom uitgegaan van landelijke kengetallen: de schatting van benodigde uren is gebaseerd op kenge-

² PreventieActiviteitenplan Brandweer district Goeree-Overflakkee (24-04-2008)

³ Uitgaande van een gemiddeld maandsalaris van € 2500,- per maand voor een medewerker in schaal 7 (€ 2.064 - € 2.691) of 8 (€ 2.236 - € 3.022). Dit is vermenigvuldigd met 12 maanden en vervolgens keer 1,35 om de totale jaarlijkse kosten voor de werkgever te berekenen.

tallen van het Preventie Activiteiten Plan. Aanbevolen wordt om ervaringsgegevens bij te houden en de kengetallen te evalueren.

- De kengetallen van het Preventie Activiteiten Plan zijn gebaseerd op de wetgeving die van kracht was voor de invoering van het Gebruiksbesluit. Doordat het gebruiksbesluit in 2008 is ingevoerd, zijn er nog geen nieuwe kengetallen beschikbaar. De verwachting is dat het totaal aantal uren benodigd voor controle niet sterk zal wijzigen. Het aantal uren dat besteed wordt aan de afgifte van een vergunning kan echter wel wijzigen doordat het aantal vergunningsplichtige gebouwen afneemt.
- De gemeente heeft na het vervallen van de Wet op de Openluchtrecreatie een aantal jaar niet gehandhaafd op het gebied van brandveiligheid van recreatieterreinen. Eigenaren van recreatieterreinen wordt gevraagd een Plan van Aanpak op te stellen zodat zij binnen een termijn van 7 jaar voldoen aan de brandbeveiligingsverordening. Op basis van dit Plan van Aanpak zal de gemeente een aantal controle momenten moeten inplannen. Dit betekent dat Gemeente Goedereede in de eerste periode meer uren zal moeten investeren in het aantal controlemomenten. Een bezoek aan een kampeerterrein van 1 keer per 2 jaar zal niet voldoende zijn om de voortgang van de verbeteringen op kampeerterreinen te meten. Daarnaast is ook aanvullende begeleiding per dossier verwacht.

6 Implementatie

Het nieuw beleid zal op sommige gebieden investeringen vereisen, van zowel de gemeente Goedereede alsook van de exploitanten van recreatieterreinen. In dit hoofdstuk worden enkele aandachtspunten genoemd die een belangrijke rol kunnen of dienen te spelen in de implementatie van het brandveiligheidsbeleid van recreatieterreinen.

6.1 Overgang

Overgangsrecht, met name voor bouwwerken

Met de ingang van het Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken in 2008 verschuift het accent van vergunningverlening voor de brandweer naar controle en handhaving. Hierbij wordt een actieve houding verwacht van de exploitant.

Vergunningen die zijn verleend onder de Wet op Openlucht Recreatie zijn komen te vervallen. Hierop is derhalve geen overgangsrecht van toepassing. Ook in het kader van de Brandbeveiligingsverordening Gemeente Goedereede uit 1993 zijn geen vergunningen verleend. Het overgangsrecht is daarom alleen van toepassing op vergunning die voor het inwerkingtreden van de nieuwe verordening zijn aangevraagd op grond van de Brandbeveiligingsverordening Gemeente Goedereede 1993, en waarop nog niet is beslist (zie artikel 17 van de brandbeveiligingsverordening Goedereede).

Hierbij geldt wel de aanvulling dat ook bestaande bouwwerken moeten voldoen aan de minimale eisen in het Bouwbesluit. De eisen aan bestaande bouwwerken zijn bedoeld als absoluut bodemniveau, dat nooit mag worden onderschreden omdat anders de (brand)veiligheid direct in gevaar komt. Een gebouweigenaar mag natuurlijk aanvullende brandveiligheidsmaatregelen nemen.

Met het vervallen van de Wet op de Openluchtrecreatie zijn er op het gebied van brandveiligheid geen controles uitgevoerd en is er alleen toezicht gehouden op die aspecten die in andere wet en regelgeving geregeld zijn.

Overgangstermijn, met name voor inrichtingen

Van sommige voorwaarden of eisen die in de gebruiksvergunning/verordening worden gesteld, is directe realisatie door de exploitant of eigenaar zowel mogelijk alsook noodzakelijk. Voorbeelden van voorwaarden waaraan exploitanten op basis van landelijke wet- en regelgeving direct dienen te voldoen, zijn het bijhouden van een nachtregister, voldoende (brand)bluswatervoorzieningen en aanwezige putten.

Een beperkt aantal voorwaarden dat is opgenomen voor recreatieterreinen is echter ingrijpend en in sommige gevallen kostbaar om te realiseren. Het betreft:

- Voldoen aan voorwaarden ten aanzien van de drukas van wegen;
- Toegankelijkheid van recreatieterreinen/ inrichtingen/ bungalows;
- Inrichting van terreinen/ inrichtingen.

Voor de realisatie van bovenstaande categorie, wordt een overgangstermijn voorgesteld: de exploitant van bestaande recreatieterreinen krijgen een overgangsperiode waarin de mogelijkheid bestaat om zaken zo aan te passen, zodat men kan voldoen aan de voorwaarden zoals deze in het bestemmingsplan en de verordening worden opgenomen.

De exploitant dient een plan van aanpak op te stellen waarin hij aangeeft binnen hoeveel tijd voldaan zal worden aan de voorschriften die gesteld worden. Deze overgangsperiode start op het moment dat het beleidsplan bestuurlijk wordt vastgesteld en binnen 7 jaar dienen de exploitanten te voldoen aan de voorschriften.

Voorzien wordt dat het Bestemmingsplan Recreatieterreinen wordt opgesteld binnen drie jaar (vanaf juli 2009). Na inwerkingtreding van het bestemmingsplan Recreatieterreinen wordt een (aanvullende) termijn van 4 jaar aangehouden, die wordt aanbevolen vanuit de landelijke branchevereniging NVBR. Benadrukt dient te worden dat deze termijn van 7 jaar start met de invoering van het nieuwe beleid en dus niet verbonden is met moment het van goedkeuring van het Plan van Aanpak van de eigenaren.

Voor exploitanten die een nieuw recreatieterrein willen gaan beheren gelden de vernieuwde voorwaarden zoals deze in het beleidsplan zijn opgenomen.

6.2 Beleidsplan bestemmingsplan recreatieterreinen

Zoals in hoofdstuk 1 ook uiteen werd gezet, zullen in het bestemmingsplan van een gebied alle voorwaarden, beperkingen en vergunningsvoorschriften opgenomen worden die *ruimtelijk* relevant zijn.

