
*Inventarisatie en analyse van knelpunten in de
regelgeving die de publieksveiligheid raken*

***Knelpuntenonderzoek
veiligheidsregelgeving***

*dossier V0028
datum 17 mei 2002
registratienummer
versie 11*

© DHV Huisvesting en Vastgoed

Niets uit dit bestek/drukwerk mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. drukwerk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DHV Huisvesting en Vastgoed, noch mag het zonder een dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd.

Het kwaliteitssysteem van DHV Huisvesting en Vastgoed is gecertificeerd volgens NEN ISO 9001.



INHOUD

BLAD

1	INLEIDING	5
1.1	Doelstelling en uitvoering van het project "Doorlichting veiligheidsregelgeving"	5
1.2	Doelstelling en uitvoering van dit knelpuntenonderzoek	5
1.3	Probleemstelling en afbakening	6
1.4	Begrippenkader	6
1.5	Leeswijzer	7
2	SAMENVATTING	8
2.1	Doel en aanpak	8
2.2	Bevindingen	8
2.3	Conclusies	8
2.4	Samenvattend overzicht en aanbevolen vervolgacties	9
2.5	Verdere aanbevolen oplossingen	16
3	ONDERZOEKSAANPAK	18
3.1	Het onderzoek in vogelvlucht	18
3.2	Stap 1 Inventarisatie van toepasselijke regelgeving, onderzoeken en checklists	18
3.2.1	Deskresearch regelgeving	18
3.2.2	Bestaande onderzoeken	18
3.2.3	Checklists	19
3.3	Stap 2 Verzamelen van knelpunten in het veld	19
3.3.1	Deskundigen- en doelgroepconsultaties	19
3.3.2	Sectorpanels	20
3.4	Stap 3 Analyse en evaluatie	20
3.5	Stap 4 Typeren knelpunten	20
3.6	Stap 5 Formuleren van optionele oplossingen	21
3.7	Stap 6 Opstellen van een "Checklist doorlichting regelgeving"	21
3.8	Stap 7 Terugkoppeling en rapportage	21
4	BEVINDINGEN	22
4.1	Algemeen beeld	22
4.2	Inventarisatieresultaat regelgeving, onderzoeken en checklists	22
4.3	Toepasselijke regelgeving	23
4.3.1	Inleiding	23
4.3.2	Bouwregelgeving	24
4.3.3	Monumentenregelgeving	26
4.3.4	Arbeidsomstandighedenregelgeving	26
4.3.5	Milieuregelgeving	28
4.3.6	Overige relevante regelgeving	29
4.3.7	Verwachte concentratie van bouwtechnische regelgeving	29
4.4	Typen knelpunten	30
4.5	Bevindingen stations	30
4.5.1	Situatie stations	30
4.5.2	Specifieke regelgeving voor stations	31

4.6	Bevindingen horeca	33
4.6.1	Situatie horeca	33
4.6.2	Specifieke regelgeving voor horeca	33
4.6.3	Knelpunten regelgeving bij horeca	35
4.6.4	Quick scan KHN	36
4.7	Bevindingen basisscholen	36
4.7.1	Situatie basisscholen	36
4.7.2	Specifieke regelgeving basisscholen	36
4.7.3	Knelpunten regelgeving bij basisscholen	38
4.8	Ervaringen van rijksinspecties in relatie tot publieksveiligheid	38
4.8.1	De VROM-Inspectie	38
4.8.2	Inspectie Verkeer en Waterstaat	39
4.8.3	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	39
4.9	Rol en ervaringen van andere betrokken partijen in relatie tot publieksveiligheid	40
4.9.1	Openbaar Ministerie	40
4.9.2	Nibra	40
4.9.3	GGD	41
4.9.4	Verzekeraars	41
4.10	De knelpunten nader beschouwd	42
4.10.1	Knelpunten als gevolg van tekortkomingen in de regelgeving	43
4.10.2	Knelpunten als gevolg van belangenfrictie	44
4.10.3	Knelpunten als gevolg van onbepaald beleid	45
4.10.4	Knelpunten als gevolg van moeilijke adresseerbaarheid	46
4.10.5	Knelpunten als gevolg van onbekendheid/ontoegankelijkheid van regelgeving	46
4.10.6	Knelpunten als gevolg van ongecoördineerde uitvoering van regelgeving	47
4.10.7	Knelpunten in aanpalend domein	48
5	ANALYSE	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Waar liggen nu de eigenlijke oorzaken?	49
5.3	In hoeverre zijn de bevindingen geldig voor andere objecten?	50
5.4	Wat zijn de belangrijkste knelpunten?	51
6	CONCLUSIES	53
7	ENKELE AANBEVOLEN OPLOSSINGEN	54
7.1	Algemene oplossingsrichtingen	54
7.2	Specifieke oplossingen	56
8	CONCEPT "CHECKLIST DOORLICHTING REGELGEVING"	57
	COLOFON	58
	BIJLAGE 1 PARTICIPANTEN	59
	BIJLAGE 2 VRAGEN AAN PANELS	61
	BIJLAGE 3 BRONNENLIJST	65
	BIJLAGE 4 ANALYSE REGELGEVING	68

BIJLAGE 5	KNELPUNTEN	80
BIJLAGE 6	"CHECKLIST DOORLICHTING REGELGEVING"	105
BIJLAGE 7	QUICK SCAN VAN KHN MET REACTIE	107
BIJLAGE 8	GEBRUIKTE AFKORTINGEN	110

1 INLEIDING

1.1 Doelstelling en uitvoering van het project "Doorlichting veiligheidsregelgeving"

De 'Taskforce slagen voor veiligheid', onder leiding van de heer Ouwerkerk, heeft opdracht gegeven tot uitvoering van het project "Doorlichting veiligheidsregelgeving". De opdracht luidt als volgt:

"Verricht een doorlichting van alle wetgeving waarin eisen die betrekking hebben op publieke veiligheid, voor zover dat verbonden is met infrastructurele, bouw- en milieugerelateerde risico's, centraal staat. De doorlichting moet een overzicht opleveren van knelpunten bij de toepassing, uitvoering, controle en handhaving. Daarnaast moet het inzicht geven in complexe, tegenstrijdige en niet goed afgestemde regels (en eventueel in het ontbreken van regels), zowel op niveau van bestuurlijke en handhavende bevoegdheden als op het niveau van de normstelling opdat de naleving kan worden verbeterd. Verder moet de doorlichting leiden tot aanbevelingen/voorstellen om te komen tot meer consistente en transparante wet- en regelgeving (beter op elkaar afgestemde (hogere en lagere) regelgeving), die beter uitvoerbaar en handhaafbaar is alsmede aanbevelingen met betrekking tot hierop afgestemde bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden."

Voor de uitvoering van dit project is een interdepartementale projectgroep samengesteld waarvan het voorzitterschap berust bij het Ministerie van Justitie en het secretariaat door de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gevoerd.

1.2 Doelstelling en uitvoering van dit knelpuntenonderzoek

Dit knelpuntenonderzoek moet genoemde projectgroep een op feiten gebaseerd beeld geven van de aard van de knelpunten en onderliggende oorzaken, als vertrekpunt voor de door haar uit te brengen rapportage en aanbevelingen. Met het oog op de hanteerbaarheid van de opdracht heeft de projectgroep het onderzoek beperkt tot drie geselecteerde objecten:

1. Voor publiek toegankelijke ruimten van een stations
2. Horecagelegenheden (natte horeca, dat wil zeggen met drank- en horecavergunning, waarbij tevens een keuken aanwezig is)
3. Basisscholen.

Het onderzoek is uitgevoerd door het adviesbureau DHV in opdracht van de afdeling EWB van het WODC van het Ministerie van Justitie in de periode medio februari - medio april 2002.

Het is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie en samengesteld uit vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie, BZK, VROM, V&W, SZW, en OCenW en van het veld. De leden zijn vermeld in bijlage 1. Uit efficiency-overwegingen werden in de bijeenkomsten van de commissie de drie objecten afzonderlijk geagendeerd.

1.3 Probleemstelling en afbakening

De probleemstelling luidt als volgt:

Waar is sprake van een tegenstrijdigheid/complexiteit/samenloop/onduidelijkheid op het gebied van veiligheidsregelgeving welke tot knelpunten in de toepassing, uitvoering en handhaving aanleiding geeft met betrekking tot drie geselecteerde publieke objecten en welke verbeteringen zijn mogelijk?

De in deze vraagstelling opgenomen begrippen zijn - mede wegens de beperkte onderzoekstijd - in overleg met de projectgroep nader afgebakend. Zie hiervoor de volgende paragraaf.

1.4 Begrippenkader

In dit onderzoek worden de onderstaande definities gebruikt.

betrokken partijen	normadressaten, hun brancheorganisaties, vergunningverleners, toezichthouders (eerste- en tweedelijns), verzekeraars, Openbaar Ministerie
doelvoorschrift /functionele eis	eis die een eigenschap in globale termen beschrijft in samenhang met het beoogd doel
knelpunt	een door een betrokken partij bij het werken met de regelgeving objectieve of subjectief ervaren moeilijkheid Toelichting: het gaat om moeilijkheden in de ruimste zin, al dan niet terecht toegeschreven aan de regelgeving, ten aanzien van aspecten als onder andere: bevoegdheid, verantwoordelijkheid, consistentie, eenduidigheid, interpretatieruimte, controleerbaarheid, kenbaarheid, toegankelijkheid
middelvoorschrift	eis die een eigenschap in de concrete uitvoering beschrijft
normadressaat	degene die een regel dient na te leven
prestatie-eis	eis die een eigenschap in meetbare termen beschrijft waarbij de uitvoering vrij wordt gelaten
publiek	werknemers en bezoekers Opmerking: in lijn met de arboregelgeving zijn leerlingen met werknemers gelijkgesteld; in afwijking van de arboregelgeving zijn werknemers en bezoekers als één categorie behandeld.

- publieksveiligheid
- brandveiligheid, waarbij te onderscheiden:
 - o beperking van ontstaan, ontwikkeling en uitbreiding van brand
 - o beperking van ontstaan en verspreiding van rook
 - o ontluchtingsmogelijkheden
 - o bestrijding van brand
 - veiligheid - voor werknemers en bezoekers - in de zin van de Arbowet (trappen, leuning, glas, elektrische installaties etc.).
 - veiligheid - voor werknemers en bezoekers - in relatie tot de Wet milieubeheer (opslag gevaarlijke stoffen e.d.).
- Niet aan de orde zijn onder andere: constructieve veiligheid, voedselveiligheid (legionella, keukenhygiëne e.d.), veiligheidszones rond gevaarlijke bedrijven of installaties, sociale veiligheid in de openbare ruimte, veiligheid ten opzichte van criminele activiteiten en vandalisme.
- regelgeving
- bestaande rijksregelgeving en modelverordeningen van lagere overheden, in casu de publieksveiligheid betreffende
- Opmerking: het per 1 januari 2003 in werking tredende Bouwbesluit is in het onderzoek meegenomen.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek is **samengevat** in het volgende hoofdstuk, dat afsluit met een totaaloverzicht van de resultaten in beknopte vorm (de matrix van pagina 10 en volgende).

De wijze waarop gegevens zijn verzameld is beschreven in hoofdstuk 3. Aansluitend geeft hoofdstuk 4 de bevindingen zelf. Dit hoofdstuk sluit af met een beschrijving van de knelpunten, ingedeeld naar type, op pagina 42 en volgende.

De **achterliggende oorzaken** van de knelpunten worden geanalyseerd in hoofdstuk 5. Daarin is tevens elk knelpunt voorzien van een relatieve subjectief ingeschatte **urgentiescore**.

Conclusies worden kort gepresenteerd in hoofdstuk 6.

Bij wijze van voorzet voor de projectgroep zijn in hoofdstuk 7 enkele mogelijke **oplossingen** geopperd.

Van de bijlagen zij genoemd bijlage 4 die een **korte beschrijving van elk knelpunt** geeft (pagina 80 en volgende).

Ten behoeve van eventueel toekomstig onderzoek van dezelfde aard is in bijlage 6 (pagina 105) tenslotte een concept **checklist doorlichting regelgeving** met enkele uitvoeringstips te vinden.

2 SAMENVATTING

2.1 Doel en aanpak

"Verricht een doorlichting van alle wetgeving waarin eisen die betrekking hebben op publieke veiligheid, voor zover dat verbonden is met infrastructurele, bouw- en milieugerelateerde risico's, centraal staat." Aldus luidt de kern van de opdracht van de 'Taskforce slagen voor veiligheid', onder leiding van de heer Ouwerkerk.

De doorlichting is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie door het adviesbureau DHV. Gezocht is naar knelpunten vanuit de probleemstelling:

Waar is sprake van een tegenstrijdigheid/complexiteit/samenloop/onduidelijkheid op het gebied van veiligheidsregelgeving welke tot knelpunten in de toepassing, uitvoering en handhaving aanleiding geeft met betrekking tot drie geselecteerde publieke objecten en welke verbeteringen zijn mogelijk?

De drie onderzochte objecten zijn NS-stations, horeca (cafés) en basisscholen. Deze waren vooraf geselecteerd op grond van onder andere het belang van de publieksveiligheid, het landelijk voorkomen en de diversiteit in betrokken partijen. Mogelijke knelpunten die specifiek horen bij andere sectoren dan wel bij objecten uit dezelfde sectoren maar van grotere schaal, zijn dus niet onderzocht.

De onderzoeks aanpak bestond uit deskresearch aan de hand van bestaande regelgeving en onderzoeken, gecombineerd met veldonderzoek in de vorm van interviews, paneldiscussies en besprekingen in de begeleidingscommissie. Bij het veldonderzoek waren betrokken vertegenwoordigers van de zijde van de regelgeving (betrokken departementen en lagere overheden), van de handhaving (overheden, brandweer) en uitvoerders (brancheorganisaties, individuele functionarissen).

2.2 Bevindingen

De voornaamste bevindingen luiden:

- Knelpunten in de vorm van echte onjuistheden in de systematiek of tekst van de onderzochte regelgeving zijn vrijwel niet aangetroffen.
- Problemen die in feite samenhangen met onverenigbare belangen worden vaak ten onrechte toegeschreven aan de regelgeving zelf.
- De onderhavige regelgeving is complex, qua inhoud zowel als qua vorm, en wordt daardoor veelal als ontoegankelijk ervaren. Dat draagt ertoe bij dat de normadressaten niet goed op de hoogte zijn van de inhoud en van de eigen verantwoordelijkheden bij de naleving.

2.3 Conclusies

1. De tekortkomingen bij de verlening en handhaving van de gebruiksvergunning zijn voor een deel toe te schrijven aan het feit dat de bouwregelgeving en de arboregelgeving op het

- gebied van brandveiligheid worden ervaren als ontoegankelijk, door zowel de normadressaten als de uitvoerende en handhavende instanties.
2. De onderhavige regelgeving biedt in concrete gevallen beleidsruimte aan het lokale bestuur en de handhavende functionarissen, met name voor de bestaande bouwvoorraad. Deze ruimte is enerzijds gewenst om maatwerk mogelijk te maken maar heeft het risico in zich van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid zolang criteria voor de invulling ervan niet in formeel beleid zijn gepubliceerd.
 3. Betere onderlinge coördinatie van diverse diensten belast met de uitvoering en handhaving van regelgeving, is uit het oogpunt van doelmatigheid voor beide partijen zeer gewenst.
 4. Het uitgangspunt moet zijn dat alle gegevens die op enigerlei wijze van invloed kunnen zijn op het vereiste niveau van veiligheid, en daarmee ook op de kosten van de te treffen voorzieningen, meteen al bij de eerste aanvraag om vergunning worden aangeleverd, dus ook bijvoorbeeld het aantal klanten/gebruikers van een horecabedrijf.
 5. Doordat het Bouwbesluit het begrip 'nooddeur' (of iets dergelijks) niet kent en dus geen onderscheid kan maken met een gewone uitgang, wordt het toepassen van over openbaar gebied draaiende nooddeuren onnodig beperkt.
 6. Willen de vele lopende en voorgenomen initiatieven om in deze situatie verbetering te brengen voldoende effect sorteren, is een cultuuromslag nodig die doorwerkt ook nadat de schrik van de rampen in Volendam en Enschede is weggeëbd. Om te beoordelen of bijsturing nodig is zal monitoren van het verstrekken van vergunningen en van de vergunningkwaliteit nodig zijn. Hierbij kan worden gedacht aan de onderzoeken van VROM-Inspectie.

Buiten het eigenlijke onderzoekskader maar wel relevant vanuit het oogpunt van de onderliggende intentie kan nog worden geconcludeerd:

7. De inhoudelijke tekortkomingen in de regelgeving zelf ten aanzien van de drie onderzochte objecten zijn niet zodanig dat zij de publieksveiligheid in gevaar brengen.
8. Voor het publiek onveilige omstandigheden kunnen echter wel ongemerkt ontstaan en voortbestaan zolang de achterstand ten aanzien van de gebruiksvergunningen en meer in het algemeen de tekortkomingen bij de vergunningverlening en handhaving van de bouwregelgeving niet zijn weggewerkt.

2.4 Samenvattend overzicht en aanbevolen vervolgacties

De matrix op de volgende pagina's geeft een totaaloverzicht van de hoofdpunten uit het onderzoek, inclusief aanbevolen vervolgacties.

Daarnaast is een concept "Checklist doorlichting regelgeving" opgesteld, gebruikmakend van bestaande toetsingsinstrumenten en de onderzoekservaringen (bijlage 6).

Urgentie-klasse (subjectief)	Nr ¹	Titel en omschrijving gesignaleerd knelpunt	Regelgeving	Type knelpunt	Type object	Lopende acties	Voorstel vervolgactie	Actor
Knelpunten binnen het onderzoekskader								
II	9	Verschillende vergunninghouders binnen één object In diverse situaties is niet helder welke van verschillende gebruikers van een object verantwoordelijk is voor de gebruiksvergunning.	MBV	Moeilijke adresseerbaarheid	Alle objecten, woningen i.h.a. uitgezonderd	NS Stations heeft eigen regeling. Overigens geen acties bekend	Opstellen van een voorbeeld van een "cluster gebruiksvergunningen" voor multifunctionele complexen zoals stations, in samenhang met de arbo-eisen Voor dergelijke situaties opstellen van modelbepalingen ten behoeve van de privaatrechtelijke regeling van verantwoordelijkheden in statuten (stichting, vereniging) en contracten (huurovereenkomst, gebruiksovereenkomst)	VROM, BZK VROM, VNG branche-organisaties
II	13	Onbekendheid bij normadressaten Met name in bestaande situaties waarin een gebruiksvergunning is vereist zijn gebouwgebruikers (veelal huurders) daarvan niet altijd op de hoogte, noch van de maatregelen die zij zelf dienen te treffen in het kader van brandveilig gebruik.	MBV	Onbekendheid, ontoegankelijkheid ²	Alle objecten, woningen i.h.a. uitgezonderd	Handhaven op niveau Actieprogramma handhaving bouwregelgeving (VROM en VNG) Ontwikkelen van een basistekst voor de voorlichting door gemeenten aan vergunningsplichtigen, waaronder exploitanten (actie 29 uit het kabinetsstandpunt Volendam).	Verdere ontwikkeling van doelgroepgerichte communicatie en informatie (bijv. praktijkhandleiding met o.a. best practices) Waar mogelijk verder vereenvoudigen en bijeenbrengen van relevante regelgeving	VNG, VROM, BZK, SZW, branche-organisaties

¹ Het nummer verwijst naar de nummering van knelpunten in bijlage 5.

² = Ontoegankelijkheid zoals ervaren door de gebruiker van de regelgeving. Oorzaken kunnen zijn de complexiteit van de materie zowel als de vindbaarheid en leesbaarheid van de regels.

Urgentie-klasse (subjectief)	Nr ¹	Titel en omschrijving gesignaleerd knepunt	Regelgeving	Type knelpunt	Type object	Lopende acties	Voorstei vervoigactie	Actor
II	14	Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations De gebruiksvergunning en regeling vervoer gevaarlijke stoffen zijn niet altijd voldoende op elkaar afgestemd.	Wet milieubeheer, Ministeriële regeling	Ongecoördi- neerde uitvoering	Stations en tunnels	Afronding regulering vervoer gevaarlijke stoffen per spoor (RVGS-spoor) A.m.v.b. Externe Veiligheid Vervoer Kaderwet tunnelveiligheid	Geen	-
II	15	Geen gezamenlijke handhaving Verschillende toezichhoudende instanties controleren op dezelfde aspecten met onvoldoende afstemming.	Diverse	Ongecoördi- neerde uitvoering	Alle objecten	Diverse acties naar aanleiding van de adviezen van de MDW werkgroep Uitwerking maatregelen Openbare inrichtingen [5] en de MDW werkgroep Servicegerichte Overheid [11].	Geen	-
III	3	Schuifdeur als vluchtdeur/nooduitgang Een schuifdeur is volgens het Bouwbesluit toegestaan maar volgens het Arbobesluit verboden.	Bouwbesluit & Arbobesluit	Tekortkoming regelgeving	Alle objecten	Voorstel tot overname van technische eisen uit Arbowet c.a. in het Bouwbesluit conform artikel 5 Woningwet	Geen	-
III	8	Signalering van vluchtwegen Signalering van vluchtwegen wordt op verschillende plaatsen geregeld. Voorts is het onderwerp in het nieuwe Bouwbesluit niet meer geregeld maar in de MBV vooralsnog evenmin.	MBV (in voorbereiding)	Tekortkoming regelgeving	Alle objecten, woningen i.h.a. uitgezonderd	Er is overleg gaande over opname van regels in de MBV	Geen	-
III	5	Geen coördinatie vergunningverlening De diverse voor één activiteit benodigde vergunningen worden via verschillende loketten op verschillende tijdstippen afgegeven.	Diverse	Ongecoördi- neerde uitvoering	Alle objecten	Coördinatiebepaling in het (voorontwerp) Wet samenhangende besluiten	Een centraal loket, in die situaties waarbij verschillende vergunningen spelen	Gemeenten

Urgentie-klasse (subjectief)	Nr ¹	Titel en omschrijving gesignaleerd knelpunt	Regelgeving	Type knelpunt	Type object	Lopende acties	Voorstel vervolgactie	Actor
III	6	Onvoorspelbare interpretatie regelgeving Wanneer lagere overheden of inspecties de mogelijkheid hebben om nadere eisen te stellen, ontbreken vaak vooraf gesteld criteria.	Woningwet Bouwbesluit Arbowet c.a.	Onbepaald beleid	Alle objecten	Er bestaan diverse modelverordeningen, handreikingen en dergelijke. De VNG werkgroep Gelijkwaardigheid publiceert toegestane oplossingen	Nagaan op welke onderdelen verdere modellen en handreikingen zinvol zijn.	Gemeenten Arbeidsinspectie
III	10	Ondoorzichtige regelgeving Er zijn klachten over de complexiteit van de regelgeving, onder andere het Bouwbesluit, bij zowel normadressaten als vergunningverleners (bouw- en woningtoezicht).	Woningwet Bouwbesluit Arbowet c.a.	Onbekendheid, ontoegankelijkheid	Alle objecten	Tal van initiatieven waaronder het Actieprogramma handhaving bouwregelgeving (VROM en VNG) en de voorgenomen overname van technische eisen uit Arbowet c.a. in het Bouwbesluit conform artikel 5 Woningwet	Verdere ontwikkeling van doelgroepgerichte communicatie en informatie en zo mogelijk verder vereenvoudigen en bijeenbrengen van relevante regelgeving	VROM, VNG, BZK, SZW, brancheorganisaties
III	1	Compartimentering stations In stations is het niet altijd mogelijk om ruimten op te delen in compartimenten van maximaal 1000 m2 conform de eisen van het Bouwbesluit. Met toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling mag een andere oplossing worden toegepast die tot een gelijkwaardige brandveiligheid leidt. Met name bij ondergrondse stations is dit veiligheidstechnisch complex. Knelpunt is dat het oordeel van de plaatselijke brandweer per gemeente varieert.	Bouwbesluit	Onbepaald beleid	Stations	Werkgroep Gelijkwaardigheid (VNG/Stadswerk) publiceert oplossingen	Op agenda zetten van werkgroep Gelijkwaardigheid (VNG/Stadswerk) Een leidraad voor NS Stations en de brandweer die tot een meer uniforme beoordeling bijdraagt zonder de mogelijkheden van optimaliseren onnodig te beperken.	VNG BZK, VROM, NS

Urgentie-klasse (subjectief)	Nr ¹	Titel en omschrijving gesignaleerd knelpunt	Regeigeving	Type knelpunt	Type object	Lopende acties	Voorstel vervolgactie	Actor
IV	4	Over de weg openslaande deuren Het maken van een naar buiten openslaande vluchtdeur aan de openbare weg is niet toegestaan maar een naar binnen draaiende deur of schuifdeur evenmin. Ook een voetpad geldt als weg.	Bouwbesluit	Belangenfrictie	Alle objecten	Geen	Brochure of toelichtende tekst bij Bouwbesluit Onderzoek naar alternatieven (zoals in Bouwbesluit een uitzondering opnemen voor deuren aan terrassen en/of voor nooduitgangen die slechts in geval van nood zullen worden geopend en bij normaal gebruik van het gebouw gesloten blijven) Verzamelen en publiceren van thans toegepaste adequate oplossingen	VROM VROM KHN, VNG
IV	7	Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing Onduidelijk is in hoeverre bij verbouwing van een deel van het gebouw ook aanpassingen kunnen worden geëist aan het deel dat niet verandert (bijvoorbeeld uit hoofde van brandveiligheidsvoorschriften).	Woningwet	Onbepaald beleid	Alle objecten	Geen	Verduidelijking van artikel 4 Woningwet door publicatie van voorbeelden	VROM, VNG

Urgentie-klasse (subjectief)	Nr ¹	Titel en omschrijving gesignaleerd knelpunt	Regelgeving	Type knelpunt	Type object	Lopende acties	Voorstel vervolgactie	Actor
Knelpunten buiten het onderzoekskader								
I	12	Achterstand gebruiksvergunningen De verlening van gebruiksvergunningen en het actualiseren ervan in verband met gewijzigde omstandigheden (gebruik, gemeentelijk beleid, verbouwing) kennen een grote achterstand.	MBV	-	Alle objecten	Handhaven op niveau Actieprogramma handhaving bouwregelgeving (VROM, VNG) Landelijke inventarisatie naar de gang van zaken mbt de gebruiksvergunning bij alle gemeenten (BZK/ Inspectie OOV) ³ Prevap ⁴	Monitoren van de voortgang en de kwaliteit van verleende vergunningen	VROM-Inspectie
III	2	Monumenten- en bouwvergunning Het belang van de culturele waarde in combinatie met dat van brandveiligheid kan botsen met het belang van de exploitant: als er geen betere oplossing is moeten soms beperkingen worden gesteld aan (voortzetting van) een bepaald gebruik.	Bouwbesluit & Mon.wet	Belangenfrictie	Alle objecten	Voorlichting door KHN De Nationale Contactcommissie Monumenten is in gesprek met de overheid om een uitweg te vinden	Geaccepteerde brandveilige oplossingen in monumenten verzamelen en bekend maken.	KHN, VNG, OC&W
III	11	Lage kwaliteit constructieadviezen Constructeurs leveren niet altijd werk van voldoende kwaliteit.	-	-	Alle objecten, m.n. de grotere/ingewikkelder	Onbekend	Geen	-

³ Onderzoek zoals aanbevolen in het rapport Cafébrand Nieuwjaarsnacht [26], in opdracht van het kabinet, door de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van BZK (gereed medio 2002).

⁴ In het Preventie Activiteiten Plan (PREVAP) zijn de taken en de uitvoering t.a.v. de preventieve brandweezorg vastgelegd, aan de hand waarvan controle kan plaatsvinden, tevens wordt hierin bepaald de hoeveelheid menskracht en middelen die wordt uitgetrokken voor de preventieve activiteiten in het kader van de brandweezorg. Een en ander geschiedt op basis van kengetallen voor de uitvoering van activiteiten zoals weergegeven in de Handleiding PREVAP, uitgegeven door BZK (juli 1997).

Urgentie-klasse (subjectief)	Nr ¹	Titel en omschrijving gesignaleerd knelpunt	Regelgeving	Type knelpunt	Type object	Lopende acties	Voorstel vervolgactie	Actor
IV	16	Gladde of stroeve keukenvloer Strijdigheid arboregelgeving en Warenwet ⁵	Warenwet Abowet c.a.	Tekortkoming regelgeving	Alle objecten met een professionele keuken	Onbekend	Bekendheid geven aan vloertypen die aan alle eisen voldoen, zowel aan ondernemers als inspecties (Warenwet en Arbowet).	KHN
IV	17	Brandblusmiddelen in de keuken Warenwet en gebruiksvergunning kunnen leiden tot beperkte mogelijkheden voor plaatsing.	Warenwet MBV	-	Alle objecten met een professionele keuken	Onbekend	Geen	-

⁵ Dit knelpunt blijkt niet 'hard': er zijn vloeren die zowel veilig als goed schoon te maken zijn.

2.5 Verdere aanbevolen oplossingen

Naast de hierboven in de tabel voorgestelde acties worden nog de volgende oplossingsrichtingen aanbevolen.

Tekortkoming regelgeving, Onbekendheid, ontoegankelijkheid

- **Organiseren van een reguliere terugkoppeling vanuit het veld naar de regelgever** - actoren: departementen, gemeenten
 - o Het blijkt dat klachten over de regelgeving te weinig bekend zijn bij de regelgever. Zou dat beter georganiseerd zijn dan zouden verbeteracties eerder in gang gezet kunnen worden.

Onbekendheid, ontoegankelijkheid

- **Onderzoek in hoeverre het concept "gebouwdossier" benut kan worden**
 - o Het in het Overlegplatform Bouwregelgeving geïnitieerd onderzoek en overleg over de toekomst van de bouwregelgeving biedt perspectieven voor het vastleggen van de brandveiligheid van een gebouw alsook de mogelijkheden tot een brandveilig gebruik ervan, in een bij dat gebouw behorend document: het "gebouwdossier". Het verdient aanbeveling deze optie nader uit te werken.

Onbepaald beleid

- **Onderzoek "knelpunten onbepaald beleid"** - actoren: VROM, SZW, Justitie
 - o Vaststellen van meest voorkomende knelpunten, aangeven van goede voorbeelden hoe met beleidsruimte zo om te gaan dat burger beter weet waar hij aan toe is (voorspelbare interpretatie regelgeving). Denk aan beleidsnota's en dergelijke met daarin criteria die men bij de toepassing van de betreffende regelgeving hanteert (zonder de vrijheid om maatwerk te leveren onnodig in te perken).

Moelijke adresseerbaarheid

- **Stimuleren heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij basisscholen** - actoren: besturenorganisaties
 - o Het schoolbestuur kan veel zaken op het gebied van de (brand)veiligheid aan de directie mandateren, waarmee een betere naleving kan worden gewaarborgd. Een heldere omschrijving is voorwaarde. Over de manier waarop lijkt overleg met betrokken organisaties een goede eerste stap.
- **Ophelderen onduidelijkheid voor gemeenten en schoolbesturen over de toedeling van kosten van brandveiligheidsvoorzieningen** - actoren: OCenW, VNG
 - o Doordat op onderdelen nog geen duidelijkheid en eenstemmigheid bestaat, zou het treffen van voorzieningen op langere termijn geschoven kunnen worden. Er is daarom behoefte aan concrete oplossingen. (Suggestie: indien er vraagtekens

blijven bestaan zou gedacht kunnen worden aan het instellen van een arbitragecommissie, als alternatief voor een rechtsgang zoals in het geval Schermer.)

Ad 5 Ongecoördineerde uitvoering

- **Eén gemeentelijk loket voor ondernemers** -actor: gemeenten (bestaand voorstel)
 - o Een centraal loket, in die situaties waarbij verschillende vergunningen spelen. Op deze wijze kan betere informatieverstrekking plaatsvinden en kunnen de vergunningprocedures beter in samenhang worden doorlopen. Voorbeelden hiervan zijn bekend (VNG).

3 ONDERZOEKSAANPAK

3.1 Het onderzoek in vogelvlucht

Methodologisch gezien is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar bestaande, maar verspreide en overwegend specialistische informatie. Er is geen kwantitatief onderzoek uitgevoerd naar de frequentie waarmee knelpunten zich voordoen.

In de uitvoering zijn zeven hoofdstappen te onderscheiden, die elkaar overigens in de tijd overlappen.

1. Inventarisatie van toepasselijke regelgeving, onderzoeken en checklists
2. Verzamelen van knelpunten in het veld
3. Analyse en evaluatie
4. Typeren knelpunten
5. Formuleren van optionele oplossingen
6. Opstellen van een "Checklist doorlichting regelgeving" (checklist om knelpunten in regelgeving op te sporen, aangevuld met suggesties voor de aanpak)
7. Terugkoppeling en rapportage in een aantal rondes, met de mogelijkheid commentaar in te brengen vanuit de opdrachtgever, de begeleidingscommissie en enkele externe deskundigen.

De genoemde stappen worden hierna toegelicht.

3.2 Stap 1 Inventarisatie van toepasselijke regelgeving, onderzoeken en checklists

3.2.1 Deskresearch regelgeving

Een eerste overzicht van regelgeving met invloed op de publieksveiligheid binnen de objecten stations, horeca en basisscholen was reeds opgesteld door de leden van de projectgroep en beknopt getypeerd in een vast format. Via eigen bronnen, bilaterale consultatie van experts, internet en databanken wet- en regelgeving zijn deze uitgebreid en aangevuld.

Er is alleen regelgeving geïnventariseerd die invloed heeft op de publieksveiligheid van de objecten. Daarbij is zowel rijksregelgeving op het niveau van de centrale overheid als regelgeving van decentrale overheden - in de vorm van de modelverordeningen van de VNG - in beschouwing genomen. Er is ervan uitgegaan dat de relevante Europese regelgeving in nationale regels is geïmplementeerd, zodat deze niet apart in beschouwing is genomen.

3.2.2 Bestaande onderzoeken

De knelpunten die reeds waren gesignaleerd in bestaande onderzoeksrapporten (onder andere [5][10][27][36]), zijn in de analyse meegenomen en mede als input gebruikt voor de vragen voor de expert- en doelgroepinterviews en de sectorpanels.

3.2.3 Checklists

Ten behoeve van eventueel toekomstig doorlichtingsonderzoek van soortgelijke aard is getracht de lessen uit opzet en uitvoering van dit onderzoek te vertalen in een doorlichtingsinstrument, de "Checklist doorlichting regelgeving". Met dat doel zijn daarbij ook bestaande checklists en soortgelijke instrumenten voor het vooraf of achteraf toetsen van regelgeving beschouwd.

3.3 Stap 2 Verzamelen van knelpunten in het veld

3.3.1 Deskundigen- en doelgroepconsultaties

Specialisten op het gebied van de publieksveiligheid en toepasselijke regelgeving en vertegenwoordigers van betrokken koepelorganisaties zijn geconsulteerd, zowel om knelpunten te verzamelen als om meer inzicht te krijgen in de specifieke situatie van de drie objecten, de verantwoordelijkheden van de verschillende bij deze objecten betrokken partijen en een eerste indruk te krijgen van de praktijk van uitvoering en handhaving van de regelgeving bij deze objecten. Deze interviews werden face to face of telefonisch afgenomen.

Deze eerste ronde werd indien nodig in tweede instantie gevolgd door een nabelronde om uitspraken van derden te toetsen en een toelichting te krijgen op punten die omstreden of onduidelijk waren.

De volgende instanties waren hierbij betrokken:

Algemeen

- Commit-Arbo
- GGD Nederland*
- Nationaal Centrum voor Preventie*
- Nibra
- Openbaar Ministerie*
- Politie*
- V2BO Advies (expertbureau brandveiligheidsregelgeving)
- Verbond van verzekeraars*
- VNG*
- VROM Inspectie

Objectspecifiek

Voor stations:

- NS Stations
- Railned
- GVB, het gemeentelijk vervoerbedrijf Amsterdam, de exploitant van de Amsterdamse metro*

Voor horeca:

- KHN
- Keuringsdienst van Waren*

* Deze interviews zijn telefonisch afgenomen

Voor basisscholen:

- 2 basisscholen*
- bestuur van groep basisscholen*
- Afdeling Vastgoed en voorzieningen, gemeente Amersfoort*
- GGD Amersfoort en omstreken*.

Ook de leden van de begeleidingscommissie leverden aan deze inventarisatie en verdieping een bijdrage. De namen van betrokkenen zijn opgenomen in bijlage 1.

3.3.2 Sectorpanels

Voorts zijn drie panelbijeenkomsten gehouden. Aan elk van deze bijeenkomsten is deelgenomen door vertegenwoordigers van exploitanten/leidinggevendenden bij de betreffende objecten, van overheidsdiensten die de betreffende wetten uitvoeren en handhaven alsmede door enkele leden van de projectgroep en van de begeleidingscommissie. In bijlage 1 zijn de deelnemers vermeld.

Vooraf is aan alle deelnemers van ieder sectorpanel een vragenlijst toegezonden, die op basis van de interviews was opgesteld (bijlage 2). De sectorpanelbijeenkomsten hadden het karakter van een open interview, waarbij de vragenlijst als checklist fungeerde.

3.4 Stap 3 Analyse en evaluatie

Van elk aangetroffen knelpunt werd bepaald of het binnen het onderzoeksdomein valt, zo ja in hoeverre enige regelgeving hieraan geheel of ten dele debet is en welke eventuele andere oorzaken aangewezen kunnen worden. Elk naar voren gekomen knelpunt is in bijlage 5 volgens een standaardformat beschreven, met de rubrieken:

- titel
- herkomst (stations, horeca of basisscholen)
- beschrijving
- regelgeving
- partij die het knelpunt ervaart
- onderliggende oorzaken
- relatie met de onderzoeksopdracht
- reeds lopende verbeterinitiatieven
- aanbevolen vervolgacties.

3.5 Stap 4 Typeren knelpunten

Door van de individuele concrete knelpunten te abstraheren kon een typologie van knelpunten worden bepaald. Van de beschouwde regelgeving kan hiermee de kwaliteit, gezien vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, in meer algemene termen worden beschreven.

3.6 Stap 5 Formuleren van optionele oplossingen

In dit onderzoek heeft het aangeven van oplossingen niet voorop gestaan. Niettemin zijn diverse opties naar voren gekomen die de projectgroep in overweging kan nemen. Deze zijn dan ook als zodanig beschreven.

3.7 Stap 6 Opstellen van een "Checklist doorlichting regelgeving"

Het onderzoek heeft het karakter van een APK-keuring: aan de hand van een set vragen nagaan of er tekortkomingen zijn die aandacht vragen. Vooraf was een dergelijke set nog niet beschikbaar. Wel waren er aanzetten in het onderzoeksplan van DHV en kon inspiratie worden opgedaan uit bestaande checklists met een vergelijkbaar doel.

Met het oog op eventuele toekomstige doorlichtingonderzoeken zijn de ervaringen in dit onderzoek gebruikt om een redelijk complete set goed toegespitste toetsvragen op te stellen, aangevuld met tips voor de uitvoering (bijlage 6).

3.8 Stap 7 Terugkoppeling en rapportage

Onderzoeksplan

Het onderzoeksplan is zowel met de opdrachtgever als met de begeleidingscommissie in de startfase besproken en op onderdelen aangepast aan de ingebrachte wensen en suggesties.

Tussentijds overleg

Met de opdrachtgever werd nauw contact onderhouden over zowel het proces als de inhoud van het onderzoek, teneinde de beelden die zich langzamerhand vormden te bespreken. Mede dankzij het open en constructief karakter van dit overleg met de medewerkers van Justitie en BZK is de zeer beperkte onderzoekstijd zo effectief mogelijk benut.

Conceptrapportage

De conceptrapportage is besproken met de begeleidingscommissie om opmerkingen en suggesties te krijgen met name vanuit de diverse betrokken departementen en branchevertegenwoordigers.

Terugkoppeling naar de geconsulteerde experts

Om de puntjes op de i te zetten en voor een maximale kwaliteitsborging is de rapportage voor een kritische toets voorgelegd enkele de experts van eerder genoemde het Nibra, V2BO en Commit-Arbo.

Eindrapportage

In deze laatste fase is de eindrapportage na enkele terugkoppelingsronden afgerond.

4 BEVINDINGEN

4.1 Algemeen beeld

Het totaal aantal concrete en reële knelpunten dat is opgespoord bedraagt 17. Alvorens de knelpunten in detail te bespreken is het goed een algemeen beeld te geven. Dat helpt het overzicht te bewaren en de feiten in de juiste verhoudingen te zien.

Degenen uit de begeleidingscommissie, panels en interviews die knelpunten in de regelgeving ervaren, waren vaak geneigd deze te betitelen als tegenstrijdigheden of andersoortige fouten in de regelgeving zelf. Bij nauwkeuriger beschouwing echter bleken meestal andersoortige knelpunten aan de orde te zijn, zoals frictie met de waarden die de Monumentenwet beschermt of een niet gecoördineerde behandeling van procedures. De normadressaat is zich niet altijd bewust van de eigen verantwoordelijkheid in de naleving van de onderhavige regelgeving. Als hij al van het bestaan van de regelgeving op de hoogte is, ervaart hij deze algemeen als ontoegankelijk. Oorzaken daarvan zijn zowel de complexiteit van de materie als de veelal moeilijke vindbaarheid en leesbaarheid ervan.

Werkelijke tegenstrijdigheden of andere onjuistheden in de regelgeving als zodanig zijn vrijwel niet aangetroffen. Verwonderlijk is dit overigens niet: daar waar de publieksveiligheid in het geding is zouden ernstige tekortkomingen van dien aard naar alle waarschijnlijkheid immers al lang gesignaleerd en verholpen zijn.

Tenslotte is het reeds algemeen bekend beeld bevestigd dat de handhaving door gemeenten op het gebied van de bouwregelgeving tekortkomingen toont. Dit feit leidt in het algemeen niet tot klachten, wel kunnen hierdoor onveilige situaties ontstaan en voortbestaan.

Opgemerkt zij dat de beperking van het onderzoek tot NS-stations, horeca (cafés) en basisscholen, inhoudt dat mogelijke knelpunten die specifiek horen bij objecten uit andere sectoren dan wel bij objecten uit dezelfde sectoren maar van grotere schaal (voorbeelden: Schiphol, complex "De Bonte Wever", grote schoolcomplexen) niet zijn onderzocht.

Resumerend:

- Knelpunten in de vorm van echte onjuistheden in de systematiek of tekst van de onderzochte regelgeving zijn vrijwel niet aangetroffen.
- Problemen die in feite samenhangen met onverenigbare belangen worden vaak ten onrechte toegeschreven aan de regelgeving zelf.
- De onderhavige regelgeving is complex, qua inhoud zowel als qua vorm en wordt daardoor veelal als ontoegankelijk ervaren. Dat draagt ertoe bij dat de normadressaten niet goed op de hoogte zijn van de inhoud en van de eigen verantwoordelijkheden bij de naleving.

4.2 Inventarisatieresultaat regelgeving, onderzoeken en checklists

De lijst met in het onderzoek betrokken schriftelijke informatiebronnen, mede op aanwijzing van leden van de projectgroep, de begeleidingscommissie en de geïnterviewden samengesteld, is opgenomen in bijlage 3. Hierin zijn de volgende rubrieken gehanteerd:

Wetgeving

- Algemeen
 - o Arbo
 - o Brandweer
 - o Bouw
 - o Volksgezondheid en milieu
 - o Overig
- Stations
- Horeca
- Basisscholen

Overige documentatie

- Algemeen
- Instrumenten voor doorlichting regelgeving
- Bouw en brandveiligheid
- Dossiers Volendam en Enschede
- Stations en veiligheid
- Horeca en veiligheid
- Scholen en veiligheid

Deze bronnen zijn alle geraadpleegd. Relevante informatie is in dit rapport verwerkt, waar nuttig met bronvermelding. De deskresearch heeft zowel enkele theoretische knelpunten opgeleverd als knelpunten die in de praktijk zijn gesignaleerd en in eerdere publicaties vermeld. Om doublures in de te rapportage te vermijden zijn deze knelpunten samen met de resultaten van het veldonderzoek behandeld in de paragrafen 4.4 t/m 4.7. Tevens heeft de deskresearch inzicht verschaft in actuele ontwikkelingen met betrekking tot de regelgeving en tot lopende verbeteracties op het gebied van de handhaving en uitvoering, welke waar zinvol worden genoemd.

De algemene regelgeving en onderzoeken worden in de volgende paragraaf besproken. In de aansluitende paragrafen over de bevindingen bij stations, horeca en basisscholen, komt voor zover relevant de inhoud van de voor die objecten specifieke regelgeving en onderzoeken aan de orde. Tenslotte wordt ook aandacht besteed aan enkele ervaringen van rijksinspecties en andere betrokken partijen.

4.3 Toepasselijke regelgeving**4.3.1 Inleiding**

Geïnventariseerd is de regelgeving die van invloed is op de publieksveiligheid van de objecten. Daarbij is zowel regelgeving van de centrale overheid als regelgeving van decentrale overheden – in de vorm van modelverordeningen van de VNG – in beschouwing genomen.

Er is geen specifieke regelgeving die het belang van de publieksveiligheid als zodanig beschermt. Wel is er regelgeving die aspecten van de publieksveiligheid beschermt, zoals het

brandveilig bouwen en het brandveilig gebruik in de Woningwet, de arbeidsveiligheid in de arbeidsomstandighedenregelgeving en de bescherming inzake milieurisico's in de milieuregelgeving.

Daarnaast gaat het om regelgeving die een ander belang beschermt waarbij frictie kan ontstaan met het belang van de publieksveiligheid. Bijvoorbeeld de Monumentenwet, op grond waarvan bij de bescherming van het monumentenbelang mogelijk conflicten kunnen ontstaan met brandveiligheidseisen op grond van de Woningwet (zie ook blz. 44 met betrekking tot kamervragen).

In dit hoofdstuk is eerst de algemeen geldende regelgeving beschreven: de bouwregelgeving, de monumentenregelgeving, de arbeidsomstandighedenregelgeving, de milieuregelgeving en overige relevante regelgeving. In de paragrafen erna komt de objectspecifieke regelgeving aan de orde.

4.3.2 Bouwregelgeving

Woningwet

Het doel van de Woningwet is ordening in het bouwen en wonen. De Woningwet geeft een grondslag om inhoudelijke kwaliteitseisen te stellen ten aanzien van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid, milieu en het uiterlijk van bouwwerken. Dit voor nieuw te bouwen bouwwerken via het vereiste van een door B&W te verlenen bouwvergunning en voor bestaande bouwwerken via een aanschrijving door B&W om voorzieningen te treffen.

De normadressaat van het bouwvergunningsvereiste is de opdrachtgever voor de bouw. De normadressaat voor de aanschrijving is degene die als eigenaar of uit anderen hoofde tot het treffen van de voorzieningen bevoegd is.

Voor een bestaand gebouw dat niet voldoet aan het Bouwbesluit (niveau bestaande bouw) of uit anderen hoofde, hebben B&W de mogelijkheid tot aanschrijven, waarbij de eigenaar de verplichting krijgt opgelegd een ernstig tekort ten opzichte van het minimumniveau op te heffen (artikel 17). Bij de aanschrijving hebben B&W in beginsel een vrij ruime beleidsvrijheid: in de regel schrijven zij aan tot het niveau voor de bestaande bouw, maar zij kunnen gaan tot het nieuwbouwniveau of tot een niveau daartussenin. Met het oog op de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is het wenselijk dat de grondslag voor het aanschrijvingsbeleid expliciet is vastgelegd. Een verplichting daartoe is er echter niet.

De wet regelt ook het toezicht en de handhaving door het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht.

Bouwbesluit

Nadere uitwerking van de Woningwet voor wat betreft de technische voorschriften heeft plaatsgevonden in het Bouwbesluit. Het kabinet heeft aangekondigd dat alle technische eisen die de overheid aan nieuwe of bestaande bouwwerken stelt zijn in dit besluit of de daarop gebaseerde ministeriële regelingen geconcentreerd zullen worden [6] (zie ook par. 4.3.7). De structuur van het Bouwbesluit bestaat uit een stelsel van functionele eisen en prestatie-eisen. Deze laatste geven aan welke prestatie moet worden geleverd om aan een functionele eis te voldoen.

De vrijheid van B&W om bij de bouwvergunning een standpunt in te nemen bij de toepassing van de Woningwet respectievelijk het Bouwbesluit is beperkt tot twee gevallen:

- 1) bij het veranderen, vernieuwen of vergroten van een bestaand bouwwerk kan ontheffing worden verleend van het nieuwbouwniveau tot het niveau bestaande bouw (artikel 4 Woningwet);
- 2) bij een beroep op gelijkwaardigheid kunnen zij de aangedragen oplossing al dan niet goedkeuren (artikel 1.5 Bouwbesluit).

In het kader van dit onderzoek relevante afdelingen met betrekking tot de brandveiligheid in het nieuwe Bouwbesluit (inwerkingtreding 1 januari 2003) zijn: (constructieve) sterkte bij brand (2.2), beweegbare constructie-onderdelen (2.10), beperken van het ontstaan, ontwikkelen en uitbreiden van brand en rook (2.11 t/m 2.16), vluchtroutes, voorkomen en beperken van ongevallen bij brand, bestrijding van brand (2.17 t/m 2.22).

Gemeentelijke bouwverordening

Elke gemeente dient krachtens de Woningwet een bouwverordening vast te stellen. De meeste gemeenten baseren hun bouwverordening op de Modelbouwverordening (MBV), die de VNG uitdeeft en zo vaak als nodig is actualiseert. In het kader van het onderzoek is er dan ook van uitgegaan dat de MBV in de regel is overgenomen. De huidige MBV bevat voorschriften inzake brandveiligheidsinstallaties (brandmeld- en ontruimingsalarminstallaties) voor een beperkt aantal objecten, namelijk woongebouwen van bijzondere aard, logiesverblijven, logiesgebouwen, hoge kantoorgebouwen e.a. gebouwen waarvan de bestemming daartoe uit een oogpunt van brandveiligheid aanleiding toe geeft (hfdst. 2 par. 6 voor nieuwe gebouwen en hfdst. 5 par. 2 voor bestaande gebouwen). Bij de aanpassing van de MBV aan het Bouwbesluit 2002 zal ook voor andere typen gebouwen worden aangegeven welke brandveiligheidsinstallaties vereist zijn. Minder bekend is dat op grond van de bouwverordening een aantal minimumeisen gelden voor alle bouwwerken, zoals het doeltreffend onderhouden en controleren van onder meer de brandveiligheidsinstallaties en brandblusinstallaties en het gebruik en onderhoud van installaties en ruimten die een risico opleveren voor het ontstaan van brand. (bijlage 3 MBV).

Gebruiksvergunning

Gebouwen waarin meer dan 50 personen zullen verblijven of aan meer dan 10 personen nachtverblijf zal worden verschaft, dienen op grond van de bouwverordening over een door B&W te verlenen gebruiksvergunning te beschikken. De vergunningverlening is vaak gemandateerd aan de brandweer (zie ook par. 4.3.6). De gebruiksvergunning kan voorwaarden bevatten met betrekking tot onder andere: het maximaal toelaatbare aantal personen, stoffering en versiering, uitgangen en vluchtwegen, bewaking en ontruimingsplan (art. 6.1.1. MBV). De gebruiksvergunning moet worden geweigerd indien de bouwvergunning geweigerd is, dan wel het aangevraagde gebruik van het bouwwerk geen brandveilig gebruik geacht kan worden en door het stellen van voorwaarden geen voldoende brandveilig gebruik kan worden bereikt. De MBV gaat uit van een gebruiksvergunning voor onbepaalde tijd, mits het bouwwerk en het gebruik ervan niet zodanig veranderen dat niet meer aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan. B&W kunnen de voorwaarden echter wijzigen bij verandering van inzichten of van omstandigheden buiten het bouwwerk (art. 6.1.1 MBV) en de gebruiksvergunning intrekken als daaraan niet kan worden voldaan. Dit impliceert dat de gemeente de actualiteit moet bewaken.

Rol VROM-Inspectie

'Handhaven voor een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving'. Daar staat de VROM-Inspectie voor. Het gaat om de geloofwaardigheid van de overheid en het rechtsgevoel van de

inwoners van Nederland. De VROM-Inspectie is de opvolger van de inspecties voor de beleidsterreinen Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne. Ook de Dienst Recherchezaken maakt - onder de naam VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst - deel uit van de nieuwe, gezamenlijke VROM-Inspectie.

De toezichthoudende taak van de voormalige Inspectie Volkshuisvesting beperkte zich op basis van artikel 93 van de Woningwet zoals de naam zei geheel tot de volkshuisvesting. In de onderzoeken van deze inspectie naar de handhaving en uitvoering van de bouwregelgeving door gemeenten in 1996, 2000 en 2001 bleef de utiliteitsbouw dan ook buiten beschouwing. De minister heeft per 1 januari 2002 een aanwijzing gegeven waardoor het toezicht van de VROM-Inspectie op de uitvoering en de naleving zich niet meer beperkt tot de volkshuisvesting. Zo zal de VROM-Inspectie vanaf 2002 ook naar de vergunningverlening voor utiliteitsgebouwen kijken. Daarbij zal onder meer de gebruiksvergunning onder de loep worden genomen.

4.3.3 Monumentenregelgeving

Monumentenwet/ monumentenverordening

Bij elke bouwkundige wijziging van een monument is een door B&W te verlenen monumentenvergunning nodig. De verhouding tussen de monumentenvergunning en de bouwvergunning is in twee bepalingen vastgelegd. Artikel 44 Woningwet bepaalt dat de bouwvergunning moet worden geweigerd indien voor het bouwwerk vergunning op grond van de Monumentenwet of een provinciale of gemeentelijke monumentenverordening is vereist en deze is geweigerd. Het Bouwbesluit bepaalt voorts dat voor zover een voorschrift van een monumentenvergunning afwijkt van een voorschrift van het Bouwbesluit, uitsluitend het aan die vergunning verbonden voorschrift van toepassing is (art.1.12).

4.3.4 Arbeidsomstandighedenregelgeving

De Arbeidsomstandighedenwet bevat weinig concrete regels. Die zijn wel te vinden in het Arbeidsomstandighedenbesluit, de Arbeidsomstandighedenregeling en de Beleidsregels Arbeidsomstandighedenwetgeving.

Arbeidsomstandighedenwet

In de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet 1998) staan vooral algemene bepalingen over het arbeidsomstandighedenbeleid in een bedrijf: beleidsuitgangspunten, het systeem van risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), ondersteuning door deskundige diensten en samenwerking tussen werkgever en werknemers. De wet regelt ook het toezicht en de handhaving door de Arbeidsinspectie en het systeem van boeteoplegging.

Van belang is nog artikel 10 Arbowet dat een verband legt met 'derden'. Indien bij of in rechtstreeks verband met de arbeid die de werkgever door zijn werknemers doet verrichten in een bedrijf of een inrichting of in de onmiddellijke omgeving daarvan gevaar kan ontstaan voor de veiligheid of de gezondheid van andere personen dan die werknemers, de werkgever doeltreffende maatregelen neemt ter voorkoming van dat gevaar.

Arbeidsomstandighedenbesluit

Het Arbeidsomstandighedenbesluit bevat concrete bepalingen, ingedeeld naar onderwerp. Bepalingen inzake één onderwerp staan in één hoofdstuk bij elkaar. Ieder hoofdstuk geldt voor alle sectoren en categorieën werknemers. Voor enkele sectoren (onderwijs, overheid, vervoer, justitiële rijksinrichtingen en defensie) en categorieën (jongeren, zwangere werknemers en thuiswerkers) zijn per hoofdstuk specifieke bepalingen opgenomen.

De voorschriften in het Arbobesluit zijn algemeen geformuleerd in de vorm van doelvoorschriften. De overheid geeft op deze wijze algemene regels voor het vermijden van ernstige risico's en laat bedrijven ruimte voor maatwerk.

Voor het onderhavige onderzoek is met name hoofdstuk 3 inzake de inrichting van arbeidsplaatsen van belang. In dit hoofdstuk worden voorschriften gegeven die direct van invloed zijn op de veiligheid van de werknemer, zoals vluchtwegen, nooduitgangen, brandmelding en -bestrijding en noodverlichting.

Arbeidsomstandighedenregeling

In de Arbeidsomstandighedenregeling zijn bepaalde onderdelen uit het Arbeidsomstandighedenbesluit nader uitgewerkt. Het gaat dan om specifieke bepalingen (zoals de taken van arbodiensten, de keuring van hijskranen). Inhoud, structuur en opbouw van de Arbeidsomstandighedenregeling sluiten volledig aan op die van het Arbeidsomstandighedenbesluit.

Beleidsregels Arbeidsomstandighedenwetgeving

Aan de Arbowet, het Arbobesluit en de Arboregeling zijn beleidsregels gekoppeld. Deze regels bieden concreet houvast bij het toepassen van de wettelijke voorschriften. De Arbeidsomstandighedenbeleidsregels geven aan hoe het vereiste beschermingsniveau bereikt kan worden, maar het zijn geen algemeen bindende voorschriften. Dit wil zeggen dat het werkgevers vrij staat om op een andere manier invulling te geven aan de wettelijke voorschriften, zolang het gestelde minimumbeschermingsniveau maar wordt bereikt. Inhoud, structuur en opbouw van de Beleidsregels arbowetgeving sluiten volledig aan op die van het Arbobesluit.

De enige afwijkende beleidsregel behandelt boeteoplegging. Beschreven is hoe een bestuurlijke boete wordt berekend en welke factoren tot verhoging of verlaging van het boetebedrag leiden.

RI&E

Alle bedrijven, ook vrijwilligersorganisaties, moeten een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) en een plan van aanpak maken om knelpunten in het arbobeleid aan te pakken (vgl. art. 3-5 Arbowet). Voor het opstellen of toetsen van een RI&E moet een werkgever zich laten bijstaan door een gecertificeerde arbodienst.

Uitgangspunt van het arbobeleid is het voorkomen van risico's, bij voorkeur door bronmaatregelen. Wanneer dat niet mogelijk is moet de oplossing gezocht worden in een collectieve maatregel, dus gericht op alle betrokken werknemers. Pas als het gevaar ook daarmee niet kan worden weggenomen mag de werkgever kijken naar andere preventieve oplossingen zoals het verstrekken van persoonlijke beschermingsmiddelen. Werknemers hebben op hun beurt de plicht om de ter beschikking gestelde beschermingsmiddelen ook daadwerkelijk te gebruiken.

Bedrijfs hulpverlening

Bedrijfs hulpverlening (vgl. art. 15 Arbowet) is erop gericht de directe nadelige gevolgen van ongevallen of brand zoveel mogelijk te voorkomen. Iedere werkgever moet één of meer werknemers aanwijzen die eerste hulp bij ongelukken kunnen verlenen, eenvoudige brandbestrijding kunnen uitvoeren en ongevallen kunnen voorkomen en beperken. De bedrijfs hulpverleners moeten op de hoogte zijn hoe de mensen snel en goed uit het bedrijf kunnen worden geëvacueerd. Ook moeten zij weten hoe en wanneer de brandweer, ambulance en politie ingeschakeld moeten worden.

In bedrijven met minder dan 15 werknemers mag de werkgever zelf deze taken op zich nemen, mits hij of zij beschikt over voldoende deskundigheid, ervaring en uitrusting om die taken goed te kunnen vervullen. Wel moet de werkgever dan zorgen voor een vervanger, die deze taken overneemt wanneer hij of zij afwezig is.

Arbodienst

Elke werkgever moet zich laten bijstaan door een deskundige gecertificeerde dienst, de zogenoemde arbodienst. De arbodienst moet de werkgever deskundige ondersteuning verlenen bij het verbeteren van de arbeidsomstandigheden in de onderneming of instelling. Afhankelijk van de arbeidsrisico's op de werkplek kan die hulp sterk uiteenlopen. Het is aan de werkgever om te bepalen welke ondersteuning hij of zij van de arbodienst wil. Voor bepaalde taken moet de werkgever echter altijd de arbodienst inschakelen (het beoordelen van de RI&E, het verzuimbeleid in het bedrijf, het (vrijwillig) periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek, het arbeidsomstandighedensprekbeurt voor werknemers, de aanstellingskeuring).

Arbeidsinspectie

Het toezicht op de naleving van de Arbowet is in handen van de Arbeidsinspectie, die tot taak heeft misstanden aan te pakken en informatie te verzamelen. Bij misstanden treedt de Arbeidsinspectie hard op. Zij voert een zogenaamd 'lik op stuk beleid' waarbij een bestuurlijke boete wordt opgelegd aan een instelling die de wettelijke regels niet naleeft.

4.3.5 Milieuregelgeving

Met de invoering van de Wet milieubeheer (Wm) op 1 maart 1993 is een belangrijke stap gezet in de richting van een integrale aanpak van de milieuproblematiek. Een van de belangrijke instrumenten in de Wm is de milieuvergunning voor inrichtingen. De vergunningplichtige inrichtingen zijn vermeld in het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer (Ivb).

Vanaf 1987 zijn in het kader van de deregulering en ter vereenvoudiging van de controle en handhaving categorieën bedrijven onder de werking van algemene regels (algemene maatregelen van bestuur, a.m.v.b.'s) gebracht. Er zijn drie soorten algemene regels:

1. Algemene regels die de vergunningplicht opheffen (art. 8.40 Wm)
2. Algemene regels die de milieuvergunning aanvullen (art. 8.44 Wm)
3. Algemene regels die in de milieuvergunning moeten worden opgenomen (art. 8.45-46 Wm).

In 1995 is in het kader van het MDW-project besloten de algemene regels te herzien, met als doel verruiming van de reikwijdte, vereenvoudiging van de voorschriften, implementatie van de verruimde reikwijdte van de Wm, mogelijkheden voor maatwerk op lokaal niveau.

Voor de in het onderhavige project beschouwde objecten zijn de volgende a.m.v.b.'s van belang. Hierbij wordt opgemerkt dat in deze a.m.v.b.'s de hiervoor aangegeven herzieningen zijn aangebracht.

- Scholen: Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer (Stb.1998, 602)
- Stations: Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer (Stb.1998, 602)
- Horeca: Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer (Stb. 1998, 322).

4.3.6 Overige relevante regelgeving

Regelgeving mandaat op grond van de Algemene wet bestuursrecht

- Het tot vergunningverlening en handhaving bevoegd gezag heeft zijn bevoegdheden vaak gemandateerd aan ondergeschikten of anderen. Mandaat is geregeld in afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Onder mandaat wordt verstaan de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10.1 Awb) Mandaat verschilt van delegatie in die zin dat de bevoegdheid niet over gaat naar de gemandateerde. Een door de gemandateerde (mandataris) binnen de grenzen van zijn bevoegdheid genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever (mandans) (art. 10.2 Awb). Mandaat is met andere woorden een opdracht aan een hiërarchisch ondergeschikte ambtenaar om de uitoefening van een bevoegdheid ter hand te nemen. De mandaatgever blijft zelf bevoegd de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen (art. 10.7 Awb) en blijft de eindverantwoordelijkheid houden.
- Mandaat aan niet-ondergeschikten is eveneens mogelijk, maar dan is instemming van de gemandateerde nodig en in voorkomend geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt (art. 10.4 Awb). Deze instemming kan achterwege blijven als het mandaat bij wettelijk voorschrift wordt verleend.
- In artikel 10:3 Awb zijn enkele beperkingen geformuleerd. In de artikelen 10:5, 6, 8 en 10 bevatten enkele randvoorwaarden. De artikelen 10:9, 11 en 12 bevatten regels voor enkele bijzondere omstandigheden (ondermandaat, ondertekeningsmandaat, volmacht).

4.3.7 Verwachte concentratie van bouwtechnische regelgeving

Het kabinet heeft enkele voorstellen van de MDW-werkgroep Openbare inrichtingen overgenomen [5], waaronder:

- het voorstel om alle bouwtechnische voorschriften voor bouwwerken, die nu nog verspreid zijn over diverse besluiten op grond van onder andere de Drank- en Horecawet, de milieuregelgeving en de Arbowet, te concentreren in het Bouwbesluit (geplande inwerkingtreding 01-07-03);
- het voorstel om de gebruiksvoorschriften op het gebied van brandveiligheid, die thans voorkomen in de bouwverordeningen en brandbeveiligingsverordeningen⁶ van gemeenten, op te nemen in één nieuwe regeling bij a.m.v.b. (geplande inwerkingtreding 01-07-04).

⁶ De brandbeveiligingsverordening bevat evenals de bouwverordening voorschriften voor brandveilig gebruik maar heeft betrekking op niet-bouwwerken (zoals restaurantboten en circustenten).

4.4 Typen knelpunten

De diverse aangetroffen knelpunten kunnen worden gerubriceerd met behulp van onderstaande indeling. De bedoeling daarvan is om incidentele knelpunten te herleiden tot een meer algemeen geldige typologie. Dat komt niet alleen het inzicht en overzicht ten goede maar geeft wellicht ook een goede basis voor het ontwerpen van een oplossingsmodel door de projectgroep.

Reeds bij de voorbereiding van het onderzoek heeft de projectgroep een mogelijke typologie aangegeven die betere aanknopingspunten biedt. Hierop voortbordurend en uitgaande van de aangetroffen knelpunten kunnen zes typen knelpunten worden onderscheiden.

Vijf hiervan vallen binnen het onderzoekskader, omdat zij mogelijk verband houden met een tegenstrijdigheid/complexiteit/samenloop/onduidelijkheid van de veiligheidsregelgeving welke tot knelpunten in de toepassing, uitvoering en handhaving aanleiding geeft. De zesde valt hier echter buiten. (belangenfrictie). In dit geval is het knelpunt reëel maar niet terug te voeren tot enig tekort in de regelgeving, al ervaart de normadressaat het soms anders.

Type knelpunt		Toelichting
<i>Binnen het onderzoekskader</i>		
1	Tekortkoming regelgeving	Twee voorschriften die beide nageleefd dienen te worden maar niet verenigbaar zijn
2	Onbekendheid, ontoegankelijkheid	De regelgeving onttrekt zich aan de waarneming van de gemiddelde burger dan wel is door inhoud of vormgeving niet goed te begrijpen
3	Onbepaald beleid	Onduidelijk is vooraf welke norm het bevoegd gezag binnen de beschikbare beleidsruimte bij een concrete toepassing zal aanhouden
4	Moeilijke adresseerbaarheid	Het voorschrift mist (in sommige gevallen) een vanzelfsprekende normadressaat
5	Ongecoördineerde uitvoering	Vergunningprocedure of handhavingsacties zijn vanuit de aanvrager gezien niet logisch en efficiënt gepland en georganiseerd
<i>Buiten het onderzoekskader</i>		
6	Belangenfrictie	Voorschriften die ongelijksoortige belangen dienen kunnen dwingen tot een prioriteitsstelling ten nadele van een der belanghebbenden

4.5 Bevindingen stations

4.5.1 Situatie stations

Er zijn in Nederland 316 stations, waarvan 209 kleine halteplaatsen, 60 kleine stations (met een winkel) en 47 grotere stations. In 1995 heeft een splitsing en deling plaatsgevonden van de NV Nederlandse Spoorwegen als gevolg van EG-regelgeving en nationaal vervoersbeleid. Daarbij heeft een scheiding plaatsgevonden van vervoersactiviteiten en infrastructuur.

De infrastructuur wordt bekostigd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor wat de infrastructuur betreft zijn er drie taakorganisaties: Railinfrabeheer voor de aanleg en het preventieve en correctieve onderhoud van de infrastructuur, de Railverkeersleiding voor de logistiek en Railned voor het capaciteitsmanagement. Deze drie taakorganisaties zullen per 01-01-2003 tot één organisatie worden samengevoegd: Railinframangement (RIM).

De railverkeers- en vervoersinfrastructuur - het spoor, de perrons, tunnels en traverses - is eigendom van Railinfratrust B.V. Railinfratrust heeft het economisch eigendom overgedragen aan Railinfrabeheer.

Het overig onroerend goed (inclusief stationsgebouwen) is juridisch eigendom van NS Vastgoed. Het economisch eigendom van de stations berust bij NS Stations. NS Vastgoed BV en NS Stations BV hebben verder geen bemoeienis met elkaar, tenzij NS Stations ruimten van Vastgoed huurt of omgekeerd. Een station is gemengde infra: het heeft zowel een (openbare) transferfunctie als commerciële functies.

Voor de nieuwbouw of de uitbreiding van een station is het opdrachtgeverschap door de overheid neergelegd bij Railinfrabeheer. Railinfrabeheer ontvangt daartoe van Railned de kwantitatieve en kwalitatieve specificaties voor de transfer op grond van het aanbod van reizigers en de (maximale) vervoerscapaciteit. De bouwkosten worden voor zover zij zijn toe te delen aan de transferfunctie, door de overheid betaald.

Is een station eenmaal gebouwd dan treedt NS Stations volgens de in 1995 tussen de NS-partijen gemaakte afspraken op als integraal beheerder voor het dagelijks beheer van de stations inclusief de perrons. NS Stations ontwikkelt op de stations ook commerciële activiteiten. Zij voert die commerciële activiteiten niet zelf uit maar verhuurt daartoe ruimten aan dochters, jointventure-partners of derden.

Op eigen initiatief coördineert NS Stations als verhuurder een aantal veiligheidsitems voor het hele station. Zo is privaatrechtelijk geborgd dat de winkels hun bouwvergunningaanvragen via NS Stations laten lopen. Zij behartigt dan - waar nodig in overleg met andere betrokken partijen - de doorzending van de betreffende bouwvraag. NS Stations vraagt aan exploitanten van winkels en horecagelegenheden te participeren in de collectieve bedrijfshulpverlening, legt aanvalsplannen voor aan de brandweer, en controleert de aanwezigheid van blusmiddelen en laat deze periodiek controleren.

Publiekrechtelijk is NS Stations echter niet per definitie de enige normadressaat voor alle vergunningen en regels voor de bouw en het gebruik van ruimten in het station.

Toezicht op de spoorwegveiligheid wordt uitgeoefend door Railned. Bij ontruiming uit de treinen verzorgt de Railverkeersleiding de algehele coördinatie en NS Stations de opvang van de reizigers op de perrons naar buiten het station.

4.5.2 Specifieke regelgeving voor stations

De huidige Spoorwegwet is een combinatie van organisatiewet en grondslag voor inhoudelijke eisen voor het vervoer over het spoor. Een nieuwe Spoorwegwet is bij de Tweede Kamer in behandeling. Stations spelen in de regelgeving in en op basis van de huidige wet slechts een marginale rol. Alleen in het Reglement Dienst-, Hoofd- en Lokaalsporen worden eisen gesteld

aan de inrichting van stations (art 8, nog niet in werking). Voorts kan de Wet vervoer gevaarlijke stoffen van belang zijn bij een station - met name een ondergronds station - waarlangs gevaarlijke stoffen worden vervoerd. Ingevolge artikel 30 van deze wet kan de minister van V&W spoorlijnen aanwijzen, waarover geen gevaarlijke stoffen mogen worden vervoerd. Een dergelijke aanwijzing heeft niet plaatsgevonden.

Voor het overige is op de bouw en het gebruik van stations de algemene regelgeving van toepassing.

Knelpunten regelgeving bij stations

De volgende knelpunten zijn gesignaleerd vanuit de sector stations.

Nr.	Titel gesignaleerd knelpunt	Toelichting
-----	-----------------------------	-------------

Knelpunten binnen het onderzoekskader

1	Compartimentering stations	In stations is het niet altijd mogelijk om ruimten op te delen in compartimenten van maximaal 1000 m ² conform de eisen van het Bouwbesluit. Met toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling mag een andere oplossing worden toegepast die tot een gelijkwaardige brandveiligheid leidt. Met name bij ondergrondse stations is dit veiligheidstechnisch complex. Knelpunt is dat het oordeel van de plaatselijke brandweer per gemeente varieert.
5	Geen coördinatie vergunningverlening	De diverse voor één activiteit benodigde vergunningen worden via verschillende loketten op verschillende tijdstippen afgegeven.
7	Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing	Onduidelijk is in hoeverre bij verbouwing van een deel van het gebouw ook aanpassingen kunnen worden geëist aan het deel dat niet verandert (bijvoorbeeld uit hoofde van brandveiligheid).
8	Signalering van vluchtwegen	Signalering van vluchtwegen wordt op verschillende plaatsen geregeld. Voorts is het onderwerp in het nieuwe Bouwbesluit niet meer geregeld maar in de MBV vooralsnog evenmin.
9	Verschuiven vergunninghouders binnen één object	In diverse situaties is voor de normadressaten niet helder welke van verschillende gebruikers van een object verantwoordelijk is voor de gebruiksvergunning.
10	Ondoorzichtige regelgeving	Er zijn klachten over de complexiteit van de regelgeving, onder andere het Bouwbesluit, bij zowel normadressaten als vergunningverleners (bouw- en woningtoezicht).
13	Onbekendheid bij normadressaten	Met name in bestaande situaties waarin een gebruiksvergunning is vereist zijn gebouwgebruikers (veelal huurders) daarvan niet altijd op de hoogte, noch van de maatregelen die zij zelf dienen te treffen in het kader van brandveilig gebruik.
14	Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations	De gebruiksvergunning en regeling vervoer gevaarlijke stoffen zijn niet altijd voldoende op elkaar afgestemd.

Knelpunten buiten het onderzoekskader

11	Lage kwaliteit constructieadviezen	Constructeurs leveren niet altijd werk van voldoende kwaliteit.
12	Achterstand gebruiksvergunningen	De verlening van gebruiksvergunningen en het actualiseren ervan in verband met gewijzigde omstandigheden (gebruik, gemeentelijk beleid, verbouwing) kennen een grote achterstand.

4.6 Bevindingen horeca

4.6.1 Situatie horeca

Er zijn in Nederland ca. 35.000 commerciële horeca-inrichtingen, waarvan enkele duizenden dans- en eetcafés.

Sinds de ramp in Volendam is men allerwegen bezig achterstanden in de uitvoering en handhaving in te halen. Buiten de vele acties die het kabinet heeft ondernomen is onder meer ook de koepel, Koninklijk Horeca Nederland, actief met het stimuleren van een veilige horeca.⁷ Typerend voor de branche zijn:

- een grote dynamiek (verandering van formule, locatie, eigenaar etc.), waarbij elke verandering kan leiden tot andere of hogere eisen dus nieuwe vergunningprocedures
- veel kleinere ondernemers, voor wie de regelgeving geen dagelijkse kost is
- vestiging meestal in bestaande panden die vaak niet zonder grote investeringen aan de regels zijn aan te passen (bijvoorbeeld teneinde het voor de bedrijfsvoering nodige aantal bezoekers te mogen toelaten)
- in geval van een monument zijn de vereiste aanpassingen nog duurder of soms zelfs in het geheel niet mogelijk, met als gevolg dat een rendabele exploitatie niet of nauwelijks mogelijk is.

De KHN heeft een aantal concrete knelpunten naar voren gebracht. Deze komen hierna aan de orde.

4.6.2 Specifieke regelgeving voor horeca

Drank- en Horecawet

Op grond van de Drank- en Horecawet is het Besluit eisen inrichtingen Drank- en Horecawet vastgesteld. Hierin komen enkele inrichtingseisen voor (onder meer minimum oppervlakte, hoogte en ventilatiecapaciteit). Deze hebben geen kennelijke relatie met publieksveiligheid maar veeleer met "sociale hygiëne" en volksgezondheid. Overigens heeft de MDW-werkgroep Uitwerking maatregelen Openbare inrichtingen geadviseerd deze over te hevelen naar het Bouwbesluit. Verder heeft deze werkgroep geadviseerd de burgemeester bij wet aan te wijzen als coördinator voor de vergunningverlening. Het kabinet heeft beide adviezen overgenomen.

Warenwet

De Warenwet is een (oude) kaderwet: de wet vormt de basis voor een aantal algemene maatregelen van bestuur ofwel Koninklijke besluiten (Kb's) die door de regering op basis van de Warenwet kunnen worden afgekondigd.

De voorschriften in die Kb's moeten gebaseerd zijn op de doelstelling van de Warenwet. De Warenwet heeft ook de bescherming van de veiligheid van de mens tot doel, zodat op grond van deze wet ook voorschriften voor niet-levensmiddelen kunnen worden gesteld.

Op grond van de Warenwet zijn er verschillende Warenwetbesluiten opgesteld (voor elektrotechnische producten, speelgoed, gebruiksartikelen). In de Warenwet zelf is een aantal rechtstreeks toepasbare verbodsbepalingen opgenomen:

⁷ Voor de goede orde zij hier herhaald dat dit onderzoek zich beperkt tot dans- en eetcafés. Hotels bijvoorbeeld vallen er dus buiten.

- het is verboden om levensmiddelen te verhandelen die een gevaar vormen voor de gezondheid of veiligheid van de mens,
- het is verboden om grondstoffen te verhandelen die bij verwerking tot levensmiddelen tot gevolg hebben dat het levensmiddel ondeugdelijk wordt en dat het levensmiddel door die ondeugdelijkheid de gezondheid of veiligheid van de mens in gevaar kan brengen.

Er is eveneens een verbodsbepaling inzake het verhandelen van niet-levensmiddelen die bij gebruik overeenkomstig de bestemming een gevaar kunnen vormen voor de gezondheid of veiligheid van de mens. Tevens is het verboden levensmiddelen te verhandelen die ongeschikt zijn voor gebruik en levensmiddelen te verhandelen die in een toestand verkeren die in ernstige mate minder is dan in redelijkheid mag worden verwacht. Tenslotte is het verboden om levensmiddelen aan te prijzen met gebruikmaking van medische claims. Een dergelijk verbod is tevens opgenomen voor het aanprijzen elders dan in directe relatie met de levensmiddelen. De Keuringsdienst van Waren kan dan ook optreden tegen aanprijzingen in kranten, folders en op internet.

Warenwetregeling hygiëne van levensmiddelen

In de Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen zijn voorschriften opgenomen voor de inrichting van bedrijfs- en bereidruimten. Ook is daarin voorgeschreven dat elk levensmiddelenbedrijf een voedsel-veiligheidssysteem moet opzetten en toepassen.

Keuringsdienst van Waren

De Keuringsdienst van Waren bewaakt de veiligheid van voedsel en consumentenartikelen in de gehele productieketen. De belangrijkste taak is het controleren en bevorderen van naleving van voorschriften voor eet- en drinkwaren, consumentenartikelen en veterinaire zaken. De Keuringsdienst van Waren maakt deel uit van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid en behoort tot het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het werkterrein is vastgelegd in verschillende wetten en verordeningen, waaronder de Warenwet en de Drank- en Horecawet. De Keuringsdienst van Waren voert haar taken uit door middel van toezicht, opsporing, onderzoek en gerichte voorlichting. Door de wijziging van de Warenwet (artikelen 32a t/m 32j Warenwet) van 1 februari 2001 is de minister van VWS bevoegd een bestuurlijke boete op te leggen bij overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens de Warenwet.

Milieuwetgeving: Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen

Bij de totstandkoming van het onderhavige besluit is gekozen voor een afbakening tussen milieu- en bouwvoorschriften uit het Bouwbesluit. Voorschriften met betrekking tot bouwtechnische eisen zijn zoveel mogelijk gemeden. Niet is uitgesloten dat in sommige gevallen behoefte bestaat aan het alsnog stellen van bouwkundige voorschriften die strekken ter bescherming van het milieu. In dat geval bestaat de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen door B&W, die ook het eerstelijns toezicht houden.

Gemeentewet

Artikel 121 van de Gemeentewet biedt de gemeenten een verordenende bevoegdheid zolang deze niet in strijd is of komt met een hogere wettelijke regeling. In verband hiermee kan zich de vraag voordoen of gemeenten de bevoegdheid hebben bij APV voorzieningen te treffen die bepaalde vormen van nadelige gevolgen, veroorzaakt door inrichtingen (bijv. hinder), reguleren. Bepaalde vormen van milieugevolgen die een relatie hebben met de openbare orde, zoals geluid

en de beleving daarvan, zijn sterk afhankelijk van de specifieke situering van een inrichting. Gestreefd is naar een heldere afbakening tussen het besluit en de mogelijkheden om regels te stellen bij een APV.

Brandbeveiligingsverordening

De brandbeveiligingsverordening eist voor hotelboten, opslagschepen, drijvende restaurants, feesttenten en evenemententerreinen wat de bouwverordening eist voor bouwwerken: een gebruiksvergunning voor 'voor mensen toegankelijke ruimtelijk begrensde plaatsen' waar meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn (zie onder 4.3.2 *Gemeentelijke bouwverordening*).

4.6.3 Knelpunten regelgeving bij horeca

De volgende relevante knelpunten zijn gesignaleerd vanuit de sector horeca.

Nr.	Titel gesignaleerd knelpunt	Toelichting
<i>Knelpunten binnen het onderzoekskader</i>		
3	Schuifdeur als vluchtdeur / nooduitgang	Een schuifdeur is volgens het Bouwbesluit toegestaan maar volgens het Arbobesluit verboden
4	Over de weg openslaande deuren	Het maken van een naar buiten openslaande vluchtdeur aan de openbare weg is niet toegestaan maar een naar binnen draaiende deur of schuifdeur evenmin. Ook een voetpad geldt als weg.
5	Geen coördinatie vergunningverlening	De diverse voor één activiteit benodigde vergunningen worden via verschillende loketten op verschillende tijdstippen afgegeven.
6	Onvoorspelbare interpretatie regelgeving	Wanneer lagere overheden de mogelijkheid hebben om nadere eisen te stellen, ontbreken vaak vooraf gesteld criteria.
7	Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing	Onduidelijk is in hoeverre bij verbouwing van een deel van het gebouw ook aanpassingen kunnen worden geëist aan het deel dat niet verandert (bijvoorbeeld uit hoofde van brandveiligheidsvoorschriften).
8	Signalering van vluchtwegen	Signalering van vluchtwegen wordt op verschillende plaatsen geregeld.
10	Ondoorzichtige regelgeving	Er zijn klachten over de complexiteit van de regelgeving, onder andere het Bouwbesluit, bij zowel normadressaten als vergunningverleners (bouw- en woningtoezicht).
13	Onbekendheid bij normadressaten	Met name in bestaande situaties waarin een gebruiksvergunning is vereist zijn gebouwgebruikers (veelal huurders) daarvan niet altijd op de hoogte, noch van de maatregelen die zij zelf dienen te treffen in het kader van brandveilig gebruik.
15	Geen gezamenlijke handhaving	Verscheidene toezichhoudende instanties controleren op dezelfde aspecten met onvoldoende afstemming.

Knelpunten buiten het onderzoekskader

2	Monumenten- en bouwvergunning	Het belang van de culturele waarde in combinatie met dat van brandveiligheid kan botsen met het belang van de exploitant: als er geen betere oplossing is moeten soms beperkingen worden gesteld aan (voortzetting van) een bepaald gebruik.
12	Achterstand gebruiksvergunningen	De verlening van gebruiksvergunningen en het actualiseren ervan in verband met gewijzigde omstandigheden (gebruik, gemeentelijk beleid, verbouwing) kennen een grote achterstand.
16	Glادة of stroeve keukenvloer	Strijdigheid arboregelgeving en Warenwet.
17	Brandblusmiddelen in de keuken	Warenwet en gebruiksvergunning kunnen leiden tot beperkte mogelijkheden voor plaatsing.

4.6.4 Quick scan KHN

De KHN heeft via haar leden een aantal knelpunten verzameld en ingebracht in het onderzoek, onder de benaming 'tegenstrijdige regels' [36]. De in dit kader relevante knelpunten zijn in de vorige paragraaf opgenomen. Volledigheidshalve is de volledige lijst met een beoordeling per punt op basis van het onderzoek opgenomen in bijlage 7.

4.7 Bevindingen basisscholen

4.7.1 Situatie basisscholen

Basisscholen kunnen openbaar zijn, bijzonder of particulier. De laatste categorie is zeer klein en blijft verder buiten beschouwing. Openbare scholen werden vroeger bestuurd door de gemeenteraad; tegenwoordig is het bestuur meestal overgedragen aan een rechtspersoon op afstand van de raad. Zulke openbare scholen lijken bestuurlijk gezien dan op bijzondere scholen, welke vallen onder een stichtingsbestuur of verenigingsbestuur. De dagelijkse leiding berust bij een directeur of directieteam. Voor het aanvragen en actueel houden van de gebruiksvergunning is echter het schoolbestuur de eerstverantwoordelijke. Steeds vaker heeft één schoolbestuur twee of meer scholen onder zich. De grotere clusters beschikken voor de dagelijkse administratie etc. over een professioneel bureau. Andere schoolbesturen zijn voor dat doel aangesloten bij een administratiekantoor, al was het alleen voor de salarisadministratie. Niet bekend is in hoeverre dit soort bureaus op de hoogte is van de veiligheidsregelgeving, in het bijzonder de gebruiksvergunning, en daar ook aandacht aan geven. Hierbij zij opgemerkt dat de leden van het schoolbestuur, vaak goedwillende leken, aansprakelijk gesteld kunnen worden bij nalatigheid in deze. Of zij zich daarvan bewust zijn moet worden betwijfeld.

De verdeling van verantwoordelijkheden inzake de brandveiligheid tussen het schoolbestuur en de directie zal in de meeste gevallen formeel vastliggen. Echter een knelpunt in de dagelijkse praktijk is dat betrokkenen zich niet altijd bewust zijn wat dat voor hen betekent.

Om financiële maar ook functionele redenen maken basisscholen in veel gevallen gebruik van elkaars ruimten, stellen zij hun gebouw buiten schooluren beschikbaar aan derden of participeren zij in een bredere organisatie die meer doelen heeft (de 'brede' school is een van de daarvoor gangbare benamingen). Soms zijn zij samen met andere functies gehuisvest in één multifunctioneel complex. Onduidelijkheid voor betrokkenen over wie in een dergelijke situatie verantwoordelijk is voor de gebruiksvergunning kan eveneens een knelpunt zijn.

4.7.2 Specifieke regelgeving basisscholen

De Wet op het primair onderwijs bevat geen (grondslag voor) inhoudelijke eisen met betrekking tot de publieksveiligheid van basisscholen. De wet vormt wel de basis voor de bekostiging van de basisscholen. Voor het overige is op de bouw en het gebruik van basisscholen de algemene regelgeving van toepassing.

Voor de wet worden openbare en bijzondere scholen strikt gelijk behandeld. Dat geldt ook voor de bekostiging door de overheid. Dit is relevant omdat fysieke maatregelen voortvloeiend uit de

veiligheidsregelgeving nu eenmaal meestal geld kosten. De huisvesting van schoolgebouwen is in 1997 gedecentraliseerd naar de gemeenten. Deze decentralisatie heeft ook een wijziging van de bekostigingsstroom met zich meegebracht.

De bekostiging door de overheid is voor wat betreft de huisvesting van basisscholen tweeledig:

1. een gemeentelijke vergoeding voor voorzieningen (zoals nieuwbouw, uitbreiding, maar ook sommige vormen van aanpassing, waaronder voorzieningen in verband met eisen voortkomend uit wet- en regelgeving, alsook een beperkt aantal onderhoudsactiviteiten zie [49], bijlage 1, deel A artikel 1.11 met separaat overzicht, de zogeheten kruisjeslijst)
2. een rijksvergoeding voor de instandhouding en kleine aanpassingen, zoals onderhoud en kleine verbouwingen.

Ad 1.

De gemeente ontvangt van het Rijk sinds de decentralisatie een bijdrage via het gemeentefonds. De hoogte daarvan was oorspronkelijk gebaseerd op een uit 1985 stammend pve, ("programma van eisen") en is sindsdien aan prijsontwikkelingen aangepast. De gemeente vergoedt de door haar goedgekeurde investeringskosten aan de school en houdt vervolgens wat genoemd wordt een economisch claimrecht (bij beëindiging van het gebruik bijvoorbeeld vervalt het gebouw weer aan de gemeente). Bedoeld pve bevat geen brandveiligheidsinstallatie. In de praktijk ontbreekt deze dan ook meestal. De Modelbouwverordening, artikel 2.6.2, schrijft voor dat een brandveiligheidsinstallatie (brandmeld-installatie en/of ontruimingsalarminstallatie) aanwezig moet zijn indien de omvang en/of de bestemming hiertoe uit oogpunt van brandveiligheid aanleiding toe geven. De brandweer neemt daarbij ook de vluchtmogelijkheden in beschouwing.

Ad 2.

De tweede vergoeding ontvangt de school direct van het Rijk. Deze is normatief, dat wil zeggen bepaald op basis van het aantal leerlingen en dergelijke, dus onafhankelijk van de feitelijke uitgaven. De normbedragen per leerling etc. zijn eveneens gebaseerd op een pve. Deze bevat evenmin elementen als het onderhoud en de vervanging van een brandveiligheidsinstallatie. Aangezien er ook bij veel scholen een achterstand is op het gebied van de naleving van de regelgeving, met name de gebruiksvergunning, en men bezig is met een inhaalslag, ontstaan er discussies over wie de kosten van maatregelen zoals een alarminstallatie dient te dragen.

Bij de decentralisatie naar de gemeenten is in een soort boedelscheiding afgesproken wie nu waarvoor verantwoordelijk is. In de praktijk blijkt deze afspraak echter grijze gebieden te hebben: wie betaalt nu precies wat. Dat speelt ook op het gebied van de veiligheid. Volgens de huidige inzichten zal voor het verkrijgen of behouden van de gebruiksvergunning in veel gevallen een brandveiligheidsinstallatie alsnog moet worden aangelegd. De kosten daarvan liggen in de orde van € 5.000 - 10.000. Maar ook andere aanpassingen kunnen nodig zijn, zoals extra vluchtdeuren of een brandtrap. In veel gevallen zijn deze voor rekening van de school. Het probleem is dat scholen daarvoor het geld vaak niet hebben of zeggen te hebben. Bij evident gevaarlijke situaties weet men hier doorgaans wel uit te komen maar in andere gevallen kunnen maatregelen ten onrechte op de lange baan terecht komen.

De besturenorganisaties hebben dit aangekaart met een lijst van punten waarvan de verantwoordelijkheid niet duidelijk is. Er is een rechterlijke uitspraak die enige duidelijkheid heeft gegeven maar ook weer nieuwe onduidelijkheid, niet alle gevallen dekt en die OCenW niet bevredigend acht (het Schermer arrest [48]). De VNG kan zich daar wel in vinden maar

stelt dat de uitvoering niet goed loopt wegens het ontbreken van een kostendekkende rijksvergoeding. De discussie over de verantwoordelijkheidsverdeling is dan ook nog steeds gaande.

4.7.3 Knelpunten regelgeving bij basisscholen

De volgende knelpunten zijn gesignaleerd vanuit de sector basisscholen.

Nr.	Titel gesignaleerd knelpunt	Toelichting
<i>Knelpunten binnen het onderzoekskader</i>		
5	Geen coördinatie vergunningverlening	De diverse voor één activiteit benodigde vergunningen worden via verschillende loketten op verschillende tijdstippen afgegeven.
8	Signalering van vluchtwegen	Signalering van vluchtwegen wordt op verschillende plaatsen geregeld. Voorts is het onderwerp in het nieuwe Bouwbesluit niet meer geregeld maar in de MBV vooralsnog evenmin.
9	Verschillende vergunninghouders binnen één object	In diverse situaties is niet helder welke van verschillende gebruikers van een object verantwoordelijk is voor de gebruiksvergunning.
10	Ondoorzichtige regelgeving	Er zijn klachten over de complexiteit van de regelgeving, onder andere het Bouwbesluit, bij zowel normadressaten als vergunningverleners (bouw- en woningtoezicht).
12	Achterstand gebruiksvergunningen	De verlening van gebruiksvergunningen en het actualiseren ervan in verband met gewijzigde omstandigheden (gebruik, gemeentelijk beleid, verbouwing) kennen een grote achterstand.
13	Onbekendheid bij normadressaten	Met name in bestaande situaties waarin een gebruiksvergunning is vereist zijn gebouwgebruikers (veelal huurders) daarvan niet altijd op de hoogte, noch van de maatregelen die zij zelf dienen te treffen in het kader van brandveilig gebruik.
15	Geen gezamenlijke handhaving	Verschillende toezichhoudende instanties controleren op dezelfde aspecten met onvoldoende afstemming.

4.8 Ervaringen van rijksinspecties in relatie tot publieksveiligheid

4.8.1 De VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie heeft nog geen onderzoeksgegevens over de handhaving van regelgeving bij utiliteitsgebouwen. De onderzoeken over 1996, 1999 en 2000 op het gebied van de handhaving van de bouwregelgeving in relatie tot de volkshuisvesting hebben alleen indirecte aanwijzingen opgeleverd over de handhaving van de veiligheidsregelgeving in de utiliteitsbouw. In de helft van de onderzochte dossiers van verleende bouwvergunningen ontbraken stukken die nodig waren voor het beoordelen van de brandveiligheid [10]. Het onderzoek over 2001 was nog niet beschikbaar maar wel kon worden medegedeeld dat het beeld niet significant was verbeterd.

Conclusie:

- Het is niet altijd zeker of de vergunningverlening door gemeenten voldoende waarborgen biedt dat gebouwen waarvoor een bouwvergunning is verleend voldoen aan de regelgeving op het punt van brandveiligheid.

4.8.2 Inspectie Verkeer en Waterstaat

De Inspectie Verkeer en Waterstaat houdt toezicht op de naleving van wetten en regelingen waarvoor de minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk is. Voor wat betreft het railvervoer is de toezichtfunctie complex georganiseerd. Het toezicht op de metro's, interlokale trams en bedrijven met eigen concessies op het spoor wordt uitgeoefend door de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Het toezicht op de spoorwegveiligheid ex artikel 10 van de Spoorwegwet wordt krachtens het Besluit mandaat Railned spoorwegveiligheid uitgeoefend door Railned spoorwegveiligheid. De inspectie Verkeer & Waterstaat heeft het tweede lijnstoezicht op Railned spoorwegveiligheid voor wat betreft de transparantie, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van diens taakuitoefening. De overige taken inzake de spoorwegregelgeving oefent de Inspectie uit door toezicht op meldingen en op namens de minister verleende vergunningen aan spoorbedrijven. Sancties die de inspectie ter beschikking heeft zijn het staken van de treindienst (art. 13 Spoorwegwet) en het geven van aanwijzingen.

Onderzoek in het kader van de publieksveiligheid

Indien daar aanleiding toe is verricht de inspectie een eigen onderzoek, zoals kortgeleden het onderzoek naar de veiligheid van de Amsterdamse metro. Dit onderzoek strekte zich niet uit tot de publieksruimten in stations en blijft hier verder buiten beschouwing.

Conclusie:

- Publieksveiligheid zoals in dit onderzoek gedefinieerd valt in het algemeen buiten het domein van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

4.8.3 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid⁸

Situatie

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid houdt onder meer toezicht op de wijze waarop decentrale bestuursorganen hun taken bij het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van branden, ongevallen en rampen uitoefenen.

Onderzoek in het kader van de publieksveiligheid

Deze inspectie toetst, in afstemming met onder meer de inspecties van VROM, van Verkeer en Waterstaat en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, periodiek de voorbereiding op de brandweezorg en rampenbestrijding door de betrokken bestuursorganen. In de komende jaren zal echter de rampenbestrijding prioriteit hebben. Verder kan deze inspectie onderzoek verrichten naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp. Tenslotte wordt gericht onderzoek verricht naar bepaalde veiligheidsaspecten. Actueel is het door het kabinet opgedragen onderzoek naar de voortgang bij gemeenten met het opstellen van een beleidsplan voor de brandveiligheid en het inhalen van de achterstand in de verlening van gebruiksvergunningen. De inspectie rapporteert aan de minister van BZK en via deze aan de Tweede Kamer.

⁸ Hierin is opgenomen onder meer de voormalige Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding.

Conclusie:

- De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft een belangrijke rol bij de handhaving van de onderhavige regelgeving op het gebied van brandveiligheid als tweede-lijns toezichthouder.

4.9 Rol en ervaringen van andere betrokken partijen in relatie tot publieksveiligheid**4.9.1 Openbaar Ministerie**

Het OM zou knelpunten in de onderzochte regelgeving kunnen ondervinden, ware het niet dat delicten in dit kader in de praktijk heel zelden leiden tot strafrechtelijk optreden. Als het komt tot formele sancties dan zijn deze in de regel bestuursrechtelijk van aard (bestuursdwang, dwangsom). Gemeenten vinden over het algemeen strafrechtelijke handhaving geen goed instrument om de brandveiligheid te handhaven [27].

Conclusie:

- Het Openbaar Ministerie is niet zodanig bij de onderhavige regelgeving betrokken dat uit eigen ervaring over knelpunten daarin kan worden gerapporteerd.

4.9.2 Nibra

Als centraal instituut voor de brandweer verzorgt het Nibra een groot aantal opleidingen, waaronder de officiersopleidingen voor de brandweer. Voorts is het Nibra de producent en uitgever van alle opleidingsboeken voor de brandweeropleidingen en van publicaties op het terrein van brandweer en rampenbestrijding.

Belangrijke taken zijn ook:

- Het verrichten van onderzoek en het adviseren op het terrein van veiligheid, brandweer en rampenbestrijding.
- Het registreren en organiseren van uiteenlopende oefeningen en trainingen op het terrein van incident- en crisismanagement.
- Het organiseren van congressen en studiedagen. Iedereen die betrokken is bij brandweer en rampenbestrijding kan bij het Nibra terecht om de nodige theoretische en praktische kennis op te doen.

In opdracht van de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 heeft het Nibra een quick-scan uitgevoerd naar de wijze waarop gemeenten de vergunningverlening, controle en handhaving ingericht hebben en uitvoeren bij gebouwen waarin veel mensen verblijven [27]. Het hoofdaccent lag hierbij op de gebruiksvergunning. Uit dit onderzoek, gehouden onder 30 gemeenten, komen knelpunten naar voren waarvan de volgende passen binnen het onderhavige onderzoekskader.

<i>Knelpunten binnen het onderzoekskader</i>		
5	Geen coördinatie vergunningverlening	De diverse voor één activiteit benodigde vergunningen worden via verschillende loketten op verschillende tijdstippen afgegeven.
10	Ondoorzichtige regelgeving	Er zijn klachten over de complexiteit van de regelgeving, onder andere het Bouwbesluit, bij zowel normadressaten als vergunningverleners (bouw- en woningtoezicht).
13	Onbekendheid bij normadressaten	Met name in bestaande situaties waarin een gebruiksvergunning is vereist zijn gebouwgebruikers (veelal huurders) daarvan niet altijd op de hoogte, noch van de maatregelen die zij zelf dienen te treffen in het kader van brandveilig gebruik.
<i>Knelpunten buiten het onderzoekskader</i>		
12	Achterstand gebruiksvergunningen	De verlening van gebruiksvergunningen en het actualiseren ervan in verband met gewijzigde omstandigheden (gebruik, gemeentelijk beleid, verbouwing) kennen een grote achterstand.

4.9.3 GGD

De GGD is een gemeentelijke instelling voor preventieve gezondheidszorg. De GGD voert het werk uit dat door de gemeenten volgens wettelijke regels wordt bepaald. Ook landelijke regels en andere wetten bepalen de werkzaamheden. Voorbeelden hiervan zijn: de Wet Bestrijding Infectieziekten en Opsporing Ziekteoorzaken en de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid.

De doelstellingen van de GGD daarbij zijn:

- Het bewaken en bevorderen van de gezondheid van alle inwoners in het werkgebied door onderzoek, voorlichting, advies en interventies.
- Het bieden van zorg of het bemiddelen tussen aanbieders en afnemers van zorg waar dit uit een oogpunt van openbaar belang noodzakelijk is.
- Het verlenen van alle overige diensten die tot doel hebben een bijdrage te leveren aan de gezondheid van individuen of groepen van individuen. Elke GGD zet zich in om deze doelstellingen te bereiken. Op eigen kracht of in professionele samenwerking met andere instellingen.

Conclusie:

- Publieksveiligheid zoals in dit onderzoek gedefinieerd valt in het algemeen buiten het domein van de GGD.

4.9.4 Verzekeraars

In het algemeen kijken verzekeraars van opstellen en inventarissen met andere ogen naar brandveiligheid dan de opstellers van bouwregelgeving. Hebben de laatste in feite met name de veiligheid van personen voor, de verzekeraar kijkt vooral naar materiële risico's. De verzekeraar heeft hiervoor eigen richtlijnen maar die hebben niet het karakter van regelgeving. Van tegenstrijdigheid in regelgeving is dan ook geen sprake.

Wel kunnen belangen botsen. Zo kan een rolluik voor een deur gewenst zijn uit het oogpunt van inbraakveiligheid, betreft het echter een vluchtdoor dan is een rolluik onmogelijk. In zulke gevallen is er vaak wel een oplossing te vinden, hetzij technisch hetzij in de polis.

Verzekeraars gaan ervan uit dat de regelgeving wordt nageleefd en vragen in de regel dan ook niet naar de bouwvergunning of gebruiksvergunning, laat staan dat zij deze zelf toetsen. Daar komt bij dat de concurrentie binnen de branche in de afgelopen jaren verzekeraars niet heeft gestimuleerd om in dit opzicht extra kritisch te zijn. Voor zover zij toetsen gaat het om de goede werking van inbraak-, brandmeldinstallaties, sprinklerinstallaties en dergelijke, waarvoor een uitgebreid systeem van certificering bestaat.

Het NCP (Nationaal Centrum voor Preventie) is als onafhankelijke stichting het publiek-private samenwerkingsverband voor veiligheid en beveiliging in Nederland. De activiteiten richten zich op kwaliteit in beveiliging en het organiseren van verbeterprocessen in preventie van brand en criminaliteit. Belanghebbende partijen zijn: de beveiligingsbranche, de verzekeringsbranche, het bedrijfsleven en overheden. Kortom, alle partijen die te maken hebben met beveiliging en veiligheid. In deze publiek-private samenwerking worden er afspraken gemaakt om beveiliging in Nederland op een hoger plan te brengen. Deze afspraken voert het Nationaal Centrum voor Preventie uit als diensten voor bedrijfsleven en overheid. Het NCP brengt met het oog op certificering van installaties regelingen uit, als aanvulling op wettelijke bepalingen. Deze regelingen betreffen met name:

- brandmeldingsinstallaties
- sprinklerinstallaties,
- kleine blusmiddelen.

Onder meer vanwege de complexiteit van de regelgeving heeft het NCP recentelijk een Handboek brandbeveiliging uitgebracht inhoudende:

1. Wet- en regelgeving
2. Praktijkhandboeken
3. Installaties
4. Best practices (installaties).

Conclusies:

- Verzekeraars kennen een eigen preventiebeleid dat strijdig kan zijn met de publieke regelgeving. Meestal kunnen deze tegenstrijdigheden worden opgelost. Het primaat ligt bij de publieke regelgeving.
- Verzekeraars van opstellen en inventarissen controleren in de regel niet het al dan niet op orde zijn van de bouw- en gebruiksvergunning.
- Een struikelblok is de complexiteit van de regelgeving (vandaar het handboek, dat overigens niet alleen voor verzekeraars bedoeld is).

Opmerking:

- Een vraag die niet is onderzocht is in hoeverre andere verzekeraars (levensverzekeraars, aansprakelijkheidsverzekeraars en verzekeraars tegen kosten van arbeidsongeschiktheid en ziektekosten) zich op de hoogte stellen van en eventueel invloed (kunnen) uitoefenen op de (brand)veiligheid van gebouwen.

4.10 De knelpunten nader beschouwd

De in totaal 17 verzamelde knelpunten zijn hier in onderstaand overzicht getypeerd aan de hand van de eerder beschreven typologie (par. 4.4). Er is een zevende kolom, 'aanpalend domein' toegevoegd voor enkele knelpunten die buiten het onderzoekskader vallen maar wellicht wel

van belang geacht worden. Een **X** duidt op een hoofd-typekenmerk, een **x** op een secundair typekenmerk, voor zover uit de onderzoeksbevindingen kan worden opgemaakt.

Nr.	Titel gesignaleerd knelpunt	Type knelpunt						
		Tekortkoming regelgeving	Onbepaald beleid	Moeilijke adresseerbaarheid	Onbekendheid, ontoegankelijkheid	Ongecoördineerde uitvoering	Belangenfrictie	Aanpalend domein
<i>Knelpunten binnen het onderzoekskader</i>								
1	Compartimentering stations		X		x			
3	Schuifdeur als vluchtdeur / nooduitgang	X						
4	Over de weg openslaande deuren				X			
5	Geen coördinatie vergunningverlening					X		
6	Onvoorspelbare interpretatie regelgeving		X		x			
7	Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing		X					
8	Signalering van vluchtwegen	X						
9	Verschillende vergunninghouders binnen één object			X				
10	Ondoorzichtige regelgeving				X			
13	Onbekendheid bij normadressaten				X			
14	Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations		X					
15	Geen gezamenlijke handhaving					X		
<i>Knelpunten buiten het onderzoekskader</i>								
2	Monumenten- en bouwvergunning						X	
11	Lage kwaliteit constructieadviezen							X
12	Achterstand gebruiksvergunningen				x			X
16	Gladde of stroeve keukenvloer						X	X
17	Brandblusmiddelen in de keuken						X	X

4.10.1 Knelpunten als gevolg van tekortkomingen in de regelgeving

nr. 3 Schuifdeur als vluchtdeur/nooduitgang

Artikel 2.171 van het Bouwbesluit laat een schuifdeur in een vluchtweg impliciet toe, in de toelichting op het Bouwbesluit zelfs met zoveel woorden. Artikel 3.7 van het Arbobesluit verbiedt dit uitdrukkelijk voor een nooduitgang. Hetzelfde geldt voor draaideuren.

Men kan betogen dat dit niet een echte tegenstrijdigheid is volgens bovenstaande definitie. Maar het lijkt er wel sterk op in het voorbeeld waarbij door de ene instantie een vergunning voor toepassen van een schuifdeur wordt verleend (niet kan worden geweigerd) terwijl de andere instantie diezelfde deur en vanuit nota bene dezelfde doelstelling (veilig kunnen vluchten) zal afkeuren.

nr. 8 Signalering van vluchtwegen

Op grond van artikel 13 bijlage 3 MBV worden eisen gesteld met betrekking tot vluchtwegsignalering ("transparanten"). Deze betreffen de aansluiting op noodstroom, controle en het branden indien er mensen in het gebouw aanwezig zijn. Eisen met betrekking tot de aanwezigheid van vluchtwegaanduidingen staan nu nog in het Bouwbesluit maar worden met ingang van 1 januari 2003 geschrapt. Dit zal in de toekomst in de MBV worden geregeld.

Op grond van de Arboretgeving worden eveneens eisen aan vluchtwegsignalering gesteld (artikel 3.7 lid 6 en artikel 8.4 Arbobesluit en artikel 8.1 – 8.29 Arboregeling). Deze eisen betreffen eveneens de aansluiting op noodstroom en controle. Er zijn echter geen tegenstrijdigheden tussen deze eisen te ontdekken.

4.10.2 Knelpunten als gevolg van belangenfrictie**nr. 2 Monumenten- en bouwvergunning**

Indien bij een monument met een publieksfunctie geconstateerd wordt dat er een extra vluchtdeur moet worden geëist in relatie tot het aantal personen dat tegelijk in het gebouw aanwezig is, zal voor deze wijziging van het monument een monumentenvergunning nodig zijn. Bij een gemeentelijk monument moeten B&W zich bij het verlenen van de monumentenvergunning laten adviseren door een commissie op het gebied van de monumentenzorg ex artikel 15 Monumentenwet 1988, en bij een rijksmonument tevens door de Rijksdienst voor de monumentenzorg. Van dit advies kunnen B&W niet of nauwelijks afwijken. B&W hebben dus geen eigen beoordelingsruimte om bij de monumentenvergunning belangen tegen elkaar af te wegen. Vervolgens is in de Woningwet in artikel 44 bepaald dat de bouwvergunning moet worden geweigerd als de monumentenvergunning wordt geweigerd. Bij deze in de verschillende wetten beschermde belangen is een duidelijke hiërarchie aangegeven en prevaleert het monumentenbelang.

Uiteindelijk kan dit het belang van de exploitant schaden als hij bijvoorbeeld een kostbaarder alternatief moet accepteren of het aantal bezoekers moet beperken of van het pand moet afzien. Hij ervaart dan de regelgeving als het knelpunt, terwijl in feite naar een maatschappelijk verantwoorde afweging wordt gestreefd.

Een specifiek knelpunt levert de brandveiligheidsregelgeving toegepast op kerkgebouwen, waarover onlangs kamervragen zijn gesteld.⁹ In zijn antwoord geeft de Staatssecretaris aan dat de brandveiligheid gewaarborgd moet zijn en indien van toepassing de bescherming van monumenten voorrang krijgt boven de voorschriften van het Bouwbesluit. Een oplossing kan soms worden gevonden door aan te tonen dat het vereiste niveau van brandveiligheid wordt gehaald door een gelijkwaardige oplossing, waarbij het feit kan meewerken dat er in hoge kerkgebouwen die tevens weinig brandbare materialen bevatten, meer tijd is om te vluchten (zo'n ruimte is minder snel gevuld met rook). Wordt geen andere oplossing gevonden dan zou men gedwongen kunnen zijn tot beperking van het aantal mensen dat aanwezig mag zijn.

nr. 4 Over de weg openslaande deuren

Volgens het Bouwbesluit mag een vluchtdeur die een gebied met een bepaalde omvang ontsluit niet tegen de vluchtrichting in draaien, maar hij mag evenmin naar buiten draaien wanneer hij

⁹ Vragen van Van den Berg en Van der Staaij, 26 februari 2002.

over de openbare weg openslaat (artikelen 2.171 respectievelijk 2.75/2.80 Bouwbesluit 2002). Ook een trottoir of voetgangersgebied valt hier onder het begrip openbare weg. De enige uitzondering is een bestaande naar buiten draaiende deur in combinatie met een niet voor motorvoertuigen openstaande weg.

Dat betekent dat bij nieuwbouw of verbouw een vluchtdeur die over openbaar gebied zou draaien niet mag, wat vooral in binnensteden een knelpunt kan worden. Als er geen andere geschikte brandveilige oplossing is kan het plan niet doorgaan.

De exploitant is geneigd dit te ervaren als tegenstrijdige regelgeving. In feite is het ook hier een kwestie van frictie van drie belangen: publieksveiligheid, verkeersveiligheid en het belang van de exploitant.

4.10.3 Knelpunten als gevolg van onbepaald beleid

nr. 1 Compartimentering stations

Omdat in het geval van ondergrondse stations voor wat betreft de brandveiligheid niet kan worden voldaan aan de eis in het Bouwbesluit met betrekking tot compartimentering, moet men gebruikmaken van de gelijkwaardigheidsbepaling. Het aantonen van gelijkwaardigheid is hier complex en specialistisch werk. In de praktijk blijken de opvattingen van beoordeelaars per gemeente te kunnen verschillen, hetgeen voor NS Stations lastig en niet efficiënt is.

nr. 6 Onvoorspelbare interpretatie regelgeving

Op onderdelen biedt de regelgeving vaak ruimte voor nadere interpretatie door vergunningverleners en toezichthouders. Dit doet zich met name voor bij doelvoorschriften. Zulke ruimte is ook vaak gewenst om per geval een optimale afweging van verschillende belangen mogelijk te maken. De volgende gevallen kunnen worden genoemd:

- ontheffingsmogelijkheid van nieuwbouweisen in geval van verbouwing: artikel 1.11 van het Bouwbesluit laat B & W de ruimte om bij een verbouwing al dan niet ontheffing te verlenen van het niveau nieuwbouw (met het niveau bestaande bouw respectievelijk het rechtens verkregen niveau als ondergrens)
- afbakening van vergunningplichtig deel bij een verbouwing (zie volgende nr.)
- de gelijkwaardigheidsbepalingen in het Bouwbesluit
- brandveiligheidsvoorschriften in de (huidige) MBV: op grond van de MBV kan het bevoegd gezag verschillende (installatietechnische) voorschriften verbinden aan de gebruiksvergunning. Deze voorschriften kunnen ver strekken, nu slechts het onderwerp waarop deze voorschriften betrekking kunnen hebben nader is bepaald. Zulke ruimte maakt het mogelijk om op grond van een goede afweging van geval tot geval maatwerk te leveren maar kan tegelijk een tot rechtsonzekerheid bij de burger leiden (zowel de aanvrager van een vergunning als anderen die in hun belang geraakt kunnen worden)
- de arboregelgeving, daar waar deze niet verder gaat dan een doelvoorschrift en daar waar op een niet nader gedefinieerd optimaal niveau wordt aangedrongen (boven een eventueel minimaal vereist niveau).

Voor betrokken partijen kunnen verschillen in de invulling van de beleidsruimte een knelpunt vormen wanneer de uitkomst niet voorspelbaar is doordat openbare richtlijnen of beleidsuitgangspunten ontbreken. Ook kan een partij die in verschillende gemeenten actief is worden geconfronteerd met verschillende beoordelingen van een zelfde situatie (zoals bij de discussie over wel of niet een kerstboom in een café).

nr. 7 Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing

Artikel 4 van de Woningwet zegt dat bij gedeeltelijk vernieuwen of veranderen en bij vergoten, de voorschriften van het Bouwbesluit slechts van toepassing zijn op die vernieuwing, verandering of vergroting. Een dergelijke ingreep kan echter consequenties hebben voor een ander gebouwdeel, bijvoorbeeld doordat een vluchtweg wordt afgesloten. De gemeente zal dan eisen dat ook daar iets aan wordt gedaan (desnoods in de vorm van een aanschrijving ex artikel 17 Ww). Omdat de werkelijkheid zo divers is, biedt maatwerk in zulke situaties de beste kansen op een maatschappelijk optimale oplossing. Het knelpunt voor de aanvrager is dat hij niet altijd kan voorzien hoever men daarin zal gaan. De beslissingsruimte die de regelgeving hier biedt kan dus tot rechtsonzekerheid leiden.

4.10.4 Knelpunten als gevolg van moeilijke adresseerbaarheid**nr 9 Verschillende vergunninghouders**

Zowel bij meer huurders onder hetzelfde dak als bij meer gebruikers van dezelfde ruimten (na elkaar), doet zich de vraag voor wie houder van de gebruiksvergunning dient of dienen te zijn. Bovendien kan de vraag zich voordoen wie welke maatregelen uit hoofde van een gebruiksvergunning dient te betalen.

In beginsel moeten dergelijke vragen door partijen onder elkaar geregeld en overeengekomen kunnen worden. Vermoedelijk kan dat in sommige gevallen veel hoofdbreken kosten. Mogelijk doordat de gebruiksvergunning jaren een verwaarloosd deel van het uitvoerings- en handhavingsbeleid is geweest zijn tijdens dit onderzoek weinig voorbeelden van zulke knelpunten aangereikt.

Wellicht kan een wat uitgebreidere toelichting dan in de huidige MBV, die alleen kort ingaat op het geval van een verzamelgebouw, een correcte naleving van dit stuk regelgeving ten goede komen.

4.10.5 Knelpunten als gevolg van onbekendheid/ontoegankelijkheid van regelgeving**nr. 10 Ondoorzichtigheid regelgeving**

Er zijn klachten over de complexiteit van de regelgeving, onder andere het Bouwbesluit, bij zowel normadressaten als vergunningverleners (bouw- en woningtoezicht). 'Voer voor deskundigen'.

Dit sluit aan bij een conclusie in het Nibra-rapport onder 30 gemeenten: het Bouwbesluit is te ingewikkeld voor de bouwwereld waardoor de gemeente moet gaan werken op het grensvlak van advisering en toetsing [27].

Brandveiligheid in relatie tot gebouwen is een materie die zeer complex is. Dit verklaart voor een deel waarom mensen de betreffende regelgeving als ondoorzichtig ervaren. Een andere oorzaak is het feit dat de relevante regels verspreid liggen (Bouwbesluit, bouwverordening, arboregelgeving) wat de vindbaarheid bemoeilijkt en veelal zijn verwoord in een juridische vorm wat de leesbaarheid bemoeilijkt.

nr. 13 Onbekendheid regelgeving

Met name in bestaande situaties waarin een gebruiksvergunning is vereist, zijn gebouwgebruikers (veelal huurders) niet altijd van dat vereiste op de hoogte, noch van de

maatregelen die zij zelf dienen te treffen in het kader van brandveilig gebruik. Gemeenten communiceren de gebruikseisen uit de bouwverordening onvoldoende met de normadressaten [27].

4.10.6 Knelpunten als gevolg van ongecoördineerde uitvoering van regelgeving

nr. 5 Geen coördinatie vergunningverlening

Doordat verschillende vergunningsprocedures verschillende termijnen kennen maar vooral omdat zij vaak onafhankelijk van elkaar in behandeling zijn ook al is het binnen dezelfde gemeente, vat gemakkelijk de gedachte post bij de aanvrager dat hij zou kunnen starten na het verkrijgen van een of meer vergunningen. Mocht een nog lopende procedure voor een andere vergunning tot weigering leiden dan kunnen voorbereidingen en gemaakte kosten voor niets gemaakt zijn.

Dergelijke situaties zijn te voorkomen door een goede voorlichting aan de aanvrager vooraf, een goede medewerking van zijn kant (tijdig aanleveren juiste stukken) en een goede coördinatie van het geheel van aanvragen door de gemeente, zo mogelijk met één aanspreekpunt voor de burger. De regelgeving zelf hoeft dan niet per se te veranderen.

nr. 14 Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations

Bij ondergrondse stations doet zich het probleem voor dat tot op heden op geen enkele spoorlijn in Nederland het vervoer van gevaarlijke stoffen is uitgesloten op grond van artikel 30 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Toch komt het voor dat er een ondergronds station wordt gebouwd in een uitvoering die niet is berekend op calamiteiten met wagons gevuld met gevaarlijke stoffen. Bij de bouw van het ondergrondse station Rijswijk werd daarvoor gekozen, omdat dit station niet op een doorgaande route voor gevaarlijke stoffen ligt en er slechts incidenteel transport met gevaarlijke stoffen zou plaatsvinden. Die railtransporten vonden echter toch plaats, omdat de minister van V&W geen gebruik gemaakt had van zijn bevoegdheid om het vervoer van gevaarlijke stoffen over deze route te verbieden. Had hij dit wel gedaan, dan was dit samen met de bouw- en gebruiksvergunning een perfect systeem geweest. Omgekeerd had het station ook kunnen zijn ontworpen op het vervoer van gevaarlijke stoffen, zodat er geen probleem zou zijn geweest.

nr. 15 Geen gezamenlijke handhaving

Ieder van de toezichthouders inzake de arboreguleering, de Warenwet, de bouwvergunning en de gebruiksvergunning heeft zijn eigen prioriteiten welke branches met welke frequentie gecontroleerd worden en de controles worden meestal door de toezichthouders onafhankelijk van elkaar uitgevoerd. Dit is voor de ondernemers een knelpunt vanwege de tijd die de afzonderlijke controles hun kosten, de verschillen in de wijze van controleren en de verschillen in het sanctiebeleid. Voor de overheid is het een knelpunt vanwege de geringe efficiency.

In Handhaven op niveau en in de eindnotitie van de MDW werkgroep Uitwerking maatregelen Openbare inrichtingen is een aantal verbeterinitiatieven voorgesteld, zoals het programmatisch handhaven, het stimuleren van geïntegreerde controleacties en het doen van verder onderzoek naar de noodzakelijkheid en wenselijkheid van het wettelijk regelen van een integrale toezichthouder. Een goed voorbeeld van dit beleid is de reeds uitgevoerde integratie van de drie voormalige VROM inspecties (par. 4.8.1).

4.10.7 Knelpunten in aanpalend domein

Enkele knelpunten passen niet goed binnen de vraagstelling en afbakening van het onderzoek (par. 1.3). Zij zijn echter wel relevant voor de publieksveiligheid. Het behoeft geen betoog dat een volledig beeld van de knelpunten in de betreffende domeinen afzonderlijk daarop gericht onderzoek zou vragen.

Het betreft de vier volgende knelpunten.

Nr.	Titel gesignaleerd knelpunt	Toelichting
11	Lage kwaliteit constructieadviezen	Constructieve veiligheid valt buiten het onderzoekskader (par. 1.3).. (Bij dit knelpunt doelt men op het feit dat constructeurs niet altijd werk van voldoende kwaliteit leveren. Hierbij is de regelgeving niet in het geding, ook al is deze voor wat betreft constructieve aspecten complex. Het knelpunt heeft betrekking op het denkniveau en ervaring van de constructeur zelf. Het probleem is dat door de wol geleverde constructeurs schaars zijn.)
12	Achterstand gebruiksvergunningen	De verlening van gebruiksvergunningen en het actualiseren ervan in verband met gewijzigde omstandigheden (gebruik, gemeentelijk beleid, verbouwing) hebben sinds de invoering een grote achterstand. De onderhavige regelgeving is op zich geen bron van knelpunten. Wel is de procedure soms moeizaam: de aanvrager beschikt niet altijd over de benodigde tekeningen (vaak gaat het om bestaande bouw), de brandweer heeft meer prioriteiten etc. Overigens is er een a.m.v.b. in de maak die tenminste regelt welke bescheiden bij de aanvraag geleverd moeten worden (thans nog zaak van de lokale bouwverordening) [6].
16	Gladde of stroeve keukenvloer	Strijdigheid arboregelgeving en Warenwet. Hier is een vorm van publieksveiligheid in het geding (hygiëne) die in dit onderzoek niet aan de orde is (par. 1.3) ¹⁰
17	Brandblusmiddelen in de keuken	Warenwet en gebruiksvergunning kunnen leiden tot beperkte mogelijkheden voor plaatsing. In de praktijk kan dit lastig zijn, maar van een echt knelpunt in de regelgeving is geen sprake.

¹⁰ Zoals eerder gezegd blijkt dit knelpunt blijkt niet 'hard'.

5 ANALYSE

5.1 Inleiding

Om in het kader van het project Doorlichting veiligheidsregelgeving waar dit onderzoek deel van uit maakt, te komen tot oplossingen, is eerst een nadere analyse nodig van de bevindingen neergelegd in het vorige hoofdstuk.

Deze analyse wordt uitgevoerd aan de hand van drie vragen:

- Waar liggen nu de eigenlijke oorzaken?
- In hoeverre zijn de bevindingen geldig voor andere objecten?
- Wat zijn de belangrijkste knelpunten?

5.2 Waar liggen nu de eigenlijke oorzaken?

Bij het overzien van de aangetroffen knelpunten is het evident dat tekortkomingen in de inhoudelijke kwaliteit van de regelgeving voor wat betreft de beschouwde objecten geen grote knelpunten opleveren. Wel spelen de complexiteit en het als ontoegankelijk ervaren worden van de regelgeving een belangrijke rol bij het tekortschieten in de uitvoering van de regelgeving. Tot uitvoerders worden gerekend zowel de vergunningverleners en handhavers, inclusief het tweedelijns toezicht, als niet te vergeten de eerstverantwoordelijken: de normadressaten.

De hoofdoorzaken worden nu nader beschouwd.

- [a] Een relatief veelvoorkomende oorzaak van knelpunten is de onduidelijkheid voor normadressaten omtrent de maatstaven waarmee vergunningverleners en controleurs binnen de hun toegemeten beleidsruimte in een concreet geval zullen opereren. Deze beleidsruimte is veelal doelmatig en maatschappelijk wenselijk om maatwerk te kunnen leveren. De hiermee gepaard gaande onzekerheid voor de normadressaten zou minder zijn wanneer het bestuur zou hebben vastgelegd met welke maten wordt gemeten. Zulke lokale beleidsregels zijn echter in de regel niet expliciet vastgelegd.
- [b] Vergunningprocedures lopen dikwijls via verschillende diensten. Onduidelijkheden voor de over welke vergunningen nodig zijn en gebrek aan coördinatie bij de behandeling kunnen leiden tot soms kostbare misverstanden en tot onnodige vertraging.
- [c] Wat met name de normadressaten daarbij parten speelt is onbekendheid met het bestaan en dus ook de inhoud van de onderhavige regelgeving. En als zij die wel kennen dan is voor hen - maar dikwijls ook voor de ambtelijke uitvoerders - de complexiteit van de regelgeving een belangrijk knelpunt. Die complexiteit betreft zowel de materie zelf als de vindbaarheid en leesbaarheid van de regels. Voor de ambtelijke uitvoerders komt daar vaak nog een tekort aan menskracht bij, hetgeen voor een deel terug te voeren is op de te lage prioriteit die het management respectievelijk het bestuur waaronder zij vallen aan uitvoering en handhaving toekennen.

- [d] In huursituaties of gevallen met meer dan één gebouwgebruiker is voor betrokkenen niet altijd duidelijk wie de normadessaat is respectievelijk wie verantwoordelijk is voor de naleving. Dit doet zich bijvoorbeeld bij de gebruiksvergunning voor.
- [e] Tenslotte blijkt uit het onderzoek dat er knelpunten zijn die noch aan de regelgeving noch aan de uitvoering zijn toe schrijven maar geheel aan wat hier is genoemd belangenfrictie. Bij de afweging van de waarden die in het geding zijn - in dit onderzoek met name publieksveiligheid, culturele waarde en (commerciële) gebruikswaarde van onroerend goed - zijn offers soms niet te vermijden. Er is daarbij geen sprake van enige tekortkoming - mogelijk wel van een discussiepunt.

Uit deze beschouwing kunnen ten aanzien van de regelgeving drie endogene en één exogene oorzaak van knelpunten worden afgeleid. Deze zijn hieronder aangegeven, waarbij tevens een koppeling is gelegd met de eerder gepresenteerde typologie van knelpunten.

Type knelpunt	Type oorzaak	Endogeen			Exogeen
		Regelgeving	Communicatie en informatie	Uitvoering	Hiërarchie van waarden
Knelpunten binnen het onderzoekskader					
1	Tekortkoming regelgeving	X			
2	Onbepaald beleid			X	
3	Moeilijke adresseerbaarheid		X		
4	Onbekendheid, ontoegankelijkheid ¹¹		X		
5	Ongecoördineerde uitvoering			X	
Knelpunten buiten het onderzoekskader					
6	Belangenfrictie				X

5.3 In hoeverre zijn de bevindingen geldig voor andere objecten?

Op grond van de verkregen informatie en kennis van de bouwpraktijk is indicatief in te schatten in hoeverre de 17 knelpunten ook bij andere dan de drie onderzochte objecten optreden.

¹¹ = Ontoegankelijkheid zoals ervaren door de gebruiker van de regelgeving. Oorzaken kunnen zijn de complexiteit van de materie zowel als de vindbaarheid en leesbaarheid van de regels.

Nr.	Titel gesignaleerd knelpunt	Objectcategorie waar knelpunt optreedt
1	Compartimentering stations	stations
2	Monumenten- en bouwvergunning	alle objecten
3	Schuifdeur als vluchtdeur / nooduitgang	alle objecten
4	Over de weg openstaande deuren	alle objecten
5	Geen coördinatie vergunningverlening	alle objecten
6	Onvoorspelbare interpretatie regelgeving	alle objecten
7	Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing	alle objecten
8	Signalering van vluchtwegen	alle objecten, woningen i.h.a. uitgezonderd
9	Verschillende vergunninghouders binnen 1 object	alle objecten, woningen i.h.a. uitgezonderd
10	Ondoorzichtige regelgeving	alle objecten
11	Lage kwaliteit constructieadviezen	alle objecten, maar met name de grotere/ingewikkelder obj.
12	Achterstand gebruiksvergunningen	alle objecten
13	Onbekendheid bij normadressaten	alle objecten, woningen i.h.a. uitgezonderd
14	Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations	stations en tunnels
15	Geen gezamenlijke handhaving	alle objecten
16	Gladde of stroeve keukenvloer	alle objecten met een professionele keuken ¹²
17	Brandblusmiddelen in de keuken	alle objecten met een professionele keuken

5.4 Wat zijn de belangrijkste knelpunten?

Het is op grond van de onderzoeksgegevens en eigen expertise niet mogelijk meer dan een vrij subjectief oordeel te geven over het relatieve belang van de knelpunten. Een onderbouwing is te geven op basis van de volgende criteria.

Impact op publieksveiligheid	Relatieve frequentie	
	groot	klein
groot	klasse I	klasse II
bepert	klasse II	klasse III
laag	klasse III	klasse IV

Met relatieve frequentie wordt bedoeld: het aantal malen dat het knelpunt zich in de praktijk voordoet ten opzichte van het totaal aantal malen waarin het zich maximaal zou kunnen voordoen (bijvoorbeeld: aantal bouwvergunningen per jaar waarin het knelpunt optreedt ten opzichte van het totaal aantal bouwvergunningen per jaar).

Op deze wijze gescoord staat de achterstand op het gebied van de gebruiksvergunningen bovenaan. Deze is ten dele het gevolg van de eveneens hoog scorende ondoorzichtigheid van de regelgeving en onbekendheid ermee bij de normadressaten. Hierbij zij opgemerkt dat juist het

¹² Zoals eerder gezegd blijkt dit knelpunt niet 'hard'.

aspect brandveiligheid in de regelgeving zeer complex is, waardoor bijvoorbeeld de beoordeling van een bouwaanvraag op dit punt uitermate lastig is.

Nr.	Titel gesignaleerd knelpunt	Impact op publieksveiligheid	Frequentie	Urgentie- klasse (indicatief)
12	Achterstand gebruiksvergunningen	groot	groot	I
10	Ondoorzichtige regelgeving	beperkt	groot	II
13	Onbekendheid bij normadressaten	beperkt	groot	II
9	Verschillende vergunninghouders binnen 1 object	beperkt	groot	II
14	Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations	groot	klein	II
3	Schuifdeur als vluchtdeur / nooduitgang	beperkt	klein	III
1	Compartimentering stations	beperkt	klein	III
8	Signalering van vluchtwegen	beperkt	klein	III
11	Lage kwaliteit constructieadviezen	beperkt	klein	III
2	Monumenten- en bouwvergunning	laag	groot	III
5	Geen coördinatie vergunningverlening	laag	groot	III
6	Onvoorspelbare interpretatie regelgeving	laag	groot	III
15	Geen gezamenlijke handhaving	laag	groot	III
4	Over de weg openslaande deuren	laag	klein	IV
7	Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing	laag	klein	IV
16	Gladde of stroeve keukenvloer ¹³	laag	klein	IV
17	Brandblusmiddelen in de keuken	laag	klein	IV

De vele initiatieven om in uitvoering en handhaving verbetering te brengen zullen in de komende jaren effect sorteren. Of dat blijvend zal zijn is afhankelijk van de vraag of de verheugde aandacht naar aanleiding van de rampen in Volendam en Enschede leidt tot een cultuuromslag dan wel van voorbijgaande aard zal blijken te zijn. Zonder monitoring van de kwaliteit van bouw- en gebruiksvergunningen is deze vraag niet te beantwoorden.

¹³ Dit knelpunt blijkt niet 'hard': er zijn vloeren die zowel veilig als goed schoon te maken zijn.

6 CONCLUSIES

Uit de bevindingen en de analyse daarvan kunnen de volgende hoofdconclusies worden getrokken.

1. De tekortkomingen bij de verlening en handhaving van de gebruiksvergunning zijn voor een deel toe te schrijven aan het feit dat de bouwregelgeving en de arboregelgeving op het gebied van brandveiligheid worden ervaren als ontoegankelijk, door zowel de normadressaten als de uitvoerende en handhavende instanties.
2. De onderhavige regelgeving biedt in concrete gevallen beleidsruimte aan het lokale bestuur en de handhavende functionarissen, met name voor de bestaande bouwvoorraad. Deze ruimte is enerzijds gewenst om maatwerk mogelijk te maken maar heeft het risico in zich van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid zolang criteria voor de invulling ervan niet in formeel beleid zijn gepubliceerd.
3. Betere onderlinge coördinatie van diverse diensten belast met de uitvoering en handhaving van regelgeving, is uit het oogpunt van doelmatigheid voor beide partijen zeer gewenst.
4. Het uitgangspunt moet zijn dat alle gegevens die op enigerlei wijze van invloed kunnen zijn op het vereiste niveau van veiligheid, en daarmee ook op de kosten van de te treffen voorzieningen, meteen al bij de eerste aanvraag om vergunning worden aangeleverd, dus ook bijvoorbeeld het aantal klanten/gebruikers van een horecabedrijf.
5. Doordat het Bouwbesluit het begrip 'nooddeur' (of iets dergelijks) niet kent en dus geen onderscheid kan maken met een gewone uitgang, en doordat het draaien van een deur boven alle wegen (inclusief trottoirs, terrassen en voetgangersgebieden) is verboden, slechts bestaande situaties uitgezonderd, wordt het toepassen van over openbaar gebied draaiende nooddeuren onnodig beperkt.
6. Willen de vele lopende en voorgenomen initiatieven om in deze situatie verbetering te brengen voldoende effect sorteren, is een cultuuromslag nodig die doorwerkt ook nadat de schrik van de rampen in Volendam en Enschede is weggeëbd. Om te beoordelen of bijsturing nodig is zal monitoren van het verstrekken van vergunningen en van de vergunningkwaliteit nodig zijn. Hierbij kan worden gedacht aan de onderzoeken van VROM-Inspectie.

Buiten het onderzoekskader maar wel relevant vanuit het oogpunt van de onderliggende intentie kan nog worden geconcludeerd:

7. De inhoudelijke tekortkomingen in de regelgeving zelf ten aanzien van de drie onderzochte objecten zijn niet zodanig dat zij de publieksveiligheid in gevaar brengen.
8. Voor het publiek onveilige omstandigheden kunnen echter wel ongemerkt ontstaan en voortbestaan zolang de achterstand ten aanzien van de gebruiksvergunningen en meer in het algemeen de tekortkomingen bij de vergunningverlening en handhaving van de bouwregelgeving niet zijn weggewerkt.

7 ENKELE AANBEVOLEN OPLOSSINGEN

7.1 Algemene oplossingsrichtingen

Er zijn al tal van acties in gang gezet/voorgenomen die moeten leiden tot eenvoudiger procedures, meer aandacht voor handhaving, verbetering toetsbaarheid bouwbesluiten, etc. (zie onder andere [1] t/m [21]). Dit onderzoek had niet ten doel de oplossingen op te leveren maar enkele aangereikte of door DHV bedachte typen oplossingen kunnen ten behoeve van het vervoltraject worden gepresenteerd.

Hierbij wordt aangehaakt op de eerder getoonde tabel met een typologie van knelpunten en een typologie van oorzaken.

OPLOSSINGSROUTE					
type knelpunt → type oorzaak → type oplossing en actoren					
Type knelpunt	Type oorzaak	Regelgeving	Communicatie en informatie	Uitvoering	Hiërarchie van waarden
1	Tekortkoming regelgeving →	X			
2	Onbekendheid, ontoegankelijkheid →		X		
3	Onbepaald beleid →			X	
4	Moeilijke adresseerbaarheid →		X		
5	Ongecoördineerde uitvoering →		X		
6	Belangenfrictie →				X
		↓	↓	↓	↓
Type oplossing	Actoren				
Rectificeren van kennelijke tegenstrijdigheden	Ministeries				X
Integraal communicatie & informatieplan per doelgroep		Ministeries, Branche-organisaties			
(Model)-verordeningen; Praktijkleidraden		VNG, Branche-organisaties			
Expliciete lokale beleidsnormen			Gemeenten		

Hieronder worden enkele oplossingen nader geconcretiseerd.

Ad 1 Tekortkoming regelgeving en 2 Onbekendheid, ontoegankelijkheid

- **Organiseren van een reguliere terugkoppeling vanuit het veld naar de regelgever - actoren:** departementen, gemeenten
 - o Het blijkt dat klachten over de regelgeving te weinig bekend zijn bij de regelgever. Zou dat beter georganiseerd zijn dan zouden verbeteracties eerder in gang gezet kunnen worden.

Ad 2 Onbekendheid, ontoegankelijkheid- **Onderzoek in hoeverre het concept "gebouwdossier" benut kan worden - actoren: VROM, BZK**

- o Het in het Overlegplatform Bouwregelgeving geïnitieerd onderzoek en overleg over de toekomst van de bouwregelgeving biedt perspectieven voor het vastleggen van de brandveiligheid van een gebouw alsook de mogelijkheden tot een brandveilig gebruik ervan, in een bij dat gebouw behorend document: het "gebouwdossier". Het verdient aanbeveling deze optie nader uit te werken.

Ad 3 Onbepaald beleid- **Onderzoek "knelpunten onbepaald beleid" - actoren: VROM, SZW, Justitie**

- o Vaststellen van meest voorkomende knelpunten, aangeven van goede voorbeelden hoe met beleidsruimte zo om te gaan dat burger beter weet waar hij aan toe is (voorspelbare interpretatie regelgeving). Denk aan beleidsnota's en dergelijke met daarin criteria die men bij de toepassing van de betreffende regelgeving hanteert (zonder de vrijheid om maatwerk te leveren onnodig in te perken).

Ad 4 Moeilijke adresseerbaarheid- **Stimuleren heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij basisscholen - actoren: besturenorganisaties**

- o Het schoolbestuur kan veel zaken op het gebied van de (brand)veiligheid aan de directie mandateren, waarmee een betere naleving kan worden gewaarborgd. Een heldere omschrijving is voorwaarde. Over de manier waarop lijkt overleg met betrokken organisaties een goede eerste stap.

- **Ophelderen onduidelijkheid voor gemeenten en schoolbesturen over de toedeling van kosten van brandveiligheidsvoorzieningen - actoren: OCenW, VNG**

- o Doordat op onderdelen nog geen duidelijkheid en eenstemmigheid bestaat, zou het treffen van voorzieningen op langere termijn geschoven kunnen worden. Er is daarom behoefte aan concrete oplossingen. (Suggestie: indien er vraagtekens blijven bestaan zou gedacht kunnen worden aan het instellen van een arbitragecommissie, als alternatief voor een rechtsgang zoals in het geval Schermer.)

Ad 5 Ongecoördineerde uitvoering- **Eén gemeentelijk loket voor ondernemers -actor: gemeenten (bestaand voorstel)**

- o Een centraal loket, in die situaties waarbij verschillende vergunningen spelen. Op deze wijze kan betere informatieverstrekking plaatsvinden en kunnen de vergunningprocedures beter in samenhang worden doorlopen. Voorbeelden hiervan zijn bekend (VNG).

7.2 Specifieke oplossingen


Concrete verbeteracties die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen zijn per knelpunt vermeld in bijlage 5 en tevens bijeengebracht in de overzichtstabel op blz. 10.

8 CONCEPT "CHECKLIST DOORLICHTING REGELGEVING"

Met de in bijlage 6 gepresenteerde "Checklist doorlichting regelgeving" kan bestaande veiligheidsregelgeving voor andere objecten of wellicht regelgeving van andere aard worden doorgeïllustreerd. De checklist is een vragenlijst plus een aantal tips voor de uitvoering. Deze komen voort uit onderzoekservaring van DHV, de ervaringen met dit onderzoek en geraadpleegde checklists met een min of meer vergelijkbare functie.

Omdat elke onderzoeksopgave eigen grenzen en accenten kent en niet vooraf bekend is hoe die eruit zullen zien, is gemikt op een zo algemeen toepasbaar mogelijk instrument. De gebruiker van de checklist die voor ogen heeft gestaan is een ambtenaar of ambtelijke werkgroep, eventueel ondersteund door een extern bureau.

COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van Justitie, WODC, Afdeling EWB
Project	: Doorlichting veiligheidsregelgeving
Dossier	: V0028
Omvang rapport	: 58 pagina's
Auteur	: ir. A.W. (Albert) Wichers Hoeth
Bijdrage	: mr. J.A. (Annet) den Herder mr. J.H.K.C. (Christiaan) Soer
Projectmanager	: ir. A.W. (Albert) Wichers Hoeth
Datum	: 17 mei 2002
Paraaf	

BIJLAGE 1 PARTICIPANTEN

projectteam	
C.W.J. Bos	OCenW
A. van Duijn	SZW
B. Knieriem	VNG
mr. P.S. Meinen (adjunct-secretaris)	JUS/ DW
drs. B. van der Ploeg	BZK
mr. I. Poortvliet	Unie van Waterschappen
mr. N.Th. van Schelven (voorzitter)	JUS/ DW
T. Stam	IPO
E. Stuger (secretaris)	BZK
dr. R. Teijl	OM
mr. W.W. Timmer	V&W/HDJZ
drs. Y.M. van Veldhoven (secretaris)	JUS/ ARBOREGELGEVING
Y. Verzijden	VROM

begeleidingscommissie	
R. Bakker	KHN
C.W.J. Bos	OCenW
ir. P.A. Dekker	BZK/Directie Brandweer en Rampenbestrijding
ing. S.G.J. van der Doorn	BZK
mr. C.J.D. Frankevyle	VBKO
P. Hagemans	KHN
W.E. Hendrikse	Inspectie V&W
mr. W.M. de Jongste	JUS/WODC
mr. drs. T. Kamps	VROM
B. Keizer	VOS/ABB
drs. B.M. Kustner	Keuringsdienst van Waren
ing. M.H.G.M. Lenssen	Brandweer Leidschendam - Voorburg
drs. A.B.C.M.E. Linders	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
mr. P.S. Meinen	JUS/ DW
drs. R.H.M. Peltzer	SZW/Arbeidsinspectie
P.M. Pilgram	Inspectie voor het onderwijs
ir. R. Plarina	VROM
drs. E. van der Poel	SZW/Arbeidsinspectie
S. Pothuis	VROM
E.M. Stuger	BZK
mr. W.W. Timmer	V&W/HDJZ
drs. Y.M. van Veldhoven	JUS/ Arboregelgeving
dr. R.A. Visser (voorzitter)	JUS/DGRH/DH

Kernteam DHV
mr. J.A. den Herder
mr. J.H.K.C. Soer
ir. A.W. Wichers Hoeth

BIJLAGE 2 VRAGEN AAN PANELS**PANEL STATIONS****Vragen over de regelgeving**

1. Welke tegenstrijdigheden kent u binnen de veiligheidsregelgeving?
2. Welke tegenstrijdigheden kent u tussen veiligheidsregelgeving en andere regelgeving (bv. de Monumentenwet)?
3. Is de veiligheidsregelgeving voldoende om een publieksveilig station te realiseren?
4. Welke verbeteropties zijn hiervoor aan te bevelen?

Vragen over de vergunningverlening (vragen aan overheden)

5. Welke knelpunten doen zich voor bij het stellen van eisen in het kader van de vergunningverlening?
6. Wat is de aard van deze knelpunten? Ligt de oorzaak van deze knelpunten bij de regelgeving, de interpretatie(ruimte) van de regelgeving of de uitvoering van de verschillende regelingen door verschillende instanties?
7. Hoe wordt in de praktijk met deze knelpunten omgegaan?

Vragen over de vergunningverlening (vragen aan NS-partijen)

8. Is de van toepassing zijnde regel Is de van toepassing zijnde regelgeving eenvoudig vindbaar?
9. Is de regelgeving transparant en begrijpelijk?
10. Vindt u de eisen in deze regelgeving redelijk?
11. Zijn er handreikingen waarin veiligheidsregelgeving (voor stations) integraal aan de orde komt?
12. Zijn de betreffende kosten van realisatie en instandhouding in redelijke verhouding tot de baten?

Vragen over de naleving van de regelgeving (vragen aan NS-partijen)

13. Hoe groot schat u de kans op controle van naleving van de vergunning?
14. Bij welke eisen is het moeilijk om overtredingen van de vergunning te constateren?
15. Zijn er prikkels om conform de veiligheidsregelgeving te handelen? Hierbij kan gedacht worden aan eisen die verzekeraars stellen, verlaging van verzekeringspremies of subsidies van de overheid.

Vragen over de handhaving (vragen aan overheden)

16. Vindt u dat de controle en handhaving van de van toepassing zijnde regelgeving een redelijk tijdsbeslag van ambtenaren vergt? Zo nee, ligt de oorzaak daarvan bij de regelgeving?
17. Welke knelpunten doen zich voor bij de handhaving ten gevolge van de regelgeving:
 - Bij welke regelgeving is onduidelijk tot wie de norm zich richt?
 - Bij welke regelgeving is het overtreden van de normstelling moeilijk te constateren?
 - Bij welke regelgeving is onduidelijk welke instantie tot handhaven bevoegd is?

- Bij welke regelgeving zijn er te weinig keuzemogelijkheden uit zwaardere en lichtere sancties ?
18. Andere knelpunten, en wel:

PANEL HORECA

Vragen over de regelgeving

1. Welke tegenstrijdigheden kent u binnen de veiligheidsregelgeving?
2. Welke tegenstrijdigheden kent u tussen veiligheidsregelgeving en andere regelgeving (bv. de Monumentenwet)?
3. Is de veiligheidsregelgeving voldoende om publieksveilige horecagelegenheden te realiseren? Bijvoorbeeld: op welke punten schieten het Bouwbesluit, de gebruiksvergunning en de Arbo-regelgeving tekort voor het veilig kunnen vluchten van publiek/werknemers uit het gebouw in noodsituaties, zoals bijvoorbeeld bij brand, rellen en paniek?
4. Welke verbeteropties zijn hiervoor aan te bevelen?

Vragen over de vergunningverlening (vragen aan overheden)

5. Welke knelpunten doen zich voor bij het stellen van eisen in het kader van de vergunningverlening/uitvoering Arbo-regelgeving?
6. Wat is de aard van deze knelpunten? Ligt de oorzaak van deze knelpunten bij de regelgeving, de interpretatie(ruimte) van de regelgeving of de uitvoering van de verschillende regelingen door verschillende instanties?
7. Hoe wordt in de praktijk met deze knelpunten omgegaan?
8. Welk concrete bepalingen in de regelgeving bevat belemmeringen voor de gemeente en de Arbeidsinspectie om te komen tot het verlenen van vergunningen/ het stellen van eisen die onderling niet tegenstrijdig zijn op het punt van publieks-/brandveiligheid?
9. Welke belemmeringen doen zich voor voor het gelijktijdig verlenen van bouw- en gebruiksvergunning en het stellen van Arbo-eisen?
10. Kent u voorbeelden van gebruiksvoorschriften in bouwvergunningen of bouwtechnische eisen in gebruiksvergunningen of in eisen door de Arbeidsinspectie?
11. Hoeveel horeca-inrichtingen beschikken over een gebruiksvergunning?

Vragen over de vergunningverlening (vragen aan horeca-ondernemers)

12. Is de op publieksveiligheid van toepassing zijnde regelgeving eenvoudig vindbaar?
13. Is de regelgeving transparant en begrijpelijk?
14. Vindt u de eisen in deze regelgeving redelijk?
15. Zijn er handreikingen of andere hulpmiddelen die een duidelijk inzicht geven in de publieksveiligheidseisen waaraan de ondernemer moet voldoen?
16. Zijn de betreffende kosten van realisatie en instandhouding in redelijke verhouding tot de baten?

Vragen over de naleving van de regelgeving (vragen aan horeca-ondernemers)

17. Als u zou moeten kiezen tussen het voldoen aan eisen ten behoeve van voedselveiligheid, sociale veiligheid, arbeidsveiligheid of publieksveiligheid, welke eisen zou u het belangrijkste vinden?
18. Hoe groot schat u de kans op controle van naleving van de vergunning?
19. Bij welke eisen is het moeilijk om overtredingen van de vergunning te constateren?
20. Zijn er prikkels om conform de veiligheidsregelgeving te handelen? Hierbij kan gedacht worden aan eisen die verzekeraars stellen, verlaging van verzekeringspremies of subsidies van de overheid.

Vragen over de handhaving (vragen aan overheden)

21. Vindt u dat de controle en handhaving van de van toepassing zijnde regelgeving een redelijk tijdsbeslag van ambtenaren vergen? Zo nee, ligt de oorzaak daarvan bij de regelgeving?
22. Welke knelpunten doen zich voor bij de handhaving ten gevolge van de regelgeving?
23. Bij welke regelgeving is onduidelijk tot wie de norm zich richt?
24. Bij welke regelgeving is het overtreden van de normstelling moeilijk te constateren?
25. Bij welke regelgeving is onduidelijk welke instantie tot handhaven bevoegd is?
26. Bij welke regelgeving zijn er te weinig keuzemogelijkheden uit zwaardere en lichtere sancties?
27. Andere knelpunten, en wel:
28. Welke concrete bepalingen in de regelgeving bevatten belemmeringen voor het uitvoeren van vormen van integrale handhaving op de hier aan de orde zijnde regelgeving?
29. Wat zijn de meest voorkomende overtredingen in de horeca van de bouwvergunning, de gebruiksvergunning, de a.m.v.b. horeca-inrichtingen en de Arbo-eisen?

PANEL BASISCHOLEN

Algemene situatie

1. Wordt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de school gezien als een zaak van het schoolbestuur (juridisch eigenaar), of is de gemeente medeverantwoordelijk? In het laatste geval, wat houdt die medeverantwoordelijkheid in? (Opmerking: het gaat hier niet om de bekostiging van maatregelen.)

Regels voor het bouwen en verbouwen

2. Heeft u - in het kader van de bouwvergunning - problemen gekend met de eisen die worden gesteld met betrekking tot de veiligheid?
3. Zijn er eisen die te zwaar zijn?
4. Zijn er eisen die te licht zijn of die zelfs ontbreken?
5. Zijn er eisen die botsen
 - met andere regelgeving?
 - met het dagelijks gebruik van het gebouw?
 - anders:

Regels voor het gebruik

6. Hoe is verdeling van taken op het gebied van uitvoering en controle ten aanzien van de veiligheid, tussen:
 - de school (bestuur, directie)
 - de brandweer
 - de arbodienst
 - de verzekeraar
 - de politie
 - de GGD
 - anderen:
7. Heeft de gemeente de model-verordening van de VNG op het punt van de gebruiksvergunning (met name de gebruikseisen) overgenomen; zo niet wat zijn de verschillen?
8. Zijn er knelpunten met betrekking tot de gebruiksvergunning voor wat betreft de inhoud (eisen die niet meer up-to-date zijn, eisen die je daarin zou willen opnemen maar die niet mogen, eisen die in de praktijk niet werken, anders:)?
9. Ervaart de school knelpunten bij de uitvoering van de in de gebruiksvergunning vereiste maatregelen en gebruikseisen?
10. Wie ziet toe op de naleving van de gebruiksvergunning?
11. Op welke wijze gebeurt dat?
12. Worden sancties toegepast bij niet naleven, zo ja welke?
13. Hoe wordt dat gedaan? Met het gewenste effect?
14. Ervaart de school knelpunten met het (doen) uitvoeren van de Algemene Schoolverkenning, ASV (de risico-inventarisatie en -evaluatie van de Arbowet)?
15. Vindt de school de inhoud van de ASV redelijk en adequaat? Zo niet wat zou beter kunnen?
16. Wie ziet toe op de naleving van de verplichting tot minimaal eens in de vier jaar uitvoeren van de ASV?
17. Op welke wijze gebeurt dat?
18. Wie ziet toe op de naleving van naar aanleiding van de ASV geconstateerde noodzakelijke verbeteringen aan het gebouw/de uitrusting/het gebruik?
19. Op welke wijze gebeurt dat?
20. Worden sancties toegepast bij niet naleven, zo ja welke?

Rondvraag

Overige opmerkingen of vragen over dit onderzoek

BIJLAGE 3 BRONNENLIJST

I WETGEVING

Algemeen

A Arbo

- Stoomwet (format)¹⁴
- Wet gevaarlijke werktuigen (format)
- Arbeidsomstandighedenwet (+ format)

B Brandweer

- Brandweerwet 1985 (format)
- Besluit bedrijfsbrandweer (format)

C Bouw

- Woningwet (+ format)
- Bouwbesluit 2000
- Bouwbesluit 2002
- Modelbouwverordening

D Volksgezondheid en milieu

- Wet collectieve preventie volksgezondheid
- Warenwet
- Wet milieubeheer (+ format)

E Overig

- Monumentenwet

Stations

- Spoorwegwet c.a. (inhoudsopgave)

Horecagelegenheden

- Drank- en Horecawet + (format)
- APV Horeca (format)
- Brandbeveiligingsverordening

Scholen

- Wet op het primair onderwijs
- Besluit veiligheid attractie- en speeltoestellen
- Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs

¹⁴ De term 'format' wil hier zeggen dat van de betreffende regelgeving een standaard beschrijving is gemaakt (Doelstelling, Werkingssfeer etc.).

II OVERIGE DOCUMENTATIE

Algemeen

- [1] Handhaven op niveau (volledige rapportage), Ministerie van Justitie, 2001
- [2] Handhaven met effect, VROM/VUGA, 1997
- [3] Actieprogramma handhaving bouwregelgeving (convenant VROM-VNG, december 2000)
- [4] Strijdig rijksbeleid, PricewaterhouseCoopers in opdracht EZ en VROM, 1999
- [5] Eindnotitie MDW werkgroep Uitwerking maatregelen openbare inrichtingen (23 oktober 2001) + Kabinetsstandpunt daarover (23 oktober 2001)
- [6] Brief van de Minister van Justitie aan de TK inzake Openbare inrichtingen (23 oktober 2001)
- [7] Naar een transparante gebruikersmarkt, Overlegplatform Bouwregelgeving, 2001
- [8] Handreiking Bouw- en woningtoezicht, VNG, 2000
- [9] Aanschrijven met beleid, VNG, 1998
- [10] Inspectie bouwregelgeving - Landelijke rapportage 2000
- [11] Geregeld gebouwd, MDW-werkgroep Servicegerichte Overheid, 2001

Instrumenten voor doorlichting regelgeving

- [12] De Tafel van elf, een instrument voor de wetgever, Ministerie van Justitie, 2000
- [13] Handleiding Toetsing regelgeving van provincies en gemeenten, EZ, ongedateerd
- [14] Handleiding effectmeting uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, Ministerie van Justitie, 1998
- [15] Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden, BZK, 2001
- [16] BET-Checklist, vragen voor de toetsing van ontwerpregelgeving op bedrijfseffecten
- [17] De Milieutoets, checklist en toelichting, VROM, 1996
- [18] Aanwijzingen voor de regelgeving, Ministerie van Justitie, 2001
- [19] Ex ante evaluatie-toetsen bij de rijksoverheid, Ministerie van Justitie, 1998
- [20] Vragen en vraagstellingen voor wets-/beleidsevaluaties, Ministerie van Justitie, 2002

Bouw en brandveiligheid

- [21] Handreiking brandpreventiebeleid bestaande bouw, Brandpreventieve eisen, Nibra, 2002
- [22] Veiligheid in ondergrondse bouwwerken
- [23] Brandbeveiligingsconcept - gebouwen met een publieksfunctie, BZK, 1995
- [24] Brandbeveiligingsconcept - kantoorgebouwen en onderwijsgebouwen, BZK, 1996
- [25] Handboek Brandbeveiliging, NCP, 2002

Dossiers Volendam en Enschede

- [26] Voortgangsrapportage Vuurwerkramp en Nieuwjaarsbrand Volendam, BZK, 2001
- [27] Vergunning, controle en handhaving brandveiligheid, Eindrapportage van de quick-scan, Nibra, 2001
- [28] Cafébrand Nieuwjaarsnacht (integrale rapportage, 2001)
- [29] Vuurwerkramp Enschede, Brief van de minister BZK aan de TK, 12 oktober 2001

Stations en veiligheid

- [30] V&W: Reizigersvoorzieningen op (nieuwe) stations
- [31] Rotterdam Centraal: Veiligheidsteam volgt planproces op de voet
- [32] Basisstation Functionele normen en richtlijnen voor stations/OV-knopen
- [33] De veiligheid van het ondergrondse deel van het Amsterdamse metrosysteem, Inspectie V&W, 2001
- [34] Beheersovereenkomst stations, NS Railinfrabeheer, 1995
- [35] Raamregeling stationsprojecten, NS Railinfrabeheer, 1996

Horeca en veiligheid

- [36] Quickscan Koninklijk Horeca Nederland, ongedateerd
- [37] www.horeca.org: Brandveiligheidsvoorwaarden, 2002
- [38] Handreiking veilig uitgaan, KHN, ongedateerd
- [39] Veiligheid in de Horeca, KHN, ongedateerd
- [40] Handreiking Drank- en Horecawet voor gemeenten, VWS, 2001
- [41] Controlelijst brandveiligheid cafés en discotheken, Nibra, ongedateerd
- [42] Standpunten met betrekking tot nooduitgangen in relatie tot het Bouwbesluit bij verschillende gemeenten (verzameld door KHN, januari 2002)

Scholen en veiligheid

- [43] Veiligheid op de basisschool - werken aan een school zonder ongelukken, Consument en veiligheid, 2001
- [44] Ministeriële regeling programma's van eisen voor het basisonderwijs voor het jaar 2002, OCenW, 2001
- [45] Controlelijst brandveiligheid scholen, Nibra, ongedateerd
- [46] Schoon en veilig? Gegevens medische hygiënische advisering 1994-2000 primair onderwijs Eemland, GGD Eemland, juni 2000
- [47] Stichtingskosten schoolgebouwen basisonderwijs, Onderwijskundig programma van eisen, OCW, 1985 (?)
- [48] "Schermer arrest" uitspraak in hoger beroep, Raad van State, 24 oktober 2001
- [49] Modelverordening voorzieningen huisvesting onderwijs, VNG, 2001
- [50] Arbomeester, inclusief CD-rom, Vervangingsfonds, 2001

BIJLAGE 4 ANALYSE REGELGEVING

Matrix regelgeving Stations

Nr.	Wet	Doel	Algemene regels	Beschikkingen	Duur van vergunning	Bevoegd gezag	Handhaver	Controle
1.	Woningwet	Goede kwaliteit bouwwerken	<u>In de wet:</u> Procedureregels aanlegactiviteiten <u>a.m.v.b.:</u> Bouwbesluit <u>Gemeentelijke verordening:</u> GBV (MBV)	bouw-/ Bouwvergunning	Voor de bouw	B&W	B&W	BWT VROM- inspectie
2.	Bouwbesluit	Geven van nadere regels m.b.t. bouwtechnische eisen bouwwerken	<u>In het besluit:</u> - Bouwtechnische eisen - Nooduitgangen - Vluchtwegen	...	...	B&W	B&W	BWT VROM- inspectie
3.	Bouwverordening	Regelen brandveilig gebruik bouwwerken	<u>In de verordening:</u> Bijlage 3, 4 (altijd van toepassing), o.a.: - vluchtwegen - opstellingsplannen - aantal personen toelaatbaar - ontruimingsplan	Gebruiksvergunning	Onbepaalde tijd	B&W	B&W	BWT Brandweer
4.	Monumentenwet	Behouden cultuurhistorische waarden	<u>In de wet:</u> Procedurele regels Monumentenvergunning <u>Gemeentelijke Verordening:</u> GMV	- Monumenten- vergunning - Aanwijzing tot monument	Voor het wijzigen / afbreken	B&W	B&W	BWT
5.	Monumenten- verordening	Behouden cultuurhistorische waarden	<u>In de verordening:</u> Procedurele regels Monumentenvergunning	- Monumenten- vergunning	Voor het wijzigen / afbreken	B&W	B&W	BWT
6.	Arbeidsomstandig- hedenwet 1998	Beperking van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor werknemer	<u>In de wet (o.a.):</u> Arbeidsomstandighedenbeleid BHV (alle ondernemers) <u>a.m.v.b.:</u> Arbeidsomstandighedenbesluit <u>Ministeriële regeling:</u> Arbeidsomstandighedenregeling	Ontheffing	...	Categoriaal: Minister Individueel: AI	AI (Minister SZW)	AI (Minister SZW)

Nr.	Wet	Doel	Algemene regels	Beschikkingen	Duur van vergunning	Bevoegd gezag	Handhaver	Controle
7.	Arbeidsomstandighedenbesluit (v.w.b. veiligheid)	Geven van nadere regels m.b.t. veiligheid, gezondheid en welzijn bij arbeid	<u>In het besluit (o.a.):</u> - Inrichting arbeidsplaatsen - Noodvoorzieningen - Noodverfichting - Blusmiddelen - Nooduitgangen	...	...	...	AI (Minister SZW)	AI (Minister SZW)
8.	Arbeidsomstandighedenregeling (v.w.b. veiligheid)	Geven van nadere regels m.b.t. veiligheid, gezondheid en welzijn bij arbeid	<u>In de regeling (o.a.):</u> - Gevaarlijke stoffen - Arbeidsmiddelen	...	...	...	AI (Minister SZW)	AI (Minister SZW)
9.	Wet milieubeheer	Voorkomen en beperken van nadelige gevolgen voor het milieu	<u>In de wet:</u> Algemene zorgplicht <u>a.m.v.b.:</u> Besluit woon- en verblijfsgebouwen Wm	Vergunning Beslissing op melding Handhavingsbesluiten	Onbepaalde tijd	B&W	B&W	Milieudienst VROM-inspectie
10.	Besluit woon- en verblijfsgebouwen Wm	Algemene regels voor o.a. stationsruimten (NvT art. 2 lid 1 sub b)	<u>In het besluit:</u> Algemene regels voor woon- en verblijfsruimten	Nadere eis	...	B&W	Bevoegd gezag	Milieudienst VROM-inspectie
11.	Spoorwegwet	Een goed capaciteitsbeheer	<u>a.m.v.b.:</u> ARV					
12.	RDHL	Goede en veilige exploitatie van het spoor	Artikel 8: Inrichting stations					
13.	Wet vervoer gevaarlijke stoffen	Veilig vervoer gevaarlijke stoffen	o.a. Routing (artikel 30)					

Van : DHV
Matrix regelgeving Horeca

Nr.	Wet	Doel / Toepassingsbereik	Algemene regels	Beschikkingen	Duur van vergunning	Bevoegd gezag	Handhaver	Controle
-----	-----	--------------------------	-----------------	---------------	---------------------	---------------	-----------	----------

Nr.	Wet	Doel / Toepassingsbereik	Algemene regels	Beschikkingen	Duur van vergunning	Bevoegd gezag	Handhaver	Controle
1.	Woningwet	Goede kwaliteit bouwwerken	<u>In de wet:</u> Procedureregels bouw-/aanlegactiviteiten <u>a.m.v.b.:</u> Bouwbesluit Gemeentelijke verordening: GBV (MBV)	Bouwvergunning	Totdat het bouwwerk is voltooid	B&W	B&W	BWT VROM-inspectie
2.	Bouwbesluit	Geven van nadere regels m.b.t. bouwtechnische eisen bouwwerken	<u>In het besluit:</u> - Bouwtechnische eisen - Nooduitgangen - Vluchtwegen	...	...		B&W	BWT VROM-inspectie
3.	Bouwverordening	Regelen brandveilig gebruik bouwwerken	<u>In de verordening:</u> Bijlage 3, 4 (altijd van toepassing), o.a.: - vluchtwegen - opstellingsplannen - aantal personen toelaatbaar - ontruimingsplan	Gebruiksvergunning	Onbepaalde tijd	B&W	B&W	BWT Brandweer
4.	Monumentenwet	Behouden cultuurhistorische waarden	<u>In de wet:</u> Procedurele regels Monumentenvergunning Gemeentelijke Verordening: GMV	- Aanwijzing tot monument - Monumentenvergunning	- Onbepaalde tijd - Voor het wijzigen / afbreken	B&W	B&W	BWT
5.	Monumentenverordening	Behouden cultuurhistorische waarden	<u>In de verordening:</u> Procedurele regels Monumentenvergunning	- Monumentenvergunning	Voor het wijzigen / afbreken	B&W	B&W	BWT
6.	Arbeidsomstandighedenwet 1998	Beperking van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor werknemer	<u>In de wet (o.a.):</u> Arbeidsomstandighedenbeleid BHV (alle ondernemers) <u>a.m.v.b.:</u> Arbeidsomstandighedenbesluit Ministeriële regeling: Arbeidsomstandighedenregeling	Ontheffing	...	Categoriaal: Minister Individueel: AI	AI (Minister SZW)	AI (Minister SZW)

Nr.	Wet	Doel / Toepassingsbereik	Algemene regels	Beschikkingen	Duur van vergunning	Bevoegd gezag	Handhaver	Controle
7.	Arbidsomstandighedenbesluit (v.w.b. veiligheid)	Geven van nadere regels m.b.t. veiligheid, gezondheid en welzijn bij arbeid	<u>In het besluit (o.a.):</u> <ul style="list-style-type: none"> - Inrichting arbeidsplaatsen - Noodvoorzieningen - Noodverlichting - Blusmiddelen - Nooduitgangen	...	...	...	AI (Minister SZW)	AI (Minister SZW)
8.	Arbidsomstandighedenregeling (v.w.b. veiligheid)	Geven van nadere regels m.b.t. veiligheid, gezondheid en welzijn bij arbeid	<u>In de regeling (o.a.):</u> <ul style="list-style-type: none"> - Gevaarlijke stoffen - Arbeidsmiddelen	...	...	...	AI (Minister SZW)	AI (Minister SZW)
9.	Wet milieubeheer	Voorkomen en beperken van nadelige gevolgen voor het milieu	<u>In de wet:</u> Algemene zorgplicht <u>a.m.v.b.:</u> Besluit woon- en verblijfsgebouwen Wm	Vergunning Beslissing op melding Handhavingsbesluiten	Onbepaalde tijd	B&W	B&W	Milieudienst VROM-inspectie
10.	Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer	Algemene regels voor o.a. horecagelegenheden.	<u>In het besluit:</u> Algemene regels voor horecagelegenheden ter beperking van nadelige gevolgen voor het milieu, o.a.: <ul style="list-style-type: none"> - aanwezigheid van en - controle van brandblusmiddelen 	Nadere eis	...	B&W	Bevoegd gezag	Milieudienst VROM-inspectie
11.	Warenwet	Bereiden en afleveren van deugdelijke producten	a.m.v.b.: Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen <u>Ministeriële regeling:</u> Warenwetregeling hygiëne en levensmiddelen	Inrichtingseisen				KvW
12.	Warenwetregeling hygiëne van levensmiddelen							
13.	Brandbeveiligingsverordening							

Matrix regelgeving Horeca - verdieping

Nr.	Wet	Relevante bepalingen v.w.b. Veiligheid
1.	Woningwet	
2.	Bouwbesluit	<p>Artikel 2.75 1. Een te bouwen bouwwerk heeft zodanige beweegbare constructieonderdelen dat veilig kan worden gevlucht en dat veilig gebruik kan worden gemaakt van de aan het perceel grenzende openbare ruimte. (...)</p> <p>Artikel 2.79 1. Een bestaand bouwwerk heeft zodanige beweegbare constructieonderdelen dat veilig gebruik kan worden gemaakt van de aan het perceel grenzende openbare ruimte. (...)</p>
3.	Bouwverordening	<p>De Model-Bouwverordening bevat bepalingen omtrent het veilig gebruik van bouwwerken. In de toelichting wordt het volgende opgemerkt: 'Wanneer gelet op het aantal aanwezige personen en de aard van de activiteiten een extra (nood)uitgang en/of een bredere vluchtroute noodzakelijk is, kan dit niet worden geëist in de gebruiksvergunning' (AIII/6-3) 'Volledigheidshalve wordt er nog opgemerkt dat activiteiten die niet plaatsvinden in een bouwwerk, vallen onder de bepalingen van de (Model-) Brandbeveiligingsverordening.' (AIII/6-5) '(...) Uit door burgemeester en wethouders overlegde informatie van de Commissie voor de brandpreventie van de Nederlandse Brandweer Federatie blijkt voorts dat voor horecagebouwen (...) rekening dient te worden gehouden met één persoon per 1,25 m². (...) [ABRvS, 14-04-2000, nr. 199901314/1, BR 2000, 577]' (AIII/6-9, 10) In de Bijlage bij de Toelichting op de MBV is een tabel opgenomen waarin, uitgaande van het aantal uitgangen, loopafstand tot die uitgang, het aantal vluchtwegen en de breedte van de uitgang, het maximaal toelaatbaar aantal personen wordt vastgesteld.</p>
4.	Monumentenwet	<p>De Monumentenwet wordt een vergunningplicht voor het bouwkundig wijzigen van een Monument:</p> <p>Artikel 11 1. Het is verboden een beschermd monument te beschadigen of te vernielen. 2. Het is verboden zonder of in afwijking van een vergunning: a. een beschermd monument af te breken, te verstoren, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen; b. een beschermd monument te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze, waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Daarnaast wordt de bevoegdheid voor de gemeenteraad tot het opstellen van een monumentenverordening geregeld:</p> <p>Artikel 15 1. De gemeenteraad stelt een verordening vast waarin tenminste de inschakeling wordt geregeld van een commissie op het gebied</p>

Nr.	Wet	Relevante bepalingen v.w.b. Veiligheid
		<p>van de monumentenzorg, die burgemeester en wethouders adviseert over aanvragen om vergunning als bedoeld in artikel 11.</p> <p>2. De vastgestelde verordening, bedoeld in het eerste lid, wordt onverwijld ter kennis gebracht van Onze minister. Zij treedt twee maanden nadat zij ter kennis is gebracht van Onze minister in werking, tenzij Onze minister vóór die datum de verordening tot schorsing heeft voorgedragen.</p> <p>3. <u>Op wijziging en intrekking van de verordening is het bepaalde in het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing.</u></p>
5.	Monumentenverordening	In deze verordening zijn de inhoudelijk eisen met betrekking tot de Monumentenvergunning geregeld.
6.	Arbeidsomstandighedenwet 1998	
7.	Arbeidsomstandighedenbesluit (v.w.b. veiligheid)	<p>In het Arbeidsomstandighedenbesluit worden in hoofdstuk 3 paragraaf 3 eisen gesteld aan vluchtwegen en nooduitgangen:</p> <p>Artikel 3.6 Vluchtwegen en nooduitgangen</p> <p>1. Doeltreffende maatregelen zijn genomen teneinde het mogelijk te maken dat de werknemer, indien een toestand ontstaat waarin direct gevaar voor zijn veiligheid of gezondheid aanwezig is, zich snel via de kortst mogelijke weg in veiligheid kan stellen.</p> <p>2. Het aantal, de plaats en de afmetingen van de daartoe beschikbare vluchtwegen en nooduitgangen zijn afhankelijk van het gebruik, de uitrusting en de afmetingen van de arbeidsplaatsen alsmede van het maximum aantal werknemers en andere personen dat zich op deze plaatsen kan ophouden.</p> <p>Artikel 3.7 Veilig gebruik van vluchtwegen en nooduitgangen</p> <p>1. Vluchtwegen en nooduitgangen zijn vrij van obstakels.</p> <p>2. Nooduitgangen kunnen te allen tijde worden geopend.</p> <p>3. <i>Deuren van nooduitgangen en deuren op het traject van de vluchtwegen zijn op eenvoudige wijze van binnen- uit naar buiten toe te openen.</i></p> <p>4. <i>Schuif- en draaideuren worden niet als nooduitgang gebruikt.</i></p> <p>5. De vluchtwegen en nooduitgangen die bij het uitvallen van de verlichting slecht zichtbaar zijn, zijn voorzien van een adequate noodverlichting.</p> <p>6. De vluchtwegen, de deuren en poorten op het traject van de vluchtwegen alsmede de nooduitgangen zijn gemarkeerd door signalen die voldoen aan het bij of krachtens afdeling 2 van hoofdstuk 8 bepaalde.</p>
8.	Arbeidsomstandighedenregeling (v.w.b. veiligheid)	
9.	Wet milieubeheer	
10.	Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer	<p>In het kader van het Besluit worden eisen gesteld ten aanzien van:</p> <p>1. Geluid: Op grond van Hoofdstuk 4, Deel B, van de bijlage bij het besluit kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen met betrekking tot geluid. Deze eisen kunnen betrekking hebben op:</p> <ol style="list-style-type: none"> het aanbrengen van technische voorzieningen binnen de inrichting; de periode van openstelling van de gehele inrichting, een terras, een parkeerterrein of een ander gedeelte van de inrichting;

Nr.	Wet	Relevante bepalingen v.w.b. Veiligheid
		<p>c. de situering van een terras of een parkeerterrein;</p> <p>d. het in acht nemen van gedragsregels die binnen de inrichting in acht moeten worden genomen, waaronder regels ten aanzien van aan- en afrijdend verkeer en komende en gaande bezoekers.</p> <p>Meer concreet gaat het dan om:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het aanbrengen van dubbel glas - Het bouwen van een muur - Het gesloten houden van deuren <p>2. Afval: Op grond van het besluit worden in de voorschriften onder andere eisen gesteld ten aanzien van het opslaan en aanbieden van afval:</p> <p>1.3.4 De binnen de inrichting aanwezige afvalstoffen worden zodanig opgeslagen dat nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen. Voor zover voorkomen niet mogelijk is, worden zij zodanig opgeslagen dat nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk worden beperkt en gescheiden afgifte mogelijk blijft.</p> <p>1.3.10 Aan voorschrift 1.3.8 wordt ten aanzien van het in een openbaar riool brengen van plantaardige of dierlijke oliën of vetten in elk geval voldaan, indien:</p> <p>afvalwater, afkomstig uit een ruimte voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van voedingsmiddelen, voor vermenging met bedrijfsafvalwater afkomstig uit andere ruimten, door een slibvangput en een vetafscheider is geleid, of concentratie aan plantaardige of dierlijke oliën of vetten in het bedrijfsafvalwater, afkomstig uit een ruimte voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van voedingsmiddelen, voor vermenging met bedrijfsafvalwater afkomstig uit andere ruimten, niet hoger is dan 300 arboregelgeