

Risico Afwegingsmodel Toezicht



Aanleiding

Team Risicobeheersing houdt namens de gemeenten in Zeeland toezicht op het brandveilig gebruik van gebouwen en terreinen. Hieronder vallen onder andere de brandpreventiecontroles van objecten als onderdeel van het proces van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH). Deze brandpreventiecontroles vinden plaats op basis van een meerjaren-controleplanning. Deze meerjaren-controleplanning is op verzoek van de gemeenten in 2017 ter vaststelling aangeboden aan het algemeen bestuur. Deze destijds vastgestelde meerjaren-controleplanning loopt af op 31 december 2023.

De afgelopen jaren hebben meerdere evaluaties plaatsgevonden naar de huidige wijze waarop de meerjarenplanning voor de brandpreventiecontroles wordt bepaald. Uit deze evaluaties is naar voren gekomen dat de huidige werkwijze voor de planning (PREVAP) onder meer het naleefgedrag van een gebouweigenaar, de daadwerkelijke controleresultaten en de kennis en ervaring van de brandpreventiemedewerker onvoldoende wordt meegewogen in de prioritering binnen de planning.

Landelijke en Zeeuwse ontwikkelingen

Een aantal landelijke en Zeeuwse ontwikkelingen vragen eveneens om een nieuwe werkwijze ten aanzien van controles op brandveiligheid en daarmee de fysieke leefomgeving.

In 2015 is de visie 'risicogerichtheid: samen zorgen voor echte coproductie' vastgesteld. Ter ondersteuning van de regio's in het veranderproces van regelgericht naar risicogericht werken is door Brandweer Nederland het Landelijk Programma Risicogerichtheid opgezet. Risicogerichtheid is ook binnen team Risicobeheersing de basis voor een veranderproces in de werkwijze. Met risicogerichtheid wordt een integrale benadering van risico's (vanuit verschillende vakgebieden) vooropgesteld. Het vraagt breder kijken naar complexe veiligheidsrisico's en creatief meedenken met oplossingen voor veiligheid omdat wet- en regelgeving de beoogde doelen voor veiligheid niet altijd voldoende realiseert.

De komst van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) zorgt ervoor dat er een verschuiving van minder vergunning advisering naar meer toezicht plaatsvindt. Dit vraagt dat er meer moet worden gekeken naar de daadwerkelijke risico's tijdens het uitvoeren van brandveiligheidscontroles. Dit laatste ook vanuit efficiëntie en effectieve doelstellingen.

In het meerjarenbeleidsplan 2022-2025 is een belangrijk aandachtsgebied de toekomstbestendige brandweezorg. Brandweezorg heeft betrekking op het voorkomen, beperken en bestrijden van brand. Brandpreventiecontroles uitvoeren op risicogerichte wijze, houdt dus ook rekening met de (on)mogelijkheden om daadwerkelijk een brand te bestrijden.

Verder zijn er in Zeeuws verband in het VTH Beleid Zeeland 2021 afspraken gemaakt over de implementatie van de Landelijke Handhaving strategie. Met het vaststellen van deze nieuwe meerjaren-controleplanning wordt aan deze afspraak formeel gestalte gegeven.

Risico Afwegingsmodel Toezicht

Als gevolg van bovengenoemde interne evaluaties en de landelijke en Zeeuwse ontwikkelingen wordt aangesloten bij het door Brandweer Twente doorontwikkelde Risico Afwegingsmodel Toezicht (RAT) en wat passend is gemaakt naar de Zeeuwse situatie.

Bepalen van de controleplanning

RAT kan in feite worden gezien als een 'optelsom', waardoor een object middels verschillende stappen in één van de vijf risicoklassen geplaatst wordt zoals in de tabel hieronder te zien. Aan die risicoklasse is een controlefrequentie gekoppeld. waardoor de uiteindelijke planning voor ieder te controleren object, ontstaat. Hoe een object in een van deze vijf klassen terechtkomt, wordt hieronder uitgelegd in de verschillende stappen.

RAT-kwalificatie	Controlefrequentie gebruiksfase
Aanvaardbaar	Een interne/bestuurlijke afweging ⁹
Mogelijk	1x per 7 jaar
Belangrijk	1x per 2 jaar
Hoog	Jaarlijks
Zeer Hoog	Verscherpt toezicht ¹⁰

Stappenplan RAT

Stap 1A: generieke risicoklasse van een object

Binnen deze stap wordt ieder object geclassificeerd aan de hand van de gebruiksfunctie, het aantal personen, maar ook het al dan niet aanwezig zijn van zelfredzame personen en het al dan niet aanwezig zijn van slapende personen. Zie onderstaande tabel.