In de gemeente Goedereede is per maart 2008 het 'Beleid actualisatie bestemmingsplan Verblijfsrecreatie Goedereede 2020' opgesteld. Op basis van dit 'Beleid actualisatie' zal het bestemmingsplan Verblijfsrecreatie naar alle waarschijnlijkheid in 2013 vastgesteld worden.

6.3 Gelijkwaardigheid

In hoofdstuk 4 is het onderwerp 'gelijkwaardigheid, als onderdeel van het handhavingsbeleid al eerder genoemd. Artikel 1.5 van het bouwbesluit bepaald dat: "een voorschrift dat moet worden toegepast om te voldoen aan een met betrekking tot een bouwwerk of een gedeelte daarvan gestelde eis, behoeft niet te worden voldaan, voor zover anders dan door toepassing van dat voorschrift het bouwwerk of het betrokken gedeelte daarvan ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt, als is beoogd met het betrokken voorschrift." Dit artikel wordt ook toegepast op inrichtingen.

Maatregelen die een gelijke vorm van veiligheid bieden, voldoen aan de eisen. In dit plan wordt een aantal voorbeelden genoemd van maatregelen waarbij is aangegeven dat deze gezien kunnen worden als gelijkwaardig. Deze voorbeelden zijn niet limitatief, met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Dit betekent dat er per situatie beoordeeld moet worden of de maatregelen voldoen aan het geëiste veiligheidsniveau.

6.4 Voorlichting

Voorlichting is belangrijk. Als iemand begrijpt waarom hij/zij aan bepaalde brandveiligheidseisen moet voldoen en het nut ervan inziet, is men eerder bereid om te investeren en de noodzakelijke maatregelen te treffen. Hoewel de gemeente verantwoordelijk is voor het integrale veiligheidsbeleid, moet dit vooral ook samen met en door anderen worden gerealiseerd. Immers, een eigenaar/exploitant/gebruiker van een gebouw is altijd medeverantwoordelijk voor de brandveiligheid in het gebouw. Ook bezoekers van een gebouw hebben een zekere verantwoordelijkheid. Het stellen van eisen in het kader van vergunningverlening, het naleven van de toekomstige Algemene Maatregel van Bestuur, vraagt vaak aanzienlijke financiële investeringen van de vergunninghouder. De praktijk leert dat het geven van voorlichting niet alleen een goede bijdrage levert aan het brandveiligheidsbewustzijn van gebruikers van een bouwwerk. Het leidt er ook toe dat de relatie met de vergunninghouder aanzienlijk verbetert en het naleefgedrag van de vergunninghouder op een positieve wijze kan worden beïnvloed door goede voorlichting.

Voorlichting dient gericht te zijn op de voordelen van het nieuwe beleid. Toerisme is een belangrijke inkomstenbron voor inwoners van de gemeente; er dient dan ook aandacht besteedt te worden aan de veiligheid van de recreatieterreinen. Het beleid draagt zorg voor het vergroten van de rechtsgelijkheid en wijkt niet substantieel af van andere regio's, waardoor het makkelijker wordt voor eigenaars van recreatieterreinen in verschillende steden om te voldoen aan de

wet en regelgeving. Bovendien wordt de voorspelbaarheid (en dus transparantie) van het verlenen van vergunning vergroot, eigenaars van recreatieterreinen weten waar ze aan dienen te voldoen om een vergunning te krijgen.

Belangrijkste vragen die van belang zijn bij het opstellen van succesvol communicatiebeleid zijn, waarom is het beleid van kracht, voor wie en hoe (wordt geïmplementeerd en gecontroleerd)? Verder zal het communicatiebeleid moeten garanderen dat alle relevante partijen op de hoogte worden gebracht van wijzigingen en ontwikkelingen in het beleid.

De voorlichtingstaak van de brandweer beperkt zich tot het bewustmaken van de burger van risico's en te treffen maatregelen die risico's kunnen verkleinen, het zogenaamde awareness-principe. Binnen de gemeente wordt nagedacht over een voorlichtingsplan dat gericht is op het bevorderen van de bewustwording van eigenaren of exploitanten van recreatieterreinen. Ook binnen de brandweerorganisatie dient meer aandacht te zijn voor (het belang) van gedegen en eerlijke voorlichting.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Doel van het beleidsplan

Per 1 januari 2008 is de Wet op de Openlucht Recreatie (WOR) ingetrokken en bestaat de mogelijkheid (en noodzaak) voor een gemeente om een zelfstandig kampeerbeleid vorm te geven. Met het vervallen van de WOR vervalt de vergunningplicht. Het bestemmingsplan wordt basisinstrument voor het wel of niet toestaan van kamperen. Voor beleid aanvullend op het bestemmingsplan is een lokale verordening nodig, waarvoor een nieuw beleidskader dient te worden vastgesteld. Doel van het nieuwe beleid is dat de brandveiligheid op recreatieterreinen vergroot wordt, waarbij op termijn ten minste wordt voldaan aan de in de landelijke kaders gestelde eisen.

7.2 Conclusies

Ruim landelijk wet- en regelgevend kader:

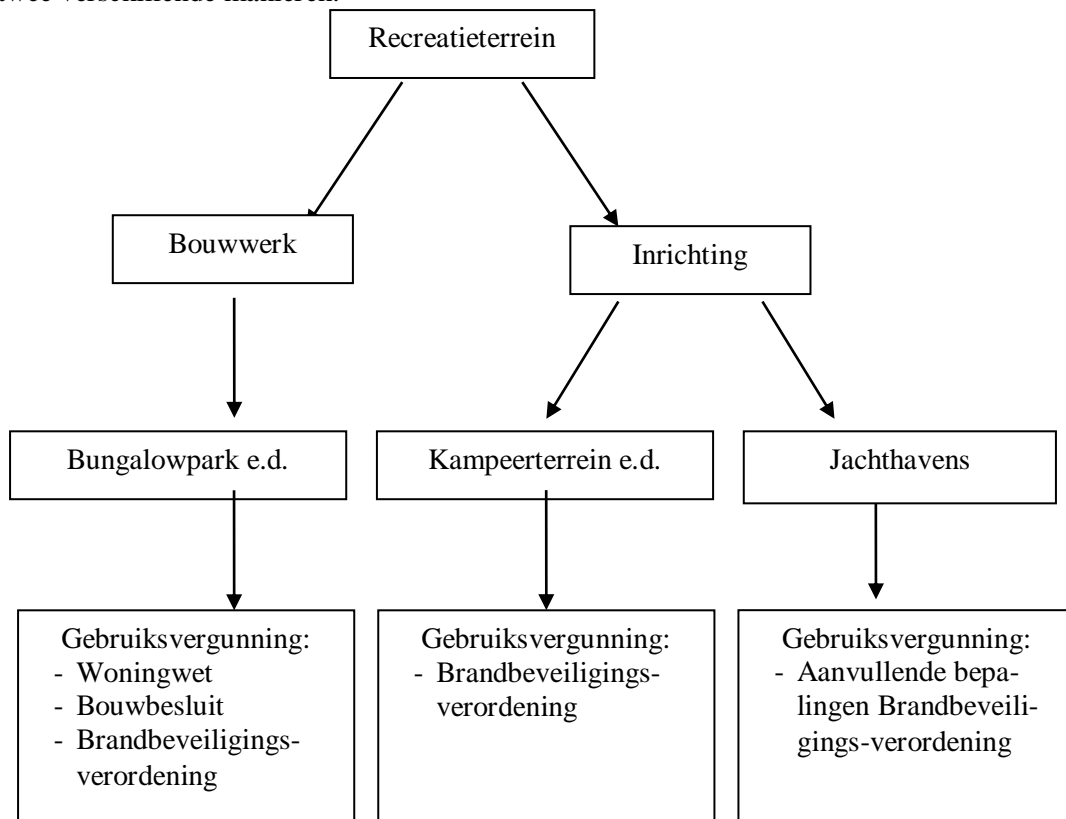
- wetten en regels;
- informele wetgeving (richtlijnen en leidraden van brancheverenigingen).

Bestemmingsplan is leidend:

Bestemmingsplannen zijn leidend voor het al dan niet toestaan (vergunning) van kampeerterrinen omdat bepalingen ten aanzien van ruimtelijke indeling en zonering in het bestemmingsplan van een bepaald gebied zijn vastgelegd;

Aanvulling op bestemmingsplan, brandveiligheid:

Een belangrijk aspect dat voorheen was geregeld in de kampeervergunning, kan *niet* direct worden afgedwongen in een bestemmingsplan, te weten, de brandveiligheid van een terrein of bouwwerk. Het borgen van de aanvullende maatregelen ten aanzien van brandveiligheid kan op twee verschillende manieren.



De twee mogelijke opties voor het opnemen van brandveiligheidsvoorschriften zijn:

1. Opnemen van brandveiligheidsvoorschriften in de benodigde *gebruiksvergunning* voor bouwwerken;
2. Daarnaast kan er gekozen worden voor het onderbrengen van voorschriften in de brandbeveiligingsverordening waarbij een *gebruiksvergunning* wordt afgegeven voor het *recreatieterrein*.

Gemeente Goedereede heeft besloten om nauw aan te sluiten bij de handreiking Kampeerterrinen van de NVBR en bij het beleid dat ten aanzien van kampeer- en recreatieterreinen is opgesteld door de Provincie Zeeland. Uitgaande van deze kaders heeft de Gemeente Goedereede regels en maatregelen samengebracht in de brandbeveiligingsverordening op basis waarvan men een vergunning- of gebruiksmelding kan afgeven aan inrichtingen.

Een belangrijk voordeel van de bovenbeschreven systematiek, waarbij het bestemmingsplan als uitgangspunt genomen en aanvullende eisen worden gesteld in de gebruiksvergunning voor inrichtingen (brandbeveiligingsverordening), is dat het de rechtsgelijkheid vergroot, omdat het beleid in lijn is met landelijk geldende voorschriften. Bovendien is het wel of niet verkrijgen van een vergunning voorspelbaar; een eigenaar weet aan welke voorwaarden men dient te voldoen om een vergunning toegewezen te krijgen. Hierdoor wordt de transparantie van het traject voor het verlenen van een recreatievergunning vergroot.

De Algemene Plaatselijke Verordening (APV) is aanvullend aan het bestemmingsplan waar het gaat om zaken als openbare orde en veiligheid voor bijvoorbeeld evenementen in de gemeente Goedereede. De gemeente kan bij specifieke situaties specifieke voorschriften opnemen.

Inrichtingen, jachthavens: Brandbeveiligingsverordening

In de Brandbeveiligingsverordening zal een separate sectie worden opgenomen die regels en eisen stelt ten aanzien van de veiligheid van jachthavens. Op dit moment is daar nog niet in voorzien in de Brandbeveiligingsverordening, maar in overleg met de brandweer van de VRR is een aantal aanvullende eisen opgesteld op het gebied van brandveiligheid in en rond jachthavens (bijlage E).

7.3 Aanbevelingen

- Vaststellen van beleidskaders zoals voorgesteld in dit document, waarbij een keuze wordt gemaakt voor de termijn waarbinnen alle dossiers zijn behandeld (binnen 3 of 4 jaar);
- Kengetallen gebruiken voor berekening van benodigde inspanningen. Bijhouden van ervaringsgegevens en herijking van gebruikte kengetallen na 1 jaar;
- Aanbevolen wordt dat de gemeente Goedereede, indien zij een keuze maakt met betrekking tot de periode waarin alle vergunningen verstrekt dienen te zijn (3 of 4 jaar) en zij instemt met het voorgestelde beleid ten aanzien van de brandveiligheid van recreatieterreinen, rekening houdt circa 0,65 tot 0,8 fte aan extra benodigde capaciteit ten behoeve van het proces van vergunningverlening, toezicht, controle en handhaving binnen de gemeente.
- Aanbevolen wordt om ten aanzien van een beperkt aantal voorwaarden en eisen een overgangperiode van maximaal 7 jaar aan te houden voor met name inrichtingen (zie hoofdstuk 6.1). De exploitant of eigenaar dient een plan van aanpak op te stellen over de manier waarop men binnen de 7 jaar voldoet aan de gestelde eisen brandveiligheid;
- In het verzorgingsgebied van de gemeente Goedereede dient speciale aandacht te zijn voor de aanwezige bluswatervoorziening en bereikbaarheid van gebouwen en inrichtingen;
- Aanbevolen wordt dat de VRR (als uitvoerder namens de gemeente Goedereede van het handhavingsbeleid) een handhavingsbeleidsplan ofwel een handhavingsactiviteitenplan opstelt;
- Voor de communicatie met eigenaren van recreatieterreinen dient een communicatiebeleid opgesteld te worden;
- Aanbevolen wordt om de Brandbeveiligingsverordening zoals die in de bijlage D is voorgesteld, aan te vullen met de door de brandweer voorgestelde aanvullende eisen (bijlage E) ten aanzien van de brandveiligheid van jachthavens.

Bijlage A: Begrippen

Aan- of uitbouw:	Een op de standplaats en met het kampeermiddel of hoofdgebouw verbonden gebouw dat ten dienste staat van het kampeermiddel of hoofdgebouw en door zijn ligging, constructie of afmetingen ondergeschikt is aan dat kampeermiddel of hoofdgebouw.
Bijgebouw:	Een op de standplaats en van het kampeermiddel of hoofdgebouw vrijstaand gebouw dat ten dienste staat van het kampeermiddel of hoofdgebouw en door zijn ligging, constructie of afmetingen ondergeschikt is aan dat kampeermiddel of hoofdgebouw.
Bouwen:	Het plaatsen, het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen en het vergroten van een bouwwerk, alsmede het geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen of veranderen van een standplaats.
Compartiment:	Een cluster van niet-permanente standplaatsen met een maximale oppervlakte van 1000 m ² . Binnen een compartiment gelden geen afstandcriteria ten aanzien van de overslag van brand. Tussen brandcompartimenten geldt wel een afstandscriterium van 3 meter. Bij nieuwe recreatieterreinen is echter een afstandscriterium tussen brandcompartimenten van 5 meter van toepassing.
Gasfles:	Een voor meervoudig gebruik bestemde, cilindrische metalen drukhouder die voorzien is van een aansluiting met klep- of naaldafsluiter en een waterinhoud heeft van ten hoogste 150 liter.
Gebouw:	Elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.
Inrichting:	Een voor mensen toegankelijke ruimtelijk begrensde plaats, voor zover die geen bouwwerk is.
Kampeermiddel:	Niet als een bouwvergunningplichtig bouwwerk aan te merken tenten, vouwwagens, kampeerauto's, caravans of hiermee gelijk te stellen onderkomens die bestemd zijn voor recreatief nachtverblijf en waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.
Kampeervereenkomst:	Overeenkomst tussen de houder van een kampeerterrein en degene die een kampeermiddel of kampeerhuisje plaatst of geplaatst houdt betreffende het plaatsen of geplaatst houden daarvan.
Kleinschalig kampeerterrein:	Een recreatiebedrijf met over het algemeen recreatie als neventak, waarbij door aard, ligging en omvang van de voorzieningen en koppeling met overige functies, minder intensief op het terrein wordt gerecreëerd en naast verblijfsrecreatie sprake is van een subbestemming waarvoor aan specifieke voorwaarden moet worden voldaan, met veelal de nadruk op landschappelijke kwaliteiten.
NEN:	Een door het Nederlands Normalisatie Instituut (NNI) uitgegeven norm.

Niet-permanente standplaats:	Een standplaats bestemd voor het plaatsen van één of meerdere kampeermiddelen, niet zijnde een stacaravan, gedurende een bepaalde periode. De maximale periode betreft 1 maart tot en met 15 november van elk kalenderjaar of een andere periode, indien het bestemmingsplan dit toelaat.
Permanente standplaats:	Een standplaats bestemd voor het plaatsen van een kampeermiddel of kampeerhuisje, inclusief bij dat kampeermiddel of kampeerhuisje behorende ondergeschikte onderkomens, zoals bijzettenten, dat gedurende het gehele jaar aanwezig mag zijn.
PGS:	Publicatiereeks Gevaarlijke stoffen
Primaire bluswatervoorziening:	Mogelijkheid om middels een verbinding met de bluswatervoorziening binnen drie minuten na aankomst, een tankautospuit direct en onafgebroken van bluswater te voorzien. Dit (is normaliter een onder druk staande voorziening, zoals een ondergrondse brandkraan en) ligt in beginsel op maximaal 40 meter van de brandweeringang van een object.
Secundaire bluswatervoorziening:	Mogelijkheid om binnen 15 minuten na aankomst met een lage druk watertransport water op de brandhaard te hebben welke ligt op maximaal 2 x 160 meter = 320 meter van het object. (Dit is vaak open water met transport via één haler en één brenger, het zogenaamd “aanjaagverband” met 2 tankautospuiten, maar kan ook een bluswaterriool zijn (< 5 meter opstelplaats 2° tankautospuit))
Recreatief nachtverblijf:	Het zich bevinden in een kampeermiddel of kampeerhuisje tussen 22.00 en 06.00 uur.
Recreatieterrein:	Dag- en verblijfsrecreatie zoals kampeergelegenheden, verblijfsaccommodatie (zoals jeugdherberg of bungalowpark), jachthavens; Dieren- en plantentuinen, evenementengelegenheden, recreatiecentra en visvijvers. Een recreatieterrein is in algemene zin een terrein of plaats, geheel of gedeeltelijk ingericht, en blijkens die inrichting bestemd, om daarop gelegenheid te geven tot recreatief verblijf.
Reglement:	De voorwaarden met betrekking tot het gebruik van het kampeerterrein en het verblijf daarop.
Stacaravan:	Een gebouw dat in zijn geheel kan worden verplaatst en is bestemd voor recreatief nachtverblijf, waarbij de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.
Standplaats:	Het gedeelte van een kampeerterrein aangewezen voor recreatief nachtverblijf in één of meerdere kampeermiddelen of een kampeerhuisje

Bijlage B: Wettelijke verankering brandveiligheid

In schema

Wet	Informatie (regelt wat):
Wet op openlucht recreatie	<p>Deze is vervallen per 01-01-08 -> Verboden om zonder vergunning (van college B&W) een kampeerterrein te houden.</p> <p>Ontheffing mogelijk. Voorschriften kunnen verbonden worden aan de vergunning/ontheffing (o.a. op gebied van veiligheid).</p> <p>WOR ingetrokken om te komen tot deregulering en regionaal maatwerk. Om toename van decentrale regelgeving, ongelijkheid en onduidelijkheid te voorkomen, dienen relevante bepalingen/ onderdelen te worden geregeld in andere bestaande wettelijke kaders.</p>
Brandweerwet, uit art 12: Brandbeveiligingsverordening (over inrichtingen)	<p>Art. 12. De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast omtrent het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt (brandbeveiligingsverordening) voor zover daarin niet bij of krachtens de Woningwet of enige andere wet is voorzien. Recreatieterrein (inrichting) voldoet aan voorwaarden van art. 12.</p> <p>Voor gebruik hebben van een kampeerterrein is een (gebruiks)vergunning noodzakelijk. Aan die vergunning kunnen op grond van de Brandbeveiligingsverordening extra voorwaarden worden verbonden.</p> <p>Brandbeveiligingsverordening heeft geen betrekking op de bouwwerken op het kampeerterrein! Voor deze bouwwerken is Woningwet van toepassing:</p>
Woningwet: Bouwbesluit (bouwvergunning) Bouwverordening (gebruiksvergunning)	<p>Bouwwerken op recreatieterreinen vallen onder de woningwet.</p> <p>Art. 2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden uit het oogpunt van o.a. veiligheid voorschriften gegeven omtrent het bouwen van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen.</p> <p>In art. 8 van de Woningwet is geregeld dat gemeenteraad een Bouwverordening vaststelt die voorschriften behelst voor gebruik van woningen, woonketen, woonwagens, andere gebouwen, bouwwerken en standplaatsen en ook voor gebruik van open erven/ terreinen en de staat ervan een gebruiksvergunning is verplicht</p>
Bouwbesluit	Bevat voorschriften voor bouwwerken zoals vermeld in Woningwet
Wet milieubeheer	Verboden om zonder milieuv vergunning een inrichting op te richten, te veranderen of de werking daarvan te veranderen en in gebruik te hebben. In die vergunning nadere voorwaarden opgenomen om bescherming van milieu te waarborgen: ook t.a.v. brandveiligheid.
Visie verblijfsrecreatie Goedereede 2020	Beleidsplan is ruimtelijk toetsingskader voor de verblijfsrecreatie. Hierbij is de indeling conform de Handreiking Brandveiligheid Kampeertreinen (NVBR). Nadere voorschriften dienen door de Burgemeester en Wethouders vastgesteld te worden.

Wet- en regelgeving in opbouw

1. Woningwet

De Woningwet vormt het fundament voor regelgeving op het gebied van brandveiligheid voor bouwwerken. De Woningwet bevat zelf geen inhoudelijke brandveiligheidsvoorschriften maar schept kaders voor:

- Het opnemen van bouwtechnische brandveiligheidsvoorschriften voor nieuwbouw en bestaande bouw in een algemene maatregel van bestuur (het Bouwbesluit 2003);
- Het opnemen van voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken in de gemeentelijke bouwverordening en het Gebruiksbesluit;
- Het opleggen van hogere eisen door Burgemeester en Wethouders indien dat in een concreet geval noodzakelijk is (aanschrijving).

Via de Woningwet worden 4 zogenoemde Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en een regeling aangestuurd:

- **Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken:** In dit besluit is het regime voor bouwvergunningen uitgewerkt. Het besluit bevat voorschriften voor het bouwvergunningsvrij bouwen en het bouwen waarvoor een lichte bouwvergunning vereist is.
- **Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning:** In dit besluit staat hoe een bouwaanvraag moet worden ingediend;
- **Bouwbesluit 2003:** Het besluit bevat bouwtechnische voorschriften voor bouwwerken;
- **Gebruiksbesluit:** Het besluit regelt het brandveilig gebruik van bouwwerken;
- **Regeling Bouwbesluit 2003:** Zorgt voor een volledige afstemming tussen het Bouwbesluit en de normen, CE-markeringen en kwaliteitsverklaringen. In deze regeling zijn de voorschriften te vinden die voorheen in de model-aansluitvoorwaarden (voor gas, elektriciteit, noodstroom en water) waren opgenomen

Relevant voor het beleidsplan Brandveiligheid recreatieterreinen zijn met name het Bouwbesluit 2003 en het Gebruiksbesluit. In de volgende 2 paragrafen wordt op deze twee besluiten nader ingegaan:

1.1 Bouwbesluit 2003⁴

Het Bouwbesluit regelt het brandveilig (ver)bouwen en de brandveilige (bouwkundige) toestand van *alle* typen bouwwerken⁵. Het gaat hierbij om bouwtechnische eisen aan het bouwen van nieuwe en het verbouwen van bestaande bouwwerken. Voor wat betreft het beleidsplan brandveiligheid van recreatieterreinen is hoofdstuk 2: Veiligheid (waaronder constructieve brandveiligheid) van belang.

Wanneer de brandveiligheid van een bouwwerk wordt getoetst, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van een vergunning of bij een handhavingscontrole, zijn 2 verschillende brandveiligheidsniveaus mogelijk:

- Nieuwbouw;
- Bestaande bouw.

Het niveau bestaande bouw is het absolute minimum brandveiligheidsniveau. Het nieuwbouwniveau zijn de maximale eisen die wettelijk kunnen worden vereist door de overheid (uiteraard staat het een projectontwikkelaar of gebruiker vrij om hogere eisen toe te passen in zijn gebouw). Door veroudering zal een brandveiligheidsniveau in de loop van de jaren veranderen (autonome kwaliteitsvermindering). Ook kan het te toetsen brandveiligheidsniveau veranderen door verbouwingen, doordat gebruik wordt gemaakt van ontheffingen van nieuwbouwvoorschriften

⁴ Bij een wijziging in een van de Algemene Maatregelen van Bestuur werkt automatisch door dat de vastgestelde maatregel op dat moment altijd geldend is

⁵ Relevant voor het beleidsplan brandveiligheid recreatieterreinen omdat het Bouwbesluit voorwaarden stelt voor vakantiewoningen, bungalowparken en vakantieparken.

door toepassing van het ‘rechtens verkregen niveau’. Bij de oplevering van een gebouw is de kwaliteit van het bouwwerk zoals voorgeschreven in de eisen voor een nieuw te bouwen gebouw of een bestaand gebouw. Alleen door autonome kwaliteitsvermindering door ouderdom kan de kwaliteit van een bouwwerk lager kan worden dan het oorspronkelijke nieuwbouwniveau of het niveau van de laatste verbouwing. Dit geldt alleen als bij de nieuwbouw (of een latere verbouwing) de bouwregelgeving juist is toegepast. Deze kwaliteitsvermindering is aanvaardbaar, als het kwaliteitsniveau van het bouwwerk niet onder het bodemniveau van de voorschriften voor bestaande bouw komt.⁶

Gelijkwaardigheid

Het Bouwbesluit biedt de mogelijkheid om een ‘gelijkwaardige oplossing’ toe te passen. Dat betekent dat een andere invulling mag worden gegeven aan de prestatie-eis, als er maar voldaan wordt aan de doelstellingen van die eis. De gekozen oplossing wijkt in dat geval af van de voorgeschreven eis, maar biedt ten minste dezelfde mate van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu als de oorspronkelijke eis. Gelijkwaardigheid is verder uitgewerkt in artikel 1.4 van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. In het handhavingbeleid kan gelijkwaardigheid een belangrijke rol spelen.

Verwijzingen naar NEN-normen

Het Bouwbesluit geeft prestatie-eisen waaraan een bouwwerk moet voldoen. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om een minimale afmeting in meters, is eenduidig vast te stellen of deze prestatie wordt geleverd of niet. Soms vraagt de bepaling van de prestatie echter een uitgebreidere uitleg. In zo’n geval wijst het Bouwbesluit naar een NEN-norm. Daarin staan één of meerdere methoden om aan het betreffende voorschrift te voldoen.

Kwaliteitsverklaringen voor brandveilige bouwdelen

Een zogenaamde erkende kwaliteitsverklaring is een schriftelijk bewijs dat een bouwproduct, bouw materiaal of bouwdeel voldoet aan het Bouwbesluit. Een bouwproduct, bouw materiaal of bouwdeel mag alleen worden toegepast op de wijze die op de verklaring staat. Een producent van bouwproducten, bouwmaterialen of bouwdelen kan deze voorzien van een erkende kwaliteitsverklaring door deze te laten certificeren. Kwaliteitsverklaringen kunnen alleen worden verstrekt door certificeringsinstellingen die zijn erkend door de Raad voor de Accreditatie en door de minister van VROM.

Ontheffingen

Ontheffingen op het Bouwbesluit staan in artikel 1.11 van het Bouwbesluit.

Lid 1. “Burgemeester en wethouders kunnen bij het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk ontheffing verlenen van een bij of krachtens dit besluit vastgesteld voorschrift betreffende het bouwen van een bouwwerk tot het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk, tenzij bij het voorschrift anders is aangegeven.”

Lid 2. “Burgemeester en wethouders kunnen, voor zover bij of krachtens dit besluit geen voorschrift is vastgesteld omtrent de staat van een bestaand bouwwerk, bij het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk ontheffing verlenen van een voorschrift omtrent het bouwen van een bouwwerk tot het rechtens verkregen niveau, tenzij bij het voorschrift anders is aangegeven.”

1.2 Gebruiksbesluit

Het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken regelt het brandveilig gebruik van bouwwerken. Het Gebruiksbesluit stelt algemene voorwaarden aan het brandveilig gebruiken. De brandveiligheidsvoorschriften verschilden per gemeente maar zijn per 1 november 2008 geüniformeerd in het Gebruiksbesluit. Deze voorschriften werken rechtstreeks en gelden voor elke vorm van gebruik. Daarnaast is voor de meer risicovolle vormen van gebruik een gebruiksvergunning of een

⁶ Wanneer dat bodemniveau wel wordt onderschreden, is de eigenaar van het bouwwerk in overtreding. Dat is een strafbaar feit op grond van de Wet op de economische delicten (Wed). Burgemeester en Wethouders kunnen handhavend tegen die overtreding optreden, omdat de voorschriften voor bestaande bouw zelfstandig handhaafbaar zijn.

gebruiksmelding nodig. In een gebruiksvergunning stelt het gemeentebestuur nadere eisen aan het brandveilig gebruik van dat bouwwerk. Zij stelt deze eisen alleen als deze extra eisen noodzakelijk zijn. Ze dragen bij aan het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand.

Een gebruiksvergunning is verplicht als een bouwwerk:

- Bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf verschaft aan meer dan 10 personen (zoals in een hotel, ziekenhuis, of gevangenis);
- Dagverblijf verschaft aan meer dan 10 kinderen onder de 12 jaar (zoals in een basisschool of kinderdagverblijf);
- Dagverblijf verschaft aan meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.

Een gebruiksmelding is verplicht als:

- In een bouwwerk meer dan 50 personen tegelijk verblijven (dit geldt niet voor woningen en woongebouwen);
- In een woning meer dan 5 kamers worden verhuurd;
- Op basis van gelijkwaardigheid aan de brandveiligheidseisen van het Gebruiksbesluit wordt voldaan.

Dat betekent dat elk hotel, elk pension, elk motel en te verhuren vakantiehuis of bungalow, maar ook campingwinkels etc. die voldoen aan de bovenbeschreven omschrijving/ criteria een gebruiksvergunning of – melding nodig hebben, op basis van deze landelijke regelgeving. Daarnaast kan de gemeente Goedereede ervoor kiezen om nadere (aanvullende voorschriften af te dwingen of eisen te stellen aan voorzieningen).

Gebruiksbesluit en de gemeentelijke Bouwverordening

In de Woningwet was bepaald dat elke gemeente een Bouwverordening moet vaststellen (hiervoor werd doorgaans de Model-bouwverordening van de VNG gebruikt), die procedures voor en eisen aan het bouwen en de staat van bestaande bouwwerken beschrijft. De brandveiligheid maakt hier onderdeel van uit.

De voorschriften van het Gebruiksbesluit komen in de plaats van de huidige gemeentelijke voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen (de gemeentelijke Bouwverordening). Het besluit zoals dat op 1 november 2008 in werking is getreden, is gebaseerd op artikel 8, achtste lid, van de Woningwet. Dat betekent dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om in de bouwverordening voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen te geven vooralsnog in stand blijft, maar de voorschriften in het Gebruiksbesluit feitelijk daarvoor in de plaats treden en dus rechtstreekse werking hebben.

2. Wet Milieubeheer

De Wet Milieubeheer bepaalt met welk (wettelijk) gereedschap het milieu beschermd kan worden. Het Activiteitenbesluit (Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) is een uitvoeringsbesluit van de Wet Milieubeheer. Een inrichting (bedrijf of organisatie) valt in principe onder de algemene regels van dit besluit. Tenzij de inrichting in bijlage 1 van het Activiteitenbesluit is aangemerkt als 'vergunningplichtig'.

Inrichtingen die onder bijlage 1 van het Activiteitenbesluit vallen, moeten bij de gemeente een milieuvergunning aanvragen. De gemeente schrijft in de milieuvergunning voor aan welke brandveiligheidseisen de inrichting moet voldoen. Inrichtingen die 'gewoon' onder het Activiteitenbesluit vallen, zijn niet meldings- of vergunningplichtig en zelf verantwoordelijk voor de naleving van de milieuvoorschriften.

De Wet Milieubeheer bevat zelf geen inhoudelijke brandveiligheidsvoorschriften. In besluiten, regelingen en aanverwante publicaties die worden aangestuurd door de Wet Milieubeheer, zijn wel brandveiligheidsvoorschriften opgenomen. Deze gaan voornamelijk over de opslag van brandgevaarlijke stoffen. Zoals het opslaan van brandgevaarlijke stoffen in een brandwerende kast of in een onbrandbare tank.

De belangrijkste voorschriften staan in:

- het Activiteitenbesluit;
- de ministeriële regeling Algemene regels voor inrichtingen milieubeheer
- de PGS-richtlijnen (Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen).

Het Activiteitenbesluit

De milieuvoorschriften zijn per branche verdeeld over een groot aantal Algemene Maatregelen van Bestuur (amvb's). Vanaf 2008 zijn alle amvb's ondergebracht in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (het Activiteitenbesluit). Het Activiteitenbesluit is een Algemene Maatregel van Bestuur die weer nader wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling (de Regeling Algemene regels voor inrichtingen milieubeheer).

De ministeriële regeling Algemene regels voor inrichtingen milieubeheer hoort bij het Activiteitenbesluit. Door deze regeling kunnen relatief eenvoudig en snel middelvoorschriften vastgelegd worden. Een middelvoorschrift geeft aan hoe bepaald milieudoel bereikt kan worden. Een doelvoorschrift in het Activiteitenbesluit geeft alleen aan welk milieudoel bereikt moet worden.

Gemeenten houden zelf toezicht op de naleving van de milieuwetgeving. Meestal is de gemeentelijke milieudienst toezichthouder van de milieuregels. Gemeentelijke handhaving gebeurt bestuurlijk en strafrechtelijk. Bijvoorbeeld door een inrichting op grond van de Wet op de economische delicten (Wed) een boete op te leggen. Begin november 2008 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de ontwerp-Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die de omgevingsvergunning regelt. De omgevingsvergunning brengt verschillende toestemmingsvereisten in één besluit samen. Er is daarom ook maar één procedure voor vergunningverlening, inspraak en beroep.

3. Brandweerwet en brandbeveiligingsverordening

De gemeentelijke zorg voor de brandveiligheid is vastgelegd in de Brandweerwet 1985. De wet regelt de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het gemeentebestuur en de taken van de (regionale) brandweer. Artikel 1 van de Brandweerwet 1985 bepaalt dat er in elke gemeente een gemeentelijke brandweer is waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de organisatie, het beheer en de taak van de gemeentelijke brandweer.⁷

Brandbeveiligingsverordening

Op grond van de Brandweerwet heeft elke gemeente een Brandbeveiligingsverordening. Deze verordening regelt het brandveilig gebruik van niet-bouwwerken. De Brandbeveiligingsverordening regelt de uitvoering van de Brandweerwet. Gemeenten controleren en handhaven op basis van die Brandbeveiligingsverordening de eisen die de Brandweerwet stelt. De gemeente Goedereede hanteert de Brandbeveiligingsverordening zoals die is opgesteld

Als we het specifiek hebben over bijvoorbeeld campings (waar 'geen-bouwwerken' op staan) en jachthavens) kunnen eisen worden gesteld door de brandweer om de brandveiligheid te vergroten.⁸

⁷ Taken voor de brandweer zijn: - brand(gevaar) voorkomen, beperken en bestrijden; - ongevallen bij brand en alles wat daarmee verband houdt voorkomen en beperken, - gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand beperken en bestrijden. Binnen de VRR hebben de gemeenten de taken van de brandweer opgelegd aan de VRR.

⁸ Noot voor toekomst: het Wetsvoorstel Veiligheidsregio's integreert de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wghor) en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo). Deze wetten regelen op dit moment brandweertzorg, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in Nederland. Beoogd wordt de Wet veiligheidsregio's in 2010 in te voeren. Kans bestaat dat vanuit de regio dan een 'model Brandbeveiligingsverordening' wordt opgesteld die uiteindelijk zal gaan gelden voor alle gemeenten binnen de regio

Bijlage C: Financiële berekening

Deze bijlage geeft een nadere toelichting op de berekening van de benodigde uren en kosten voor het uitvoeren van dit beleid. De berekening is gebaseerd op de richtlijnen zoals beschreven in hoofdstuk 5.

Aanpak

Aan de hand van een overzicht van recreatieterreinen in de gemeente Goedereede zijn de terreinen ingedeeld naar type gebouw met logiesfunctie. Bij ieder type logiesgebouw is bepaald hoeveel uur gemiddeld besteed zal worden aan de afgifte van een vergunning en de controle frequentie (op basis van kengetallen van de handleiding Preventie Activiteiten Plan). Het aantal recreatieterreinen is vermenigvuldigd met het aantal uur dat nodig is per vergunning.

Drie opties worden uitgewerkt: het uitgeven van vergunningen binnen 3 jaar, het uitgeven van de vergunningen binnen 4 jaar en het uitgeven van de vergunningen binnen 5 jaar.

In de tabel wordt eerst optie 1 weergegeven, waarbij een overzicht van het totaal aantal uren per jaar wordt gegeven, wanneer alle vergunningen binnen 3 jaar worden verleend. Per dossier wordt 15 uur opgenomen voor aanvullende begeleiding, dit is de tijd die tenminste aanvullend nodig zal zijn voor bijvoorbeeld het bespreken van het plan van aanpak en het beantwoorden van vragen. Daarnaast wordt uitgegaan van een hoger aantal jaarlijkse controles, waardoor het totaal aantal uren besteed aan controles wordt verdubbeld. Verder wordt een voorziening van 100 uur voor onvoorziene activiteiten opgenomen. Het totaal aantal geschatte uren die jaarlijks besteed worden zullen worden aan de afgifte van vergunningen en controle van recreatieterreinen komt dan neer op 1070 uur jaar.

Daarnaast wordt optie 2 weergegeven, hierbij wordt een overzicht van het totaal aantal uren per jaar gegeven, wanneer alle vergunningen binnen 4 jaar worden verleend. Per dossier wordt 15 uur opgenomen voor aanvullende begeleiding, dit is de tijd die tenminste aanvullend nodig zal zijn voor bijvoorbeeld het bespreken van het plan van aanpak en het beantwoorden van vragen. Daarnaast wordt uitgegaan van een hoger aantal jaarlijkse controles, waardoor het totaal aantal uren besteed aan controles wordt verdubbeld. Verder wordt een voorziening van 100 uur voor onvoorziene activiteiten opgenomen. Het totaal aantal geschatte uren die jaarlijks besteed worden zullen worden aan de afgifte van vergunningen en controle van recreatieterreinen komt dan neer op 847 uur per jaar.

In de tabel wordt eerst optie 3 weergegeven, waarbij een overzicht van het totaal aantal uren per jaar wordt gegeven, wanneer alle vergunningen binnen 5 jaar worden verleend. Per dossier wordt 15 uur opgenomen voor aanvullende begeleiding, dit is de tijd die tenminste aanvullend nodig zal zijn voor bijvoorbeeld het bespreken van het plan van aanpak en het beantwoorden van vragen. Daarnaast wordt uitgegaan van een hoger aantal jaarlijkse controles, waardoor het totaal aantal uren besteed aan controles wordt verdubbeld. Verder wordt een voorziening van 100 uur voor onvoorziene activiteiten opgenomen. Het totaal aantal geschatte uren die jaarlijks besteed worden zullen worden aan de afgifte van vergunningen en controle van recreatieterreinen komt dan neer op 713 uur jaar.

Optie 1: vergunningverlening in 3 jaar

Activiteit	Type recreatie			Aantal	Uren afgifte	Afgifte*	Controle frequentie	Uren	Controle**
	Hotels								
Hotel	Hotels								
10 - 50 pers.	3			3	30	90	2	1	6
>50 pers.	1			1	30	30	2	2	4
Pension/nachtverblijf	Groepsacc.								
10 - 50 pers.	3			3	20	60	1	1	3
> 50 pers.	1			1	30	30	2	2	4
Kampeerterein/jachthaven	Camping	Jachthaven	Bugalow e.d.						
10 - 50 pers.	6		23	29	8	232	0,5	1	14,5
50 - 100 pers.	8		31	39	8	312	0,5	1	19,5
100 - 250 pers.	14			14	12	168	1	2	28
> 250 pers.	10	3		13	16	208	1	3	39
Totaal vergunningen/controle				103		1130			39
Totaal jaarlijks						377			39

* afgifte vergunning per 3 jaar

** jaarlijkse controle frequentie

Overzicht	Afgifte	Controle
Jaarlijkse besteding kengetallen	377	39
Aanvullende begeleiding	515	39
Onvoorzien	90	10
Subtotaal	982	88
Totaal		1070

Optie 2: vergunningverlening in 4 jaar

Activiteit	Type recreatie			Aantal	Uren afgifte	Afgifte*	Controle frequentie	Uren	Controle**
	Hotels								
Hotel	Hotels								
10 - 50 pers.	3			3	30	90	2	1	6
>50 pers.	1			1	30	30	2	2	4
Pension/nachtverblijf	Groepsacc.								
10 - 50 pers.	3			3	20	60	1	1	3
> 50 pers.	1			1	30	30	2	2	4
Kampeerterein/jachthaven	Camping	Jachthaven	Bugalow e.d.						
10 - 50 pers.	6		23	29	8	232	0,5	1	14,5
50 - 100 pers.	8		31	39	8	312	0,5	1	19,5
100 - 250 pers.	14			14	12	168	1	2	28
> 250 pers.	10	3		13	16	208	1	3	39
Totaal vergunningen/controle				103		1130			39
Totaal jaarlijks						283			39

* afgifte vergunning per 4 jaar

** jaarlijkse controle frequentie

Overzicht	Afgifte	Controle
Jaarlijkse besteding kengetallen	283	39
Aanvullende begeleiding	386	39
Onvoorzien	90	10
Subtotaal	759	88
Totaal		847

Optie 3: vergunningverlening in 5 jaar									
Activiteit	Type recreatie			Aantal	Uren afgifte	Afgifte*	Controle frequentie	Uren	Controle**
Hotel	Hotels								
10 - 50 pers.	3			3	30	90	2	1	6
>50 pers.	1			1	30	30	2	2	4
Pensioen/nach tverblijf	Groepsa cc.								
10 - 50 pers.	3			3	20	60	1	1	3
> 50 pers.	1			1	30	30	2	2	4
Kampeerterr ein/jachthave n	Campin g	Jachthave n	Bugalo w e.d.						
10 - 50 pers.	6		23	29	8	232	0,5	1	14,5
50 - 100 pers.	8		31	39	8	312	0,5	1	19,5
100 - 250 pers.	14			14	12	168	1	2	28
> 250 pers.	10	3		13	16	208	1	3	39
Totaal vergunningen/controle				103		1130			39
Totaal jaarlijks						226			39
* afgifte vergunning per 5 jaar									
** jaarlijkse controle frequentie									
Overzicht						Afgifte			Controle
Jaarlijkse besteding kengetallen						226			39
Aanvullende begeleiding						309			39
Onvoorzien						90			10
Subtotaal						625			88
Totaal									713

Bijlage D: Brandbeveiligingsverordening, Separaat document

Bijlage E: Aanvulling op Brandbeveiligingsverordening, jachthavens

In de gemeente Goedereede zijn drie jachthavens aanwezig. De brandweer in de gemeente Goedereede heeft namens de gemeente een voorstel gedaan waarmee de Brandbeveiligingsverordening kan worden aangevuld met een aparte sectie voor wat betreft de veiligheid in en van jachthavens.

Voor de jachthavens dienen onderstaande brandveiligheidsvoorzieningen te worden opgenomen in het beleid (Brandbeveiligingsverordening).

- Kleine blusmiddelen (minimale inhoud 6 kg) dienen aan het begin en op elke steiger aanwezig te zijn, waarbij de maximale loopafstand van boot naar een blusmiddel niet meer dan 40 meter mag bedragen;
- De maximale inzetdiepte voor de haven wordt vastgesteld op 150 meter. Dit betekent dat de haven ten minste één en wellicht meerdere opstelplaatsen voor de tankautospuit dient te hebben om aan deze eis te voldoen (of op basis van gelijkwaardigheid wordt hetzelfde bereikt). De opstelplaats voor een brandweervoertuig moet voldoen aan de volgende voorwaarden:
 - Totale afstand tussen het water en de opstelplaats is maximaal 8 meter;
 - Verticale afstand tussen het wateroppervlak en de opstelplaats is maximaal 5 meter (rekeninghoudend met getijdeverschil);
 - Breedte van 4 meter;
 - Lengte van 10 meter;
 - Bestand tegen een as belasting van 10 ton en een totaal gewicht van 15 ton;
 - Afgezet met 2 klappaaltjes, te openen met standaard brandweer driehoeksleutel of markering op het wegdek NP.