risis ab

Samenwerken zonder gedeeld perspectief

Een evaluatie van de pilot proportionele brandveiligheid in Nijmegen



I. Helsloot
M. Helsloot

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de gemeente Nijmegen. Contactpersoon voor ons bij de gemeente Nijmegen is Leonie Willemsen.

Auteurs
prof. dr. Ira Helsloot
Marijn Helsloot MSc

April 2023

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid. Op basis van dit onderzoek adviseren we overheden en bedrijven om tot redelijk en proportioneel veiligheidsbeleid te komen. De oefeningen en trainingen die wij verzorgen zijn gericht op het realistisch leren omgaan met crisismechanismen en met de veerkrachtige samenleving.

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

Een woord vooraf ... 4

1. Inleiding 5
1.1 Aanleiding en belang van de pilot 5
1.2 Opzet van de pilot 6
1.3 Evaluatiecriteria 7
1.4 Leeswijzer 8

2. Historische schets 9
2.1 Ontwikkelen en opstartfase pilot 2017-2018 9
2.2 Uitwerken pilot-pilot casus 2019-2020 12
2.3 Escalatie zonder resultaat 2021 14
2.4 Een ultieme poging in 2022 15

3. Wat zijn de knellende ervaringen van de deelnemers? 18
3.1 Inleiding 18
3.2 Inzichten uit gesprekken met de projectgroep 18
3.3 Inzichten uit de bijeenkomst met de stuurgroep 20
3.4 Inzichten uit het bestuurlijk overleg 21

4. Lessons learned 23
4.1 Inleiding 23
4.2 Inzichten voor nieuw vergunningproces 23
4.3 Meer recht aan de verantwoordelijkheidsverdeling 25
4.4 Ruimte voor innovaties 26
4.5 Geeft inzichten voor en sluit aan op de Wkb 27
4.6 Externe toetser is van een voldoende niveau 29

5. Het geheel overziend 30
5.1 Aanleiding en belang van de pilot 30
5.2 Resultaat van de pilot 30
5.3 Leerpunten voor de Wkb 31

Bijlage 1. ATGB-advies 33

Een woord vooraf …

Het doel van de Nijmeegse pilot proportionele brandveiligheid was om te kijken of (en hoe) een ander vergunningproces passend bij de bestuurlijke vastgestelde uitgangspunten van eigen verantwoordelijkheid en risicogerichtheid in de praktijk vorm kan krijgen. Zo'n ander vergunningproces werd noodzakelijke geacht door de initiatiefnemers als oplossing voor het gesignaleerde knelpunt dat het voor de uitvoeringsdiensten VRGZ en ODRN in de praktijk onmogelijk is om de verantwoordelijkheid te (willen) dragen voor de toepassing van complexe gelijkwaardigheden die nodig zijn om in Nijmegen tot een proportionele omgang met het brandveiligheidsrisico te komen.

Omdat het een pilot was, werd vooraf rekening gehouden dat een inzicht kon zijn dat het *niet* mogelijk was om het voorgestelde andere vergunningproces 'werkend te krijgen' ondanks dat dit niet de gewenste uitkomst was. De pilot zou dan wel inzicht moeten bieden waarom het voorgestelde vergunningverleningsproces niet mogelijk zou blijken te zijn en hoe tot een andere aanvliegroute te komen.

Helaas, zoals zal blijken uit deze evaluatie, is de pilot niet afgesloten met het gewenste resultaat: bouwstenen voor een nieuw vergunningverleningsproces. Het pilotproces is niet verder gekomen dan de eerste echte voorbeeldcasus. Ondanks een aantal nieuwe inzichten over met name de organisatie van de pilot moet hard geconcludeerd worden dat de pilot niet is geslaagd. De gemeente Nijmegen experimenteert immers niet met maatschappelijke middelen (waaronder een subsidie van het ministerie van BZK) om 'enkel' nieuw inzichten te verkrijgen maar om een zinvolle verandering te bewerkstelligen.

In deze rapportage zullen we de pilot evalueren en daarmee ook analyseren waardoor de pilot niet geslaagd is. Wij hebben het pilotproces in een observatorrol en als procesbegeleider meegemaakt. Wij zullen daarom nadrukkelijk geen inhoudelijk oordeel vellen over het beoogde nieuwe proces van vergunningverlening en in het bijzonder ook niet over de casus waarop de pilot gesneuveld is.

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor en opzet van deze evaluatie.

1.1 Aanleiding en belang van de pilot

In 2017 is de gemeente Nijmegen samen met de regionale diensten VRGZ en ODRN en woningcorporatie Talis gestart met een pilot waarin er wordt gekeken of een ander bouwvergunningverleningsproces mogelijk is. De pilot wordt ook wel *proeftuin proportionele brandveiligheid* genoemd. De kern van dit proces is dat de vergunningaanvrager zelf zorgt dat er voldoende vertrouwen in haar ontwerp is *zonder* dat de overheid dit ontwerp zelf inhoudelijk gaat toetsen.

De pilot werd door de gemeente Nijmegen als belangrijk beschouwd omdat in de praktijk werd (en wordt) ervaren dat het voor de overheidsorganisaties in Nijmegen moeilijk is om de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit (2012) te toetsen waardoor proportionaliteit niet of te weinig wordt meegewogen in de vergunningaanvraagbeoordeling. Het gevolg was dat er disproportionele maatregelen werden genomen (of zouden moeten worden genomen) die erg van invloed zijn op bijvoorbeeld het stadsgezicht van Nijmegen en veel maatschappelijke middelen kosten maar vanuit het veiligheidsperspectief feitelijk weinig bijdragen.

Niet alleen in Nijmegen is dit zichtbaar. De conclusie van de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw[1], ook wel de commissie Dekker genoemd, was al bijna 10 jaar eerder:

> *'De huidige bouwregelgeving en het overheidstoezicht erop wordt door betrokkenen als complex en niet transparant ervaren. De gepercipieerde gevolgen zijn forse lasten en vertragingen in het bouwproces. Ook bij de effectiviteit van het overheidstoezicht worden vraagtekens gezet.'*

Het rapport van de commissie Dekker was aanleiding voor een landelijk beleidsinitiatief dat uitmondde in de Wet kwaliteitsbevordering voor het bouwen waarin private toetsing, vooral vooralsnog alleen simpele bouwwerken, de norm moet worden.

De gemeente Nijmegen heeft subsidie aangevraagd en gekregen van het ministerie van BZK voor deze pilot die juist gaat over complexere bouwwerken en die past bij de gedachte van de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.

Voor Nijmegen past de pilot bij het beleidstreven om in algemene zin de verantwoordelijkheid voor veiligheid weer meer bij de samenleving zelf te leggen en als overheid vooral risicogericht te opereren. Het college van BenW van de gemeente Nijmegen heeft daarom ook over de pilot naar de gemeenteraad gecommuniceerd.

[1] Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008), *Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces*.

1.2 Opzet van de pilot

In de kern gaat het in de pilot om de vormgeving van een vergunningaanvraag waaruit voldoende vertrouwen blijkt zodat door de overheid niet inhoudelijk gekeken hoeft te worden. In de vergunningaanvraag zijn drie waarborgen zijn voorzien:

1) de vergunningaanvrager zorgt voor een onafhankelijke toets van het door (eigen of ingehuurde) deskundigen opgestelde ontwerp door een door de overheid vertrouwde deskundige,
2) de vergunningaanvrager tekent op bestuurlijk niveau voor akkoord met het ontwerp en
3) de vergunningaanvrager heeft een aansprakelijkheidsverzekering van voldoende grootte.

De pilot bestond oorspronkelijk uit vier stappen:

- In de eerste stap is het nieuwe vergunningverleningsproces gedetailleerd uitgeschreven en zijn verschillende juridische vragen beantwoordt. De opbrengst hiervan is in het BTHV van 3 april 2018 en van 5 december 2018 behandeld.

- In de tweede stap zou de vergunningaanvraag van één casus, waarbij gebruik wordt gemaakt van het gelijkwaardigheidsprincipe, op bestuurlijk verzoek vanuit het BTHV op twee wijzen worden getoetst (in dit geval een pand van Talis aan de Joulestraat). Dus zowel volgens het nieuwe proces als traditioneel door de ODRN en haar inhoudelijk adviseur voor brandveiligheid, de VRGZ.

- In de derde stap zou de vergunningaanvraag van vier andere casus, waarbij gebruik wordt gemaakt van het gelijkwaardigheidsprincipe, alleen procesmatig worden getoetst door de ODRN, op de drie waarborgen die hierboven staan beschreven.

- In de vierde stap zou zowel de veiligheidsuitkomst d.w.z. is er een voldoende veilige situatie ontstaan (door de VRGZ) als de werkbaarheid van het proces (door de ODRN) worden geëvalueerd.

Merk alvast op dat de pilot niet in zijn volledigheid is afgerond. De pilot is in stap 2 blijven steken.

De complexiteit werd al in 2018 onderkent. In het Veiligheidsplan 2018-2022 staat:

> *'Daarbij is het nodig ook breed in te zetten op een cultuurverandering in onze eigen organisatie, bij de ODRN en bij de VRGZ. Professionals worden van controleur adviseur, waarbij ze er op moeten durven en kunnen vertrouwen dat zij niet vol in de wind komen te staan op het moment dat zich een incident voordoet. Managers moeten in staat zijn om in de meest ingewikkelde casuïstiek de proportionaliteit van het door hun medewerker gegeven advies te beoordelen en*

daarover met gevoel voor bestuurlijke context te adviseren. Het lokaal bestuur moet de verantwoordelijkheid daadwerkelijk bij de burger durven laten en dat vooral ook blijven uitleggen bij klachten en incidenten. De komende jaren gaan we hier volop op inzetten.'

Specifieke aandacht voor cultuurverandering binnen de organisaties was dus gewenst in de pilot. Van managers wordt verwacht dat zij de professionals en medewerkers ondersteunen maar hun besluit meer dan nu integraal en met bestuurlijke sensitiviteit nemen. Van het lokaal bestuur wordt verwacht dat zij durft te vertrouwen dat de burger haar verantwoordelijkheid neemt.

De governance van de pilot was een klassieke: er wordt een projectgroep ingesteld met deelnemers van alle partijen om het 'echte' werk te doen. Een stuurgroep met de directeuren van VRGZ en ODRN, het hoofd veiligheid van de gemeente Nijmegen en een bestuurder van Talis is de 'ambtelijk' opdrachtgever voor de pilot. Wanneer het Nijmeegse bevoegd gezag moet beslissen, wordt dit gevraagd aan het bestaande Bestuurlijk Team Handhaving en Vergunningverlening (BTHV) waarin burgemeester en de betrokken wethouders zitting hebben.

Aan Crisislab wordt gevraagd om het proces te begeleiden en te observeren ten behoeve van de eindevaluatie.

1.3 Evaluatiecriteria

De gemeente Nijmegen heeft vooraf de volgende evaluatiecriteria vastgesteld:[2]

1. De proeftuin biedt inzichten die bruikbaar zijn voor een verandering van het vergunningproces op het gebied van brandveiligheid, ook buiten de context van de proeftuin (bijv. na afronding) /(anders geformuleerd-). Veranderingen in het proces die zijn toegepast binnen de context van de proeftuin, zijn ook haalbaar wanneer deze veranderingen een structureel karakter zouden moeten krijgen.

2. De gang van zaken in de proeftuin zorgt ervoor dat het proces meer recht doet aan de verantwoordelijkheidsverdeling in praktijk en in formeel opzicht.

3. De proeftuin biedt ruimte voor het toepassen van innovaties op het gebied van brandveiligheid.

4. De proeftuin levert nuttige en bruikbare inzichten op ten aanzien van de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, en de gang van zaken in de proeftuin sluit aan op de veranderingen die in het kader van de Wkb te verwachten zijn.

5. De kwaliteitsborging door een externe toetser is van een dusdanig niveau dat dit een procesmatige toets door het bevoegd gezag mogelijk maakt.

[2] Gemeente Nijmegen (2017), *Evaluatiecriteria voor de proeftuin Proportionele Brandveiligheid (voorstel*),

In deze evaluatie zullen we op deze punten reflecteren.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van de evaluatie zullen we in eerst, in hoofdstuk 2, een korte historische schets geven van de pilot. Vervolgens laten we in hoofdstuk 3 zien wat de ervaren knelpunten zijn op de verschillende niveaus: de uitvoering, de stuurgroep en het bestuur. In hoofdstuk 4 evalueren we de pilot aan de hand van de evaluatiecriteria die de gemeente Nijmegen heeft opgesteld. We sluiten de evaluatie af in hoofdstuk 5 waarin we het geheel samenvatten en komen met leerpunten voor een mogelijke doorstart en/of de implementatie van de Wkb.

2. Historische schets

In dit tweede hoofdstuk geven wij een historische schets van de pilot. Op verschillende momenten beschrijven we, met de kennis van nu, een analyse-element dat een deelverklaring is voor het moeizame verloop van de pilot.

2.1 Ontwikkelen en opstartfase pilot 2017-2018

In 2017 wordt de noodzaak door het management van de gemeente Nijmegen, ODRN, VRGZ en woningcorporatie Talis ervaren om een andere invulling te geven aan het vergunningverleningsproces voor (ver)bouwprojecten. De opbrengst zou moeten zijn dat vergunningaanvragers makkelijker dan nu gebruik kunnen maken van het gelijkwaardigheidsprincipe om tot een proportionele invulling van de brandveiligheidseisen te komen. De huidige praktijk, zo onderkenden deze managers, is immers dat het bevoegd gezag en haar adviseurs het gebruik van complexe gelijkwaardigheden waarvoor geen standaardregels zijn vanwege een diepgevoelde medeverantwoordelijkheid voor de risico's als het misgaat veelal op voorhand afwijzen.[3]

De pilot heeft gedurende de eerste twee jaar geleid tot een aantal (groei)procesdocumenten die zijn vastgesteld door alle pilotdeelnemers.

Twee inhoudelijke documenten zijn uiteindelijk vastgesteld:
1) een inhoudelijke beschrijving van het te pilotten vergunningverleningsproces[4] en
2) een handreiking over 'hoe te communiceren als het toch misgaat?'[5].

Een ander aspect in het voorstel is het vormgeven van een gelijkwaardigheidsboek:[6]

> *Het gelijkwaardigheidsboek is een document van de Gemeente Nijmegen, waarin beschreven staat welke gelijkwaardigheden voor het bevoegd gezag acceptabel zijn […] De bedoeling van het gelijkwaardigheidsboek is enerzijds om richting de gebouweigenaren aan te geven hoe zij gelijkwaardigheid kunnen toepassen, anderzijds de gemeente ontlasten om voor elke individuele casus vast te moeten stellen of iets wel of niet gelijkwaardig is, doordat er gerefereerd kan worden aan vergelijkbare casussen.*

Het nog op te stellen gelijkwaardigheidsboek zou het proces van vergunningverlening makkelijker moeten maken aangezien de gemeente (in dit geval de gemandateerde organisatie ODRN) enkel hoefde te toetsen of het gelijkwaardigheidsprincipe waarvan

[3] In eerste instantie ging de discussie vooral over de toepassing van complexere gelijkwaardigheden in portiekwoningen in het centrum van Nijmegen. De eerste bijeenkomst van de experts van de vier partijen op 17 september 2017 focuste dan ook specifiek op dit thema. Zie Crisislab (2017), *Discussiestuk i.o. Wat maakt een portiekwoning brandveilig en hoe bereiken we dat kosteneffectief?*, augustus 2017.
[4] Crisislab (2018). Voorstel Pilot Proportionele Brandveiligheid. Onderweg naar een procesmatige kwaliteitsborging bij vergunningverlening. Versie 4 december 2018.
[5] I. Helsloot & C. Kijne (2018). Draaiboek wat te doen bij een calamiteit gedurende de proeftuin aangaande vergunningverlening in Nijmegen.
[6] Zie pagina 5-6 in het voorstel voor de pilot.

gebruik wordt gemaakt in dit boek staat genoemd. Een (technisch) inhoudelijke toets hoeft niet meer te worden uitgevoerd. Het gelijkwaardigheidsboek zou door de gemeente moeten worden opgesteld. De VRGZ zou hierin adviseren en de gelijkwaardigheids*principes* toetsen.

Gedurende de looptijd van de pilot verscheen in Nijmegen een nieuw beleidsplan fysieke veiligheid 'De weerbare stad'. Daarin werd (ook) benoemd dat de toepassing van gelijkwaardigheid noodzakelijk maar complex was:

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

De berichtgeving hierover leidde verrassend genoeg tot een serie Kamervragen die enig onbegrip suggereren. Zie bijvoorbeeld vraag 5: "*Wat vindt u er van dat de burgemeester regels over de veiligheid van gebouwen aan zijn laars wil lappen? Bent u bereid desnoods in de gemeente Nijmegen in te grijpen, om te zorgen dat gebouwen gewoon veilig zijn, en Nijmegenaren niet in onzekerheid hoeven te zitten?*".[7] De minister van BZK antwoorde (natuurlijk) dat toepassing van gelijkwaardigheid niet in strijd met de regels is: "*Er is geen sprake van dat de gemeente soepeler wil omgaan met regels.*".[8] Dat antwoord bleek op zijn beurt nieuwswaardig voor de Gelderlander.[9] Deze episode is een andere illustratie hoe ingewikkeld het begrip gelijkwaardigheid voor sommigen is.

Als *proof of the pudding* is vervolgens voorzien in de toepassing in een vijftal concrete casus. Het nieuwe proces zal dan in die vijf casus worden gelopen en na afloop zou zowel de veiligheidsuitkomst d.w.z. is er een voldoende veilige situatie ontstaan (door de VRGZ) als de werkbaarheid van het proces (door de ODRN) worden geëvalueerd. De vergunningen zouden dan dus al verleend zijn.

Tijdens het BTHV op 5 december 2018 waarin besloten wordt tot het vervolg van de pilot door de toepassing van het ontwikkelde vergunningverleningsproces in vijf casus wordt echter aanvullend besloten om niet het oorspronkelijke voorstel te volgen maar

[7] HTK 2018Z18906, Kamervragen Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019 .
[8] Aanhangsel van de Handelingen 608, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019.
[9] De Gelderlander (2018). Minister Ollongren: veiligheidsbeleid Nijmegen is oké. Geraadpleegd op 6 februari 2023 via https://www.gelderlander.nl/.

om de eerste casus parallel aan de nieuwe wijze van vergunningverlening ook nog 'ouderwets' te laten toetsen door de VRGZ en ODRN. Met andere woorden: er wordt gekozen om te werken met een 'pilot-pilot-casus'.

Analyse-element: Achteraf bekeken is dit, in het kader van de pilot, een onhandig besluit geweest gezien de praktijk (in andere veiligheidsdomeinen) al heeft geleerd dat professionals van verschillende professionele organisaties moeilijk kunnen samenwerken. Zonder bestuurlijke opdracht zullen professionals van verschillende organisaties niet tot een compromis komen. Er werd verwacht dat de professionals van VRGZ, ODRN en (de deskundigen ingehuurd door) Talis er 'samen wel uit zouden komen'.

> ***Samenwerking zonder verlies van autonomie* als valkuil**
> Het vormgeven van de samenwerking binnen en tussen professionele organisaties is doorgaans niet eenvoudig omdat dit altijd gepaard gaat met het inleveren van (een stukje) autonomie. Stellen dat betere samenwerking en daarmee afstemming tussen (professionals uit) organisaties de oplossing voor een bepaald probleem is, miskent het gepercipieerde belang van deze autonomie.[10] Professionals kunnen wel goed samen aan een probleem werken maar vinden het lastig om op overlappende delen van een probleem tot een gezamenlijke oplossing te komen.

De pilot-pilot casus waarvoor gekozen wordt, is de casus Joulestraat waarbij de houten gevel niet voldoet aan het brandveiligheidsniveau uit het Bouwbesluit 2012. Voor deze casus is gekozen omdat het een maatschappelijk relevante casus gezien de op dat moment lopende publieke discussie over de problematiek van de brandwerendheid van moderne driedimensionale gevels waar ten tijde van de vergunningverlening het Bouwbesluit nog weinig aandacht voor had. Als altijd is voor bestaande bouw het achteraf gaan voldoen aan de standaardregels erg kostbaar zodat het wenselijk is om te kijken of op basis van gelijkwaardigheid tot een voldoende veilige oplossing kan worden gekomen.

> **Casus Joulestraat**
> De Joulestraat is een woongebouw met 24 appartementen met een 'plint' waarin andere gebruiksfuncties zitten. Deze is in 1997 vergund met als basis het toen geldende Bouwbesluit 1992. De appartementen worden middels een open galerij ontsloten. Er zijn twee veiligheidstrappenhuizen aanwezig. De woningen zijn gescheiden brandcompartimenten.
>
> Een zwakke schakel in de compartimentering is de houten gevelbekleding van Western red cedar. Dit werd in de 90er jaren veel toegepast in de architectuur. Echter, in het Bouwbesluit 2003 zijn de voorschriften van materiaalgebruik in de gevel aangescherpt en de rekennormen hierop aangepast. De gevel voldoet daardoor niet langer aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voor bestaande bouw, want de houten gevelbekleding kan tijdens een uitslaande woningbrand gaan ontsteken. Via de massieve houten gevelbekleding kan de brand dan theoretisch uitbreiden naar de gevelopeningen van de bovengelegen woning. De brand

[10] Dit tekstfragment is gebaseerd op A. Scholtens (2007). *Samenwerking in crisisbeheersing; overschat en onderschat.*

zou dan mogelijk naar binnen kunnen slaan en het bovengelegen appartement ook bedreigen. Het Western red cedar hout brandt niet goed maar is niet onbrandbaar. De snelheid van een branduitbreiding via de gevel is niet kwantitatief te onderbouwen met berekeningen. Hier zijn geen rekenmodules voor zodat er niet kan worden aangetoond dat rechtstreeks aan de standaardeisen van het Bouwbesluit wordt voldaan.

N.B. Bij het begin van de pilot is enkele malen door de projectgroep gesproken over twee andere casus, de appartementencomplexen Turmac en Jerusalem. In beide gevallen hebben inspecties van Talis zelf uitgewezen dat niet meer wordt voldaan aan het niveau bestaande bouw. Voor Turmac is als gelijkwaardige oplossing een woningsprinkler besproken in de projectgroep. Deze wordt uiteindelijk niet geïnstalleerd omdat de traditionele oplossing ongeveer evenveel kost. In Jerusalem is een probleem dat de meeste appartementen in privé-eigendom zijn. Een aanpassing in alleen de woningen die eigendom zijn van Talis heeft weinig zin terwijl de ODRN niet handhaaft op brandveiligheid in privéwoningen. Uiteindelijk heeft Talis de eigen woningen bij groot onderhoud traditioneel minimaal aangepast en overigens (om de eigen huurders te beschermen) bij alle woningen de deur naar het gezamenlijke trappenhuis van drangers voorzien.

2.2 Uitwerken pilot-pilot casus 2019-2020

In 2019 wordt de pilot-pilot casus Joulestraat uitgewerkt door Talis.

De landelijke erkende expert die zij hiervoor hebben ingehuurd om de eigen Talis-mensen te ondersteunen is Ruud van Herpen, lector brandveiligheid en werkzaam bij Peutz BV. De externe kwaliteitstoets is verricht door Harrie Munnik van Munnik Brandadvies BV.

Over de selectie van deze deskundigen is uitgebreid gesproken tussen alle partijen aan de pilot. De deskundigen konden daarom rekenen op breed draagvlak bij alle leden van de stuurgroep (Talis, VRGZ, ODRN en de gemeente Nijmegen). Een overweging was dat de deskundigen niet allebei tot de landelijke wetenschappelijk top moesten behoren omdat dit in de praktijk ook niet het geval zou zijn.

Daarnaast Talis zorgt voor een aansprakelijkheidsverzekering van voldoende grootte. Door het aangaan van de pilot had Talis al getekend voor bestuurlijke aansprakelijkheid. Hiermee heeft Talis voldaan aan de pre-waarborgen voor een ‘voldoende betrouwbare’ vergunningaanvraag.

De deskundigen van Talis stellen voor om niet de gevel te vervangen maar in plaats daarvan in te zetten op een snellere alarmeringstijd (door bovenwettelijke gekoppelde rookmelders en instructie van de bewoners). Deze maatregel wordt als voldoende gelijkwaardig beoordeeld door de externe kwaliteitstoetser.

Gelijkwaardigheidsmaatregel Joulestraat
Talis heeft in het kader van de pilot een vergunningaanvraag gedaan om brandveiligheids-maatregelen te nemen die als doel hebben de bewoners zich sneller dan wettelijk vereist in veiligheid te brengen zodat tenminste een gelijkwaardig veiligheidsniveau wordt verkregen. De maatregelen zijn o.a. een gekoppeld rookmelder- en hittemeldersysteem met een hoge betrouwbaarheid en instructie van de bewoners.

De aanvraag wordt ingediend door Talis bij de ODRN. De ODRN gaat deze casus 'parallel' toetsen, zoals afgesproken in het BTHV van 5 december 2018. Dit houdt ook in dat de VRGZ om advies gevraagd wordt (en dat dit advies normaal gesproken wordt overgenomen).

De VRGZ reageert daarom in meerdere overlegronden op het voorstel van Talis. Talis probeert op vragen van de VRGZ een antwoord te geven waar dan weer verder overleg over plaatsvindt. Na ruim een jaar oordeelt de VRGZ dat het niet wettelijk toegestaan is om een brandwerendheidseis uit te wisselen tegen een betere alarmering. Verder vindt de VRGZ dat de borging van de werking van de voorgestelde rook- en hittemelders onvoldoende is. De VRGZ besluit daarom geen positief advies te geven aan de ORDN met betrekking tot de vergunningverlening

Merk op dat het gelijkwaardigheidsboek waarop zou kunnen worden teruggevallen nog niet bestaat. De gedachte was dit organisch te vullen o.a. met de opbrengst van vijf pilot casus. De ODRN kan dus niet zelfstandig toetsen of het gelijkwaardigheidsprincipe waarvan Talis gebruik wil maken voldoende gelijkwaardig is. Het proces van het opstellen van het gelijkwaardigheidsboek strandt dus al op deze eerste pilot casus.

Analyse-element: Ook de praktijk in Nijmegen laat zien dat samenwerking tussen professionals van verschillende organisaties (in dit geval van Talis en VRGZ) ingewikkeld is. In de werkgroep is het niet gelukt om op basis van vraag-en-antwoord tot een gezamenlijk advies te komen. De ODRN krijgt dus twee adviezen, van de VRGZ (haar 'huisadviseur') en van Talis (de vergunningaanvrager). Door haar geformaliseerde werkwijze ziet de ODRN geen mogelijkheid om het standpunt van de VRGZ, dat deugdelijk onderbouwd moet zijn, niet te ondersteunen.[11] De ODRN ervaart daarom geen eigenstandige afweging tussen twee adviseurs te kunnen maken. Logischerwijs sluit de ODRN daarom aan bij het advies van de VRGZ en besluit de vergunning niet te verlenen.

Analyse-element: In het hele traject zien wij twee 'botsende belangen': deskundigen in dienst van een marktpartij die vooral gericht zijn op een proportionele omgang met het risico en overheidsspecialisten met 'hart voor hun vak', d.w.z. die vooral gericht op het minimaliseren van het brandveiligheidsrisico.

[11] De ODRN toets een advies van de VRGZ zelf niet inhoudelijk maar alleen op hoofdlijnen: is het advies van de VRGZ op een juiste wijze tot stand gekomen en worden de conclusies door de bevindingen gedragen?

***Specialistisch advies* als valkuil**
Een zeer regelmatig terugkomende aanjagende kracht voor disproportioneel veiligheidsbeleid is advies dat slechts gericht is op bevordering van één veiligheidsaspect zónder aandacht voor de (materiële en immateriële) kosten-batenverhouding van die maatregel. Een specialist met hart voor zijn vak weet vaak van geen ophouden om 'zijn' risico te minimaliseren, waarbij het de specialist lastig is om de risico's binnen het eigen vakgebied in proportie te blijven zien. Een specialistisch advies zal daarom ook doorgaans een eenzijdig advies zijn.[12]

2.3 Escalatie zonder resultaat 2021

In het pilot-voorstel staat opgenomen dat een geschil tussen de VRGZ en de gebouweigenaar (hier dus Talis) over de toepassing van gelijkwaardigheid wordt voorgelegd bij de landelijke *Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften* (ATGB). Naar aanleiding van het negatieve advies van de VRGZ komt de stuurgroep van de pilot bij elkaar eind 2020 en besluit tot het voorleggen van het geschil bij de ATGB.

Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften
Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften (ATGB)
De Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften is een onafhankelijke commissie die partijen adviseert bij geschillen over de toepassing van de bouwregelgeving. De commissie werkt autonoom en in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken.[13]

Op 19 mei 2021 brengt de ATGB een advies uit (zie bijlage 1). De kern is dat het *wel* is toegestaan om een tekortkoming in het ene subsysteem (bouwkundig, brandwerendheid gevel) op te vangen in een ander subsysteem (installatietechnisch, snellere ontruiming door meldinstallatie) maar dat de onderbouwing van de betrouwbaarheid van de voorgestelde maatregelen (inderdaad) nog onvoldoende is.

Het advies van de ATGB wordt door Talis en VRGZ verschillend geïnterpreteerd. Talis interpreteert de uitkomst als 'er hoeft alleen nog over de borging van de rookmelders te worden gesproken'. De VRGZ ziet het advies als een oordeel over twee van de vele vragen die nog openstaan in haar beleving. Op dat moment onthouden de ODRN en de gemeente zich van een inhoudelijk oordeel over het advies. Hiermee biedt de uitspraak van de adviescommissie anders dan de stuurgroep verwachtte nog geen uitsluitsel.

In deze periode worden er een aantal nieuwe mensen uit de verschillende organisaties aangewezen om deel te nemen projectgroep (deels vanwege oplopende frustraties maar ook vanwege natuurlijk verloop omdat het proces langer duurde dan gedacht).

Het inzetten van nieuwe mensen in de projectgroep heeft niet het gewenste effect, in tegendeel: in plaats van nader tot elkaar te komen lijken de projectgroepleden juist

[12] Dit tekstfragment komt uit I. Helsloot & A. Scholtens (2015). Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden.
[13] Zie www.atgb.nl.

steeds verder van elkaar af te komen te staan. De ene partij geeft aan: 'ik heb het al honderd keer uitgelegd'. De andere partij geeft aan: 'ik heb het al honderd keer gevraagd (maar nog steeds geen reactie)'.[14]

Uiteindelijk volgt er in december 2021 en januari 2022 een nieuwe ronde van detailcommentaar zonder dat er meer gesproken wordt over fundamentele verschillen in perspectieven. Zo was een van de commentaren was dat er geen berekening is voor de brandoverslagberekeningen en dat de aannames in de *Cfast* berekeningen onvoldoende beargumenteerd zijn. Deze technische duiding verhult dat het onderliggende probleem is dat voor deze complexe gelijkwaardigheid er geen standaardberekeningen te maken zijn. De niet (of veel moeilijker en dus kostbaar) te beantwoorden vraag betekent daarmee eigenlijk impliciet al een oordeel, namelijk 'we gaan niet akkoord'.

De nieuwe ronde met detailcommentaar, met overwegend nieuwe punten, betekent dat werkgroepleden vanuit Talis geen 'echte' energie meer wilde steken in het middels overleg oplossen van de pilot. Eind december 2021 komt het bestuur van Talis daarom met een brief waarin om duidelijkheid wordt gevraagd en een snelle besluitvorming. Talis kondigt daarin verder aan dat zij ook zonder akkoord de voorgestelde maatregelen in uitvoering neemt vanuit haar verantwoordelijkheid als woningeigenaar.

2.4 Een ultieme poging in 2022

In april 2022 komt de stuurgroep n.a.v. de brief van Talis weer bij elkaar. Ondanks het vastlopen van de pilot op het niveau van de projectgroep wil de stuurgroep toch doorzetten. De stuurgroep onderkent dat zij een rol heeft om de eigen organisatie weer in beweging te krijgen want dat het met de huidige insteek van de projectgroep niet gaat lukken. Een observatie van een van de stuurgroepleden is bijvoorbeeld dat: '*dat communicatie nu vooral via brieven gaat en er geen verbinding meer is in de werkroep*'.

De stuurgroep besluit dat:
- De pilot geëvalueerd zal worden om te kijken of een doorstart mogelijk is.
- Een heisessie zal plaatsvinden waarin de toekomst van de pilot wordt besproken.

Op 5 september 2022 komen de vertegenwoordigers van de VRGZ en Talis – met Crisislab als mediator – nog eenmaal bij elkaar om de restrisico's in beeld te brengen. Veel 'simpele' punten worden alsnog opgelost. Een conclusie (vastgelegd in een geaccordeerd verslag) is dat voor de gemiddelde bewoners het nieuwe voorstel voorziet in een gelijkwaardige oplossing. Het resterende knelpunt is dan 'wat te doen voor niet zelfredzame bewoners'.[15] Dit is een beoordelingspunt dat niet in het Bouwbesluit dat uitgaat

[14] Overigens is het de vraag in hoeverre het zinvol is om telkens weer het gesprek aan te gaan. Zinvoller zou zijn geweest om in een eerder stadium al te ontdekken dat er een fundamenteel verschil zin is in de visie op het gelijkwaardigheidsprincipe in het Bouwbesluit.
[15] Er duikt ook nog een juridisch probleem op over de spiegelsymmetrie in brandwerendheid waarvoor wel een praktische oplossing is maar door de VRGZ een bestuurlijk oordeel over noodzakelijk wordt geacht omdat het in de toekomst mogelijk tot een onrechtvaardige verdeling van brandveiligheidseisen zou kunnen leiden.

van de gemiddelde bewoner wordt genoemd maar doordat er nu naar gelijkwaardigheid gekeken wordt, wel *kan* worden *meegewogen* in de beoordeling van gelijkwaardigheid (aldus ook de ATGB).

De VRGZ en (de deskundigen van) Talis hebben hiermee nog steeds een fundamenteel verschil in inzicht over de principes van gelijkwaardigheid in het Bouwbesluit. Talis ziet de oplossing in heldere communicatie naar haar huurders, ook naar verminderd zelfredzamen, terwijl de VRGZ een oplossing ziet in het aanpassen van het gebruik van het pand (d.w.z. alleen voor zelfredzame personen).

Tijdens de heisessie (op 27 september 2022) wordt besproken om de resterende knelpunten voor te leggen aan het BTHV dat wordt gehouden op 16 november 2022. De vier resterende knelpunten die op bestuurlijk niveau worden voorgelegd zijn:

- Vindt het bevoegd gezag de borging van de weerstand tegen brandoverslag voldoende?
- Vindt het bevoegd gezag het restrisico voor niet zelfredzame personen voldoende klein?
- Vindt het bevoegd gezag dat de voorgestelde communicatie naar bewoners voldoende is?
- Vindt het bevoegd gezag dat het deskundigenoordeel dat de ontruimingstijd lang genoeg is voldoende voor vergunningverlening?

Het bevoegd gezag wil in het BTHV geen besluit nemen zonder dat er een helder advies voorligt en vraagt daarom met nadruk aan de gemeente en de uitvoeringsdiensten om tot een integraal gemeenschappelijk advies te komen.

De ODRN en VRGZ komen daarom bij elkaar om een gemeenschappelijk advies te formuleren. In dit gesprek wordt procesmatig benoemd dat er eigenlijk geen (revisie)vergunning hoeft te worden verleend maar een collegebesluit dat de gelijkwaardigheid acceptabel is, volstaat om niet te gaan handhaven. De ODRN geeft aan dat zij conform gemeentelijke afspraken het advies van de VRGZ zal volgen als dit een toets op navolgbaarheid doorstaat. De VRGZ blijft vinden dat de gelijkwaardigheid niet opgaat voor verminderd zelfredzame personen. Het advies van de VRGZ en ODRN is daarmee uiteindelijk over het besluit tot acceptatie van de gelijkwaardigheid.

De gemeentelijk adviseurs nemen het advies van de ODRN en VRGZ als basis voor een eigen afweging. Zij adviseren alles overziend het BTHV om positief te besluiten op de vraag of er sprake is van gelijkwaardigheid.

Een gezamenlijk advies van alle partijen is om de pilot te beëindigen want de conclusie moet zijn dat de posities van de (professionals van de) uitvoeringsdiensten ODRN en VRGZ niet te verenigen zijn met die van de (professionals van) Talis.

In het BTHV van 15 februari 2023 neemt het BTHV het advies om positief te besluiten op de vraag of er sprake is van gelijkwaardigheid over en besluit de pilot te beëindigen. Het besluit over de gelijkwaardigheid zal in een aankomende collegevergadering formeel genomen worden.[16]

[16] Op 30 maart 2023 is schriftelijk bevestigd, ondertekend door het college van de gemeente Nijmegen, dat de gemeente de aanpassing aan het ontwerp als gelijkwaardig beschouwd. Het oordeel van de gemeente over de gelijkwaardigheid is hiermee vastgelegd.

3. Wat zijn de knellende ervaringen van de deelnemers?

In hoofdstuk 3 evalueren wij de pilot met behulp van onze gesprekspartners. Wij geven de ervaren knel- en struikelpunten op verschillende niveaus. Wij kijken in de evaluatie naar het proces en niet naar de technisch inhoudelijke punten van de casus Joulestraat.

3.1 Inleiding

Gezien het gezamenlijke advies van alle partijen om de pilot te vroegtijdig beëindigen moet de conclusie zijn dat de pilot niet is geslaagd.

Een eerste kanttekening bij deze casus moet echter zijn dat er nu waarschijnlijk onbewust gekozen werd voor een van de moeilijkst mogelijke casus. In theorie kan het voordeel zijn dat er optimaal geleerd kon worden. Het resulteerde echter in het tegenovergestelde: de pilot strandt door een technische/inhoudelijke discussie over een casus terwijl het juist zou moeten gaan over het proces. Met terugwerkende kracht is het dus de vraag of de Joulestraat de juiste startcasus was om vertrouwen in succes mee op te bouwen.

In het vorige hoofdstuk zijn bovendien al enkele valkuilen benoemd. Veel van deze valkuilen zijn voorspelbaar en daarom bekend. Daarmee is het de vraag waarom de verschillende bekende valkuilen en dilemma's niet zijn vroegtijdig zijn onderkend en opgelost gedurende het proces.

3.2 Inzichten uit gesprekken met de projectgroep

Met de projectgroep is als eerste het gesprek gevoerd over de leerpunten van de pilot.

Een belangrijk *eerste* knelpunt is dat de frustraties over en weer het goede gesprek over de eerste casus hebben belemmerd. Doordat het gesprek in totaal zo'n drie jaar liep en er bij de deelnemers uit de werkgroep geen vooruitgang leek te zijn, hadden de medewerkers het gevoel steeds hetzelfde gesprek te voeren. Uiteindelijk resulteerde dit erin dat beide partners (Talis en de VRGZ) nauwelijks meer moeite deden om nader tot elkaar te komen en veel (nieuwe) vragen onbeantwoord bleven.

Zowel een gevolg als een oorzaak van het moeizame en lange proces was dat er een nieuwe bezetting in de werkgroep kwam. Enerzijds is het natuurlijk te verwachten dat bij een langdurig proces nieuwe mensen zullen aansluiten (en oude mensen weggaan). Nieuw bloed kan zeker ook behulpzaam zijn. Anderzijds betekent dit ook een extra vertraging van het proces, zeker wanneer er, zoals nu het geval is, geen 'warme overdracht' was. Meermaals hebben we gehoord: '*ik ben niet vanaf het begin betrokken dus weet niet de hele historie of waar het idee voor de pilot vandaan komt*'. Uiteindelijk resulteerde de nieuwe bezetting vooral in nieuwe discussiepunten waarmee de nieuwe

frisse blik de voortgang van de pilot alleen maar belemmerde in plaats van dat het een oplossing bood.

Een meer fundamenteel *tweede* probleem was in deze situatie de rol van de ODRN. Deze moest op zowel 'oude' als 'nieuwe' wijze omgaan met het vergunningverleningsproces. Volgens het oude principe is de ODRN een in feite *adviesdoorgeefluik* van de VRGZ: de VRGZ formuleert een advies dat de ODRN overneemt na een kleine toets op consistentie. In de nieuwe situatie moet de ODRN echter de vergunningaanvraag (alleen) procesmatig toetsen. De rol van de ODRN was dus 'dubbel' in de werkgroep waardoor de ODRN logischerwijs in een spagaat terecht kwam. Inhoudelijk werd de vergunning afgewezen (of een negatief advies gegeven) door de ODRN terwijl deze op enkel procesmatige gronden waarschijnlijk wel was toegewezen. De ODRN achtte zichzelf niet in staat (of bevoegd) om van haar oorspronkelijke/oude rol af te stappen en de adviezen van de VRGZ én andere adviseurs om te zetten in een genuanceerd bestuurlijk advies.

Wat ook niet in het voordeel van de ODRN was, was dat het gelijkwaardigheidsboek (zie paragraaf 2.1) niet van de grond is gekomen. Op deze manier konden zijn het toegepaste gelijkwaardigheidsprincipe niet toetsen aan een formeel kader.

De pilot vroeg daarmee nadrukkelijk om een ODRN die echt als procesregisseur fungeert. Te mooi om niet de gebruiken is een omschrijving van wat de rolinvulling van een procesregisseur zou moeten zijn door een van de betrokkenen uit de gemeente bij de pilot: *Een procesregisseur vraagt standpunten op en maakt van al die standpunten een integraal gerecht. Daar hoort vrijheid bij en de mogelijkheid om af te wijken van de ingediende standpunten. […] Wij wegen soms de standpunten van andere partijen nadrukkelijker mee. Dat doen we niet omdat we de VRGZ niet serieus nemen, maar omdat het in de geest van de pilot is.*

Duidelijk mag zijn dat de ODRN zich niet senang voelde bij deze haar toegedachte nieuwe positie. Dit dilemma is vooraf onvoldoende doorzien.

Een *derde* ervaren knelpunt in de projectgroep is de beroepsopvatting van de VRGZ en ODRN: zij ervaren die als toetser aan de formele regelgeving. Het gelijkwaardigheidsprincipe biedt, ondanks dat het in het Bouwbesluit is opgenomen, geen eenduidig toetsingskader waaraan een vergunning getoetst kan worden. Dit betekent dat, traditioneel, de VRGZ in het vergunningverleningsproces advies geeft vanuit enkel optimale brandveiligheid geredeneerd en het vervolgens aan het bevoegd gezag is om dit advies wel of niet in breder perspectief te plaatsen. Volgens de ODRN en VRGZ zitten zij klem in de bestaande regelgeving die het meedenken door de toetser over niet eenduidig te berekenen gelijkwaardigheid ingewikkeld maakt. Kenmerkend is hierin de zinsnede: '*wij moeten ons houden aan het Bouwbesluit, wij hebben immers de eed afgelegd*'. Overigens benoemt de VRGZ dat het ook niet haar verantwoordelijkheid is om over oplossingen mee te denken. Dit maakt ook dat het *principiële en fundamentele* verschil

in interpretatie van het Bouwbesluit (zie paragraaf 2.4) onmogelijk zelf overbrugt kon worden binnen de werkgroep. Hier hadden zij hulp van de stuurgroep voor nodig.

3.3 Inzichten uit de bijeenkomst met de stuurgroep

Na het gesprek met de projectgroep is een gesprek binnen de stuurgroep gevoerd over de leerpunten van de pilot.

Eerst moet worden opgemerkt dat het onderlinge vertrouwen wel aanwezig was bij de stuurgroep onderling, hetgeen wat bij de werkgroep ontbrak. De leden van de stuurgroep hadden de intentie om de pilot te laten slagen. Tot op het laatste moment probeerden zij de pilot te redden van een toch wat roemloos einde.

Dit wil echter niet zeggen dat de urgentie van het belang van de pilot binnen elke deelnemende organisatie werd gevoeld. Typerend is dat het na 1 april 2022 nog vier maanden duurde voordat de heisessie gepland en gehouden kon worden. Van een gedeelde urgentie was geen sprake (meer).

Bovendien bleken de verwachtingen binnen de stuurgroep niet hetzelfde te zijn. Tijdens de gesprekken werd meermaals aangegeven dat het een pilot is en dus ook een uitkomst kan zijn dat er 'geleerd' is dat een ander vergunningverleningsproces niet mogelijk is. Dit klopt natuurlijk maar het is de vraag of deze conclusie nu getrokken kan worden (o.b.v. deze eerste casus) aangezien er enkel een technisch inhoudelijk toets is gedaan en (nog) geen procesmatige toets. Daarnaast achten wij de pilot niet als 'geslaagd' als er enkel geleerd is zonder dat er een nieuw vergunningverleningsproces is ontwikkeld. Experimenteren met maatschappelijk geld moet immers wel bewust gebeuren. Een verschil in verwachtingen over 'wanneer de pilot geslaagd is' heeft dus niet bijgedragen aan een werkelijk geslaagde pilot.

De afwezigheid van urgentie maakt ook dat er niet gestuurd werd op een gezamenlijke uitkomst vanuit de stuurgroep. Wij verwachten dat dit wel was gebeurd bij een acuut veiligheidsprobleem waarbij (onder druk) consensus zou moeten worden bereikt door de toezichthouder en de onder toezicht gestelde. Het grote verschil met een acuut veiligheidsprobleem en deze casus is dat de druk er niet op stond en er daardoor voor de leden ook andere afwegingen gemaakt werden.[17] De deelnemers aan de stuurgroep kwamen bijvoorbeeld voor het dilemma te staan: kom ik voor mijn mensen op of druk ik de pilot door.

Tot slot speelt ook, net als bij de projectgroep, het fundamentele verschil van inzicht over de toepassing en definitie van het gelijkwaardigheidsbeginsel uit het Bouwbesluit. Het begrip kan volgens deelnemers aan de stuurgroep op twee manieren worden vertaald:

[17] Dit is ook het beeld dat gehaald kan worden uit de rapportage van Crisislab (2023). 'De spanning tussen beleid en praktijk in 20 casus'.

1) ‘acceptabele veiligheidsgelijkwaardigheid’ d.w.z. het uiteindelijke veiligheidsniveau is als geheel gelijkwaardig met wat de wetgever bedoelde of
2) ‘gelijkwaardig aan alle wettelijke detaileisen’, d.w.z. voor elke detailstandaardeis uit het Bouwbesluit wordt een gelijkwaardige detailmaatregel genomen.

Het zou in de pilot nadrukkelijk moeten gaan over de eerste uitleg: acceptabele veiligheidsgelijkwaardigheid zodat bijvoorbeeld in de casus Joulestraat brandwerendheid ‘uitgeruild’ kan worden tegen alarmeringstijd. In het geval van de tweede vertaling zou een dergelijke uitruil nooit toegestaan zijn. De VRGZ hield (ook op stuurgroepniveau) eerst vast aan de tweede uitleg als enig wettelijk toegestane.[18] De uitspraak van de ATGB maakte duidelijk dat dit een misverstand was. De gewenste toepassing daarna van de eerste uitleg vergt echter een heel nieuwe houding van de toezichthouders waardoor bestuurlijke dekking (en uitleg) van belang is. Dit is tijdens het proces onvoldoende erkent door de stuurgroep.

Dat dit onvoldoende erkent is, is als altijd achteraf bekeken, bijzonder aangezien in 2018 in het Veiligheidsplan ‘Weerbare Stad’ 2018-2022 al is onderkend dat er een cultuurverandering nodig is en dat managers de adviezen van medewerkers meer integraal moeten afwegen.

Overigens ontstond er ook hier een discussie naar aanleiding van ‘wat een acceptabele veiligheidsgelijkwaardigheid’ zou zijn en waar dan naar gekeken zou moeten worden: ‘*Er is verwarring ontstaan over de definitie zelfredzaamheid. Zelfredzaam wonen is niet hetzelfde als zelfredzaam bij brand.*’ Talis gaat echter uit van een regulier pand waardoor er niet specifiek naar niet- of verminderd zelfredzame groepen wordt gekeken net zoals het Bouwbesluit dat zelf niet doet. De VRGZ kijkt binnen haar beoordeling van deze gelijkwaardigheid ook naar de mogelijkheid dat er niet- of verminderd zelfredzame personen in het pand aanwezig zijn. Ook inhoudelijk was er daarmee een fundamenteel verschil tussen de interpretatie van wat acceptabel is.

Daarmee is een vraag wat te doen in de situatie dat twee partijen een fundamenteel verschil van inzicht hebben: hoelang blijf je door praten én hoe lang moeten de operationele medewerkers uit de werkgroep hier dan mee belast worden? De commissie gelijkwaardigheid (ATGB) had (eigenlijk) uitsluitsel moeten bieden maar een verschil in interpretatie van het advies maakte ook dat dit toch geen oplossing bood.

3.4 Inzichten uit het bestuurlijk overleg

Het BTHV had in de pilot slechts een beperkte rol. Hoewel zij het onderwerp als belangrijk hebben benoemd, is het BTHV nooit in de positie gekomen om echt te sturen op een door hen gewenst resultaat van de pilot.

[18] Nogmaals: in niet complexe gelijkwaardigheden op dit niveau van ‘een maatregel voor een maatregel’ past de VRGZ dit principe regelmatig toe en wordt een vergunning vervolgens ook zonder problemen door de gemandateerde ODRN verleend.

Tijdens het bestuurlijk overleg op 16 november 2022 werd door het BTHV zelf ook geen knoop doorgehakt over de casus Joulestraat. Het resterende knelpuntendossier werd voorgelegd, maar zonder advies want daarover was immers geen overeenstemming en '*zonder advies kunnen wij geen besluit nemen*'.

Het resultaat was dat de stuurgroep terug naar de tekentafel moest. De ODRN en VRGZ oordeelde vervolgens dat de vergunningaanvraag onvoldoende gemotiveerd was en besloot negatief te adviseren. De gemeente Nijmegen formuleerde daarop zelf een integraal advies.

Het standpunt van het BTHV was natuurlijk onvermijdelijk, want geen bestuurder zal (en terecht) zonder enorme urgentie zelf een integrale analyse gaan maken, maar het betekende ook feitelijk het einde van de pilot.

4. Lessons learned

In hoofdstuk 4 geven wij op basis van de voorgaande hoofstukken antwoord op de vooraf gestelde evaluatiecriteria.

4.1 Inleiding

De gemeente Nijmegen heeft vooraf enkele evaluatiecriteria vastgesteld:

1. De proeftuin biedt inzichten die bruikbaar zijn voor een verandering van het vergunningproces op het gebied van brandveiligheid, ook buiten de context van de proeftuin (bijv. na afronding) /(anders geformuleerd-) Veranderingen in het proces die zijn toegepast binnen de context van de proeftuin, zijn ook haalbaar wanneer deze veranderingen een structureel karakter zouden moeten krijgen.

2. De gang van zaken in de proeftuin zorgt ervoor dat het proces meer recht doet aan de verantwoordelijkheidsverdeling in praktijk en in formeel opzicht.

3. De proeftuin biedt ruimte voor het toepassen van innovaties op het gebied van brandveiligheid.

4. De proeftuin levert nuttige en bruikbare inzichten op ten aanzien van de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, en de gang van zaken in de proeftuin sluit aan op de veranderingen die in het kader van de Wkb te verwachten zijn.

5. De kwaliteitsborging door een externe toetser is van een dusdanig niveau dat dit een procesmatige toets door het bevoegd gezag mogelijk maakt.

In dit hoofdstuk zullen we een voor een op de vijf punten reflecteren.

4.2 Inzichten voor nieuw vergunningproces

Een eerste doelstelling van de pilot was om te kijken of een nieuw vergunningproces in Nijmegen mogelijk zou zijn. De conclusie moet voorlopig ‘nee’ zijn. De pilot is immers vroegtijdig gestopt zonder dat er werkelijk is geëxperimenteerd met een nieuw systeem.

De pilot is gestrand op de technische inhoud van de eerste pilot casus. Volgens het idee van de pilot zou alleen de eerste casus *inhoudelijk* getoetst worden door de brandweer. Het oorspronkelijke idee, namelijk de pilot van een ander vergunningverlenings*proces*, is hiermee nog niet getoetst. Er kunnen dus nog geen conclusies worden getrokken over de potentie van het beoogde andere proces om tot meer proportionele brandveiligheid te komen.

Een belangrijke oorzaak voor de voortdurende discussie over de eerste pilot casus is het ontbreken van een formeel toetsingskader (lees het gelijkwaardigheidsboek) waaraan de ODRN of gemeente het gebruikte gelijkwaardigheidsprincipe kan toetsen. Overigens is het dan natuurlijk wel de vraag of het principe dat bij de Joulestraal toegepast zou worden in het boek zou staan. Mocht dit niet het geval zijn, dan was de procedure hetzelfde verlopen (en dus geëindigd) als nu het geval is.

Desondanks kunnen er toch al twee inzichten worden benoemd naar aanleiding van de huidige toetsing van de eerste casus:

1) De ODRN / VRGZ zullen *nooit* zelf positief besluiten over toepassing van een complexe gelijkwaardigheid (dus waarvoor geen standaard instrumentarium beschikbaar is) waardoor de keuze dus altijd bij het bestuurlijk bevoegd gezag zal liggen. De overheidsdiensten willen wel *(positief of negatief) adviseren* maar zullen dus nooit zelfstandig hun fiat geven aan een complexe casus als de Joulestraat als er geen toetsingskader is. Een positief advies zal over het algemeen zonder discussie worden overgenomen door het bevoegd gezag. Dit betekent ook dat de ODRN / VRGZ ook niet in de oorspronkelijk voorziene evaluatie na de vijf pilot casus zouden kunnen 'besluiten' dat er sprake was van een 'acceptabele situatie'.

Wij benoemen dit bewust als een inzicht uit de pilot ondanks dat deze niet 'echt' is uitgevoerd (d.w.z. vergunningverlening zonder inhoudelijke toets). Door de eerste casus parallel inhoudelijk te toetsen is dit inzicht en deze discussie over gelijkwaardigheid 'naar voren gehaald'. Mocht de pilot wel in de oorspronkelijke vorm zijn doorgegaan, dan was de vergunning waarschijnlijk wel verleend, maar dan was deze discussie in de evaluatie achteraf ontstaan.

2) Het doel van de samenwerking in de pilot was te komen tot een gezamenlijk advies. Samenwerking tussen (professionals van) partijen die een ander perspectief op het te bereiken resultaat hebben is echter bij voorbaat kansloos wanneer er niet gestuurd wordt door een gezamenlijk bestuur op een (snelle) gezamenlijke uitkomst. Er zal nooit zelfstandig door professionals een gezamenlijke 'voldoende veilige' middenweg worden gevonden. Dit zal ook zo zijn bij een evaluatie achteraf waarbij de overheidsdiensten de nadruk zullen blijven leggen op de (onacceptabelheid van de) restrisico's. Een besluit van een stuurgroep of het openbaar bestuur is dus altijd nodig.

Merk op dat dit inzicht ook de oorspronkelijke aanleiding voor de pilot was, waarin de 'betrouwbaarheid van de maatregel' op drie manieren werd geborgd: een externe toetser, een verzekering en het tekenen voor aansprakelijkheid.

Conclusie

Er is slechts beperkt 'geleerd' in deze pilot en dan vooral hoe het niet moet of kan. De twee lessen zijn:

- Het openbaar bestuur moet de VRGZ / ODRN niet vragen om ‘te besluiten’ of iets voldoende veilig is als er geen toetsingskader wordt meegegeven (die vraag komt dan immers altijd weer terug).
- Bestuurders en managers mogen niet verwachten dat de projectgroep er ‘samen wel even uitkomt’ als er geen sturing en dekking wordt gegeven.

4.3 Meer recht aan de verantwoordelijkheidsverdeling

Voorafgaand aan de pilot en eerste casus is gesproken over de opzet. De verantwoordelijkheidsverdeling was vanzelfsprekend een van de discussiepunten. In theorie zou de verantwoordelijkheidsverdeling er in deze pilot als volgt uitzien:

- Talis zorgt ervoor dat de proportionele maatregelen gelijkwaardig zijn (d.w.z. zij vragen advies aan een ‘betrouwbare’ adviseur) en laat deze toetsen door een externe partij. Bovendien tekent Talis voor (financiële) aansprakelijkheid.
- De ODRN kijkt of het proces goed doorlopen is en of de adviseur en externe toetser betrouwbaar genoeg zijn.
- De VRGZ heeft eigenlijk geen rol maar zou pas achteraf beoordelen of de pilot niet heeft geleid tot een ‘onacceptabel veiligheidsrisico voor bewoners’.

Over het leerpunt ‘er wordt meer recht gedaan aan de verantwoordelijkheidsverdeling’ kunnen we kort zijn: dit is in deze pilot nog niet getoetst waardoor er geen conclusies kunnen worden getrokken over hoe de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de praktijk zou uitwerken. De pilot is gestrand op technisch inhoudelijke punten waardoor er nog niet gekeken is naar de procesmatige punten zoals de verantwoordelijkheidsverdeling.

Desondanks is er toch één les geleerd in deze pilot: Talis heeft op gegeven moment zelf haar verantwoordelijkheid genomen, ondanks dat de vergunningaanvraag nog liep, en onder andere de voorgestelde rook- en hittemelders geïnstalleerd. Talis nam dus haar verantwoordelijkheid ondanks dat zij geen positief besluit kreeg van de andere partijen in de pilot.

Wij zien twee oorzaken waardoor de procesmatige punten niet zijn getoetst:

1) Er is besloten om toch ook een parallelspoor te bewandelen, d.w.z. zowel op de oude als nieuwe manier naar de vergunning te kijken. Wij beseffen dat het een spannend traject was, waardoor dit besluit beoogd een extra (preventieve) zekerheid meebracht. Maar dit besluit maakte ook dat de pilot eigenlijk met een achterstand begon. Het is niet gelukt om deze achterstand te verwerken. Het resulteerde erin dat de ODRN in een spagaat kwam.

2) De ODRN heeft alleen het 'oude' spoor bewandeld dus de inhoudelijke toetsing laten uitvoeren door de VRGZ. De VRGZ deed haar gebruikelijke 'ding' en kwam zoals afgesproken met een advies. Het nieuwe spoor, de procesmatige toets, is nooit uitgevoerd door de ODRN. Een mogelijkheid was natuurlijk geweest om deze procesmatige toets separaat uit te voeren, door andere medewerkers. Doordat de procesmatige toets niet is uitgevoerd, kan er nog niks gezegd worden hoe de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in de praktijk was beoordeeld. Daarna zou er dan een integraal oordeel kunnen komen.

Opvallend is dan ook dat alleen de ambtelijke organisatie van de gemeente Nijmegen een positief besluit durfde te nemen volgens de oorspronkelijke gedachte achter de pilot over de eerste pilot casus terwijl zij formeel geen rol hadden in het proces want immers hun beslissingsbevoegdheid hebben gemandateerd naar de ODRN.

Conclusie

De verantwoordelijkheidsverdeling is niet werkelijk getoetst in de pilot waardoor nog onduidelijk is of de verschillende partijen haar verantwoordelijkheid zullen pakken in de praktijk.

Het belangrijkste inzicht is hiermee dat het voor het openbaar bestuur en overheidsorganisaties lastig wordt gevonden om haar (gepercipieerde) verantwoordelijkheid uit handen te geven aan marktpartijen. Er is daarvoor een zekere mate van moed vereist.

4.4 Ruimte voor innovaties

De pilot moest leiden tot het creëren van ruimte voor innovaties zodat er geen disproportionele maatregelen meer nodig waren. Innovatie zou bijvoorbeeld kunnen zijn het op een andere manier omgaan met veiligheidsvraagstukken of andere, meer proportionele veiligheidsmaatregelen treffen die niet in het Bouwbesluit staan genoemd.

Een inzicht dat is opgedaan *door* deze pilot is dat innovatie in theorie mogelijk zou kunnen zijn. De Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften (ATGB) concludeerde immers in haar advies dat het '*in principe [is] toegestaan om een tekortkoming in het ene subsysteem (bouwkundig, gevel) op te vangen in een ander subsysteem (installatietechnisch, ontruiming)*'. Hiermee biedt de pilot ten minste het inzicht dat er ruimte is voor innovatie.

De praktijk laat echter zien dat het vrijwel onmogelijk is om 'de veiligheid van innovatie' te toetsen waardoor het lastig is om te beoordelen of een alternatieve/innoverende veiligheidsmaatregel van hetzelfde veiligheidsniveau is. Dit is te zien bij zowel de proefcasus als bij het opstellen van het gelijkwaardigheidsboek waarbij er ook geen voldoende veilige alternatieven konden worden gevonden.

Het maakt dat er eigenlijk geen ruimte is voor innovatie binnen vergunningverlening in de huidige vorm. Er zal een fundamentele verandering moeten komen in het vergunningverleningsproces waarbij geen inhoudelijke toets meer wordt uitgevoerd door een overheidsdienst. Dit betekent ook dat complexe gelijkwaardigheden niet achteraf getoetst/inhoudelijk geëvalueerd moeten worden aangezien dan dezelfde discussie als in deze pilot zal ontstaan.

Conclusie

In theorie is er ruimte voor innovatie maar dan zal dat moeten worden vormgegeven in ander proces dan nu het geval is.

Een deeloplossing kan zijn om een (landelijk) gelijkwaardigheidsboek op te stellen dat alleen gebaseerd is op jurisprudentie van de adviescommissie gelijkwaardigheid zodat er intern geen discussie kan ontstaan. Let op: hiermee is natuurlijk slechts een deel van de problematiek opgelost aangezien niet alle aangedragen gelijkwaardigheden getoetst zullen zijn door de adviescommissie gelijkwaardigheid. Ook zal elke situatie weer in detail anders zijn zodat er toch ruimte is voor discussie als adviseurs zelf twijfels ervaren.

4.5 Geeft inzichten voor en sluit aan op de Wkb

Vanaf 2023 is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in werking. De Rijksoverheid[19] zegt hierover het volgende:

> *Het kabinet voert een nieuw stelsel van kwaliteitsborging in. Dit zijn de 5 belangrijkste veranderingen:*
> - *Onafhankelijke kwaliteitscontroleurs controleren of een gebouw voldoet aan de wettelijke technische eisen. Dit doen zij tijdens het ontwerp en op de bouwplaats. Deze controleurs heten kwaliteitsborgers.*
> - *De aannemer is verantwoordelijk voor de gevolgen van alle gebreken in de bouw die hij zelf veroorzaakt heeft. Als er gebreken zijn, dan kan de klant de aannemer dwingen om de fouten te repareren. Ook als de klant deze fouten pas later ontdekt.*
> - *De aannemer moet de klant laten weten of en hoe hij zich heeft verzekerd tegen faillissement en risico's op schade en gebreken.*
> - *Klanten kunnen, net als in de huidige situatie, 5% van het bouwbedrag (aanneemsom) parkeren bij de notaris. Nu gaat dit bedrag automatisch naar de aannemer als het gebouw klaar is. Na invoering van de Wkb keert de notaris het geld aan de aannemer uit, wanneer de klant aangeeft dat alle gebreken zijn verholpen.*
> - *Wanneer de kwaliteitsborger of de gemeente een probleem ziet, kan de gemeente de bouw stilleggen.*

[19] Rijksoverheid (z.d.). Meer toezicht in de bouw via de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Geraadpleegd op 3 februari 2023 via https://www.rijksoverheid.nl/.

De Wkb heeft hiermee ten minste twee raakvlakken met de pilot proportionele brandveiligheid:

- Een aansprakelijkheidsverzekering is verplicht, al dan niet na/bij faillissement.
- Er is een onafhankelijke externe toetsing.

De pilot sloot hierdoor voor een belangrijk deel aan bij de Wkb. Wij zijn ervan bewust dat de Wkb nu alleen nog voor gevolgklasse 1 geldt maar wij gaan er voor nu vanuit dat dit later ook voor andere gevolgklasse zal gelden. Voor alle duidelijkheid: de Joulestraatcasus was geen gevolgklasse 1.

Doordat de pilot voor een belangrijk deel aansloot bij de Wkb, kunnen er lessen worden getrokken die ook voor de Wkb van toepassing zullen zijn. Wij zien ten minste drie lessen:

1) Een aansprakelijkheidsverzekering of andere financiële dekking biedt geen garantie voor voldoende vertrouwen voor een overheidsorganisatie en daarmee (waarschijnlijk) ook niet voor een externe toetser c.q. kwaliteitsborgen. Alleen financiële dekking is daarmee niet voldoende om vertrouwen op te bouwen. Let op: 'verzekeren' kan weldegelijk een instrument zijn om wel of juist veilig te bouwen maar dan zal het anders georganiseerd moeten worden (zie hiervoor de volgende leerpunten). In dat geval zou de verzekeraar moeten inspecteren.

2) De pilot laat zien dat een externe blik (bij de pilot zowel een externe toetser als de VRGZ) kan leiden discussies. In de pilot was een duidelijk verschil te zien in interpretatie van het Bouwbesluit tussen Talis (en de externe toetser) en de VRGZ. Er is tussen de professionals geen veiligheidsconsensus bereikt. Het risico bestaat dat bij de Wkb dergelijke discussie ook ontstaan, zeker wanneer de kwaliteitsborger 'zijn of haar lijstje afgaat'. In dat geval zou het leiden tot een vertraging van de bouw en (zoals nu ook) mogelijk rechtszaken.

Bovendien: aangezien de gemeente ook bij de Wkb nog steeds een goedkeuring na ontvangen van gereedmelding moeten geven, zullen ook zij vanzelfsprekend een soort van toetsing moeten uitvoeren. Wederom is dus een derde perspectief mogelijk zoals ook in de pilot het geval was.

3) De pilot en 'het Franse voorbeeld' laat echter ook zien dat een zekere marktwerking proportionaliteit bevorderd waardoor er veilig en proportioneel gewerkt en geleefd kan worden. De externe toetser ging in dit geval mee in de redenatie van Talis en stelde dat de alternatieve maatregel veilig genoeg was en ging akkoord met het ontwerp.

Het Franse voorbeeld
In Frankrijk is eenzelfde principe zichtbaar: hier zijn bouwers risicoaansprakelijk en daarvoor verplicht verzekerd. Toezicht wordt hier georganiseerd door de verzekeraars waarbij zij een (financiële) incentive hebben om schade te voorkomen (die moeten zij immers uitkeren) maar geen nodeloze eisen te stellen (anders gaat de bouwer naar een andere verzekeraar).

Dit principe zou ook in de huidige vorm van de Wkb tot uiting kunnen komen. In dit geval zullen de kwaliteitsborgers dezelfde incentive moeten hebben om proportioneel en innovatief met veiligheid om te gaan.

Conclusie

De pilot sloot goed aan bij de toekomstige Wkb waardoor er ook voor de toepassing van de Wkb conclusies kunnen worden getrokken. Ten minste moet duidelijk zijn dat er een bepaalde manier van marktwerking in de Wkb moet komen willen veiligheid én proportionaliteit en innovatie bereikt worden in de bouw.

4.6 Externe toetser is van een voldoende niveau

De beoordeling of de externe toetser van een voldoende niveau is, zodat enkel een procesmatige toets mogelijk is, is een ingewikkelde. Er zijn geen harde criteria zoals opleiding, certificaten etc. gegeven. In deze pilot geldt dat de competenties en ervaring van de externe toetsers zeker voldoende waren.

De ODRN, VRGZ en gemeente waren het er voorafgaand aan de pilot ook over eens dat de deskundigen betrouwbaar waren. De selectie van de deskundigen is een uitvoerig proces geweest en de uitkomst was dat deze deskundigen konden rekenen op een breed draagvlak. Hun advies werd uiteindelijk echter toch niet geaccepteerd.

Conclusie

Doordat er geen criteria zijn opgesteld over het deskundigheidsniveau van de opsteller van het bouwplan en de onafhankelijke toetser ervan, is het ingewikkeld om dit hard te beoordelen. Gezien het feit dat de ene externe deskundige ook lector brandveiligheid was en de andere al decennia ervaring had als adviseur en docent is het slecht voorstelbaar dat een nog hoger niveau van de externe deskundigen kan worden bereikt.

Dit betekent dat het niveau van de externe deskundigen in deze casus niet de doorslag heeft gegeven om wel of niet te vergunnen, maar een verschil in interpretatie van het Bouwbesluit. Een andere externe toetser had hier dus geen verschil gemaakt.

5. Het geheel overziend

In dit hoofdstuk geven we een samenvattende beschouwing.

5.1 Aanleiding en belang van de pilot

In 2017 is de gemeente Nijmegen samen de regionale diensten VRGZ en ODRN en woningcorporatie Talis gestart met een pilot waarin er wordt gekeken of een ander bouwvergunningverleningsproces mogelijk is.

De pilot wordt door de gemeente Nijmegen als belangrijk beschouwd omdat in de praktijk werd (en wordt) ervaren dat het voor de overheidsorganisaties in Nijmegen moeilijk is om in complexe casus de gelijkwaardigheidsbepaling uit het Bouwbesluit te toetsen waardoor proportionaliteit niet of te weinig wordt meegewogen in de vergunningaanvraagbeoordeling.

Om twee redenen kan er ook buiten de gemeente Nijmegen geleerd worden van deze pilot. Ten eerste speelt het geconstateerde probleem van disproportionaliteit in de bouw zeker niet alleen in Nijmegen. De Commissie-Dekker concludeerde in 2008 hetzelfde in haar rapport. Ten tweede sluit de pilot bijna naadloos aan op de nieuwe Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb). Drie waarborgen in de pilot waren, in lijn met de Wkb, namelijk:

- De vergunningaanvrager laat het ontwerp toetsen door een externe, door de overheid als betrouwbaar geachte, adviseur toetsen.
- De vergunningaanvrager tekent op bestuurlijk niveau voor aansprakelijkheid.
- De vergunningaanvrager heeft aansprakelijkheidsverzekering van voldoende grootte.

De opzet van de pilot was als volgt in drie stappen gedacht:

1. Het nieuwe vergunningverleningsproces gedetailleerd uitgeschreven en zijn verschillende juridische vragen beantwoordt.
2. De vergunningaanvraag van één casus wordt op twee wijzen worden getoetst. Dus zowel volgens het nieuwe proces als traditioneel door de ODRN en haar inhoudelijk adviseur voor brandveiligheid, de VRGZ.
3. De vergunningaanvraag van vier andere casus wordt (daarna) alleen procesmatig worden getoetst door de ODRN. Deze casus worden achteraf inhoudelijk (uitkomst (d.w.z. is er een onaanvaardbare onveilige situatie ontstaan) geëvalueerd en dus niet getoetst.

5.2 Resultaat van de pilot

De pilot heeft niet direct het gewenste resultaat opgelopen: de pilot is niet voorbij stap 2 gekomen en geadviseerd wordt om de pilot vroegtijdig te beëindigen.

Ten minste om twee redenen kan gesteld worden dat de pilot niet is geslaagd:

1) Er is geen nieuw bouwvergunningverleningsproces geïmplementeerd en op korte termijn lijkt dit ook niet mogelijk te zijn. De pilot heeft ruim vier jaar geduurd zonder het (uiteindelijk) gewenste resultaat.

2) De pilot strandt op technisch inhoudelijke punten waardoor het niet over het proces is gegaan. De drie waarborgen die hierboven staan beschreven, inclusief het belang daarvan, zijn niet werkelijk meegenomen in de vergunningaanvraag en/of getoetst. Tevens is slechts een casus behandeld. Echte procesmatige lessen zijn hierdoor niet te trekken o.b.v. de pilot.

Desondanks heeft de pilot toch enkele inzichten opgeleverd. Let op: geen van die inzichten is dat een ander vergunningverleningssysteem niet mogelijk zou zijn. Een van de inzichten is wel dat een publiek-private samenwerking op het gebied van acceptabele brandveiligheid in Nijmegen (nog) niet mogelijk is. In die zin zou, mocht de gemeente toch een nieuw vergunningverleningsproces willen, een fundamentele herziening van het proces noodzakelijk zijn. Dit was overigens ook de oorspronkelijke gedachten van de pilot.

De inzichten die zijn opgedaan bieden randvoorwaarde voor een mogelijke (her)start van een pilot en/of de implementatie van de Wkb in meer ingewikkelde dossiers. Deze inzichten bespreken we in de volgende paragraaf.

5.3 Leerpunten voor de Wkb

Wij zien vier belangrijke leerpunten voor een (succesvolle) implementatie van de Wkb bij meer ingewikkelde dossiers dan gevolgklasse 1.

1) Veiligheidsconsensus kan alleen bereikt worden onder druk (van tijd of leiding). De casus die wij kennen in Nijmegen buiten deze pilot, waarbij de marktpartij en de overheidspartij, gezamenlijk tot een acceptabel veiligheidsniveau zijn gekomen, betreffen casus waar de druk erop stond. En met andere woorden: van specialisten met hart voor hun vak kan en mag je geen (breed en genuanceerd) advies verwachten dat rekening houdt met kosten en baten. Daarnaast zullen zij momenteel nooit zelf *een besluit* nemen over of iets veilig of gelijkwaardig genoeg is.

Advies: De ‘overheidsdienaren’ die een functie als kwaliteitsborger zullen krijgen, zullen zo moeten worden opgeleid of gestuurd dat ze risico’s in een breder maatschappelijke perspectief (durven te) plaatsen. Een specialist met hart voor zijn vak is niet de juiste persoon om tot een veiligheidsconsensus te komen in afweging met andere belangen.

2) Het perspectief van de overheid(sdienaar) en de (adviseurs van de) marktpartij is niet hetzelfde. Twee even deskundige toetsers vanuit de twee partijen zullen daarom twee verschillende adviezen geven. In de pilot is dit bijvoorbeeld goed te zien in de interpretatie van het Bouwbesluit en het advies van de ATGB.

> **Advies**: Organiseer dat er slechts één inhoudelijke, onafhankelijke toets wordt uitgevoerd. Een derde/extra toets vanuit de kant van de overheid zal altijd tot discussies en vertraging leiden.

3) Vertrouwen is niet doorslaggevend in het vergunningverleningsproces. Talis wordt gezien, ook bij de VRGZ en ODRN, als betrouwbare partner en heeft haar nek uitgestoken voor de pilot. Bovendien voldeden zij aan de drie waarborgen (zoals tekenen voor aansprakelijkheid en verzekering). Toch is het ook deze 'te vertrouwen partner' niet gelukt om de andere partners te overtuigen van haar standpunt. Belangrijk blijft hierin natuurlijk de 'wat als het toch misgaat vraag'.

> **Advies**: Maak de aansprakelijkheid voor de marktpartij (nog) explicieter. Voor de Wkb geldt nu dat ook gemeenten 'akkoord' moeten geven. Dit is wat betreft proportionaliteit in de bouw een ongewenste ontwikkeling.

4) Er kan alleen ruimte zijn voor een proportionele omgang met risico's en innovatie als er bij de externe toetser een incentive is om dit (ook) te bereiken of goed te keuren. Dit betekent ook dat de kwaliteitsborger een (financiële) prikkel moet hebben om proportionaliteit toe te passen en zich niet strikt aan de standaardeisen in het Bouwbesluit te houden. Een prikkel kan zijn door de kwaliteitsboring 'commercieel' te maken waardoor de kwaliteitsborger natuurlijk moet zorgen dat het veilig is (anders wordt hij/zij nooit meer ingehuurd) maar ook dat het proportioneel is (anders kiest de marktpartij voor een andere kwaliteitsborger die dit wel doet).

> **Advies**: Organiseer het kwaliteitsborgingsysteem zo dat de kwaliteitsborger een prikkel heeft om proportioneel met veiligheidsrisico's om te gaan.

Bijlage 1. ATGB-advies

In deze bijlage is het ATGB-advies opgenomen zoals dat op 19 mei 2021 is gegeven.

Advies

Gelet op het voorgaande adviseert de commissie in deze casus als volgt over de toepassing van de bouwvoorschriften:

Is het bij het toepassen van het gelijkwaardigheidsbeginsel als bedoeld in art. 1.3 van het Bouwbesluit (2012) in principe toegestaan om een tekortkoming in het ene subsysteem (bouwkundig, gevel) op te vangen in een ander subsysteem (installatietechnisch, ontruiming)?

Ja, dat is toegestaan als daarmee voldaan kan worden aan het veiligheidsniveau dat is beoogd door de wetgever voor, in dit geval, het voorkomen van slachtoffers bij brand.

Is in de uitwerking van Talis voldoende aannemelijk gemaakt dat een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in art. 1.3 van het Bouwbesluit (2012) wordt gerealiseerd?

Nee, de ATGB acht de onderbouwing van de betrouwbaarheid van de voorgestelde maatregelen onvoldoende.

Overigens merkt de commissie over deze casus nog het volgende op:

Met de voorgestelde oplossing is de WBO tussen woningen niet vast te stellen op grond van de NEN 6068 omdat die uitgaat van een minimale brandvoortplantingsklasse 2 van de gevel. Indien het bevoegd gezag de voorgestelde oplossing accepteert, accepteert het hiermee impliciet ook dat de WBO tussen twee woningen als voldoende wordt geacht.

Het inwisselen van de bouwkundige voorziening door een installatietechnische voorziening die moet leiden tot actie bij de gebruiker, kan voor zelfredzame personen een veiliger situatie bieden, maar voor verminderd zelfredzame personen een verminderde veiligheidssituatie. De bouwregelgeving houdt hier geen rekening
mee, maar vanuit risico-oogpunt kan dit wel worden meegewogen in de beoordeling van gelijkwaardigheid.

Een in het verleden verleende bouwvergunning ontheft de gebouweigenaar niet van de plicht om te voldoen aan de eisen voor bestaande bouw (artikel 1b Woningwet). Uit de parlementaire geschiedenis van de Woningwet blijkt dat een bouwvergunning nooit prevaleert boven het Bouwbesluit niveau bestaande bouw, ook niet als er in een bouwvergunning expliciet wordt afgeweken van de voorschriften (Kamerstukken II 2003/04, 29392, nr. 9, p. 16, 17). Het niveau van de voorschriften voor bestaande bouw

vormt het absolute bodemniveau dat nooit onderschreden mag worden, waarbij ook moet worden meegewogen dat bij bestaande bouw ook een gelijkwaardige oplossing kan worden toegepast. Uiteraard bestaat er bij de afweging of er in de bestaande situatie sprake is van een gelijkwaardige oplossing wel ruimte om de met de bouwvergunning verworven rechten mee te laten wegen, zolang het niveau bestaande bouw niet wordt onderschreden.