Generieke risicoklasse	Maatgevende risicofactor	Gebouwsoort met gebruiksfunctie ⁵ en een grenswaarde
Aanvaardbaar⁶ (klein risico)	<u>Overig</u>	-Kantoorgebouwen <150 pers. -Kantoorfunctie -Industriegebouwen <150 pers. -Industriefunctie -Overige gebouwen <50 pers. -Overige gebruiksfunctie -Overige woongebouwen en woningen -Woonfunctie
Mogelijk (beperkt risico)	<u>Personen zelfredzaam</u>	-Kantoorgebouwen >150 pers. -Kantoorfunctie -Industriegebouwen >150 pers. -Industriefunctie -Publieke gebouwen >50 pers. -Bijeenkomstfunctie -Sportfunctie -Winkelfunctie -Schoolgebouwen >50 pers. -Onderwijsfunctie
Belangrijk (groot risico)	<u>Personen/Bewoners zelfredzaam en slapen</u>	-Logiesgebouwen >10 pers. -Logiesfunctie -Kamerverhuurgebouwen >4 wooneenheden -Woonfunctie kamerverhuur -Woongebouwen en woningen (tussenvorm⁷) -Woonfunctie voor zorg
Hoog (zeer groot risico)	<u>Personen/Bewoners niet zelfredzaam en/of slapen</u>	-Gezondheidszorggebouwen >10 pers. -Gezondheidszorgfunctie -Cellengebouwen >10 pers. -Celfunctie -Kinderdagverblijfgebouwen >10 pers. -Bijeenkomstfunctie (kinderdagverblijf) -Wonen met zorg >4 wooneenheden -Woonfunctie (met zorg)

Voorbeeld:

Een restaurant waar meer dan 50 personen aanwezig kunnen zijn, zal in stap 1A de risicoklasse 'mogelijk' krijgen. Dit omdat dit een publiek gebouw (bijeenkomstfunctie) betreft waar zich over het algemeen zelfredzame en niet-slapend aanwezige personen zullen bevinden.

Een hotel waar meer dan 10 personen aanwezig kunnen zijn, zal in deze stap worden geclassificeerd in de risicoklasse 'belangrijk'. Dit vanwege de logiesfunctie, en het feit dat er zich wel slapend aanwezige personen kunnen bevinden.

Stap 1B: classificeren d.m.v. kenmerkenschema

In deze stap wordt aan de hand van mens-, gebouw-, interventie-, en omgevingskenmerken een gebouw verder geanalyseerd, waaraan punten worden toegekend. Middels deze kenmerken uit het zogeheten kenmerkenschema, kan de totale brandveiligheid van een pand in beeld worden gebracht.

Menskenmerken:

- Hoge bezetting
- Onbekendheid
- Hoge dichtheid

Gebouwkenmerken:

- Hoogte
- Ondergronds
- Complexe lay-out
- Grote brandcompartimenten zonder gelijkwaardigheid
- Gelijkwaardige oplossingen voor (brand)veiligheid i.r.t. brandcompartimentering

Interventiekenmerken:

- Opkomsttijden
- Bluswatervoorziening

Omgevingskenmerken:

- Geografische ligging

Binnen RAT wordt voor ieder object op bovenstaande aspecten (met specifieke criteria) ingezoomd. Indien een object aan veel van de grenswaardes van bovenstaande punten voldoet, worden er puntenscores toegekend aan het object.

Stap 1C: afweging primaire risicoklasse

Door de puntenscore uit de vorige stap (1B) op te tellen met de generieke risicoklasse uit stap 1A, wordt voor elk object de primaire risicoclassificatie bepaald.

Voorbeeld:

Een hotel krijgt in stap 1A de generieke risicoklasse '**belangrijk**'. Bij stap 1B is dieper ingezoomd: Uit de menskenmerken blijkt dat 'onbekendheid' geldt aangezien er met name toeristen verblijven. Over het algemeen zijn de mensen dus niet bekend met het gebouw. Hiervoor krijgt het object een puntenscore: **+1**.

Uit de gebouwkenmerken blijkt dat 'ondergronds' ook speelt voor het object, aangezien er onder het hotel een parkeergarage van drie niveaus onder het maaiveld, bestaat. Puntenscore: **+1**.

Qua interventiekenmerken komt naar voren dat het object buiten de normgrens van de opkomsttijden van de brandweer ligt. Puntenscore: **+1**.

Tot slot komt in de omgevingskenmerken van het object naar voren dat het zich in het brandaandachtsgebied van een spoorlijn bevindt, waarover gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Puntenscore: **+1**.

Alle puntentoekenningen bij elkaar opgeteld maakt voor dit object de optelsom: **+4**. Zie onderstaande tabel. Wanneer de generieke risicoklasse (belangrijk) wordt afgezet tegen de puntentoekenning uit stap 1B (+4) komt dit object in het oranje vlak uit. Dit betekent dat de risicoklasse met één stap wordt verhoogd. De primaire risicoklasse voor dit object wordt dus 'hoog'.

Generieke risicoklasse

Aanvaardbaar	Een interne/bestuurlijke afweging			
Mogelijk				
Belangrijk				
Hoog				
Zeer hoog				
Risico-indicatie	+3	+4	+5	≥6

Optelsom afweegfactoren uit stap 1B (onderdeel a t/m d)

	Generieke risicoklasse uit stap 1A blijft ongewijzigd
	Generieke risicoklasse uit stap 1A wordt met één stap verhoogd
	Generieke risicoklasse uit stap 1A wordt met twee stappen verhoogd

Stap 2A: beoordelen naleefgedrag (LHS-component)

In deze stap wordt voor het object tijdens een controle, het naleefgedrag van de gebouweigenaar beoordeeld. Deze beoordeling gebeurt met behulp van de Landelijke Handhavingsstrategie (hierna: LHS). Zie onderstaande tabel. Er wordt gekeken naar twee aspecten: het gedrag van de overtreder én de (mogelijke) gevolgen van de overtreding. Hieraan kan vervolgens weer een risicoklasse worden gekoppeld.

De (mogelijke) gevolgen	4 Aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar	A4 Bestuursdwang	B4 Bestuursdwang	C4 Strafrecht & Bestuursrecht	D4 Strafrecht & Bestuursrecht
	3 Van belang	A3 Bestuursrecht	B3 Bestuursrecht	C3 Strafrecht & Bestuursrecht	D3 Strafrecht & Bestuursrecht
	2 Beperkt	A2 Waarschuwen	B2 Waarschuwen	C2 Bestuursrecht	D2 Bestuursrecht
	1 Vrijwel nihil	A1 Informereren	B1 Informereren	C1 Bestuursrecht	D1 Bestuursrecht
		A Goedwillend	B Onverschillig	C Calculerend	D Crimineel

Gedrag van de overtreder

Naleefgedrag overtreder	Overtredingscategorie
Goed en in orde	Goed (G1)
A1, B1, A2 en B2	Overtreding (O2)
A3, A4, B3, B4, C1, C2, D1 en D2	Overtreding (O3)
C3, C4, D3 en D4	Overtreding (O4)

Voorbeeld:

In stap 1C is de primaire risicoklasse van het hotel bepaald: 'hoog'. Enige tijd later vindt een controle plaats bij het object. Tijdens deze controle wordt een overtreding geconstateerd. Het gedrag van de overtreder kan worden getypeerd als 'calculerend'. De (mogelijke) gevolgen van de overtreding worden beoordeeld als 'beperkt'. Dit betekent volgens de tabel dat het naleefgedrag van de overtreder valt onder 'C2'. C2 staat gelijk aan overtredingsklasse (O3).

Stap 2B: bepalen secundaire risicoklasse

Door de primaire risicoklasse uit stap 1C te verhogen/verlagen met de resultaten uit de beoordeling van het naleefgedrag (stap 2A), kan de primaire risicoklasse van een object veranderen; de secundaire risicoklasse van het object ontstaat. Zie onderstaande tabel.

Primaire risicoklasse

Aanvaardbaar	Een interne/bestuurlijke afweging			
Mogelijk				
Belangrijk				
Hoog				
Zeer hoog				
Naleefgedrag overtreder	G1	O2	O3	O4

Conform tabel 7

	Primaire risicoklasse uit stap 1C blijft ongewijzigd of interne/bestuurlijke afweging
	Primaire risicoklasse uit stap 1C wordt met één klasse verlaagd
	Primaire risicoklasse uit stap 1C wordt met één klasse verhoogd

Het maximale aantal klasse verhoging/verlaging per gebouw bedraagt één t.o.v. de oorspronkelijke primaire klassering

Voorbeeld:

In de vorige stap is voor het hotel overtredingsklasse O3 bepaald middels het beoordelen van het naleefgedrag volgens de LHS-methode. De primaire risicoklasse 'Hoog' kan met bovenstaande tabel worden afgezet tegen de overtredingsklasse O3. Het object komt in een oranje vlak terecht. Wat betekent dat de primaire risicoklasse verandert naar de secundaire risicoklasse 'zeer hoog'.

Wanneer er gekeken wordt naar onderstaande tabel, kan voor ieder object de controlefrequentie in beeld worden gebracht.

RAT-kwalificatie	Controlefrequentie gebruiksfase
Aanvaardbaar	Een interne/bestuurlijke afweging ⁹
Mogelijk	1x per 7 jaar
Belangrijk	1x per 2 jaar
Hoog	Jaarlijks
Zeer Hoog	Verscherpt toezicht ¹⁰

Let op: wanneer tijdens een controle geen overtreding wordt geconstateerd en alles is goed en in orde (G1), wordt de secundaire risicoklasse met een stap verlaagd. De controlefrequentie wordt dan afgeschaald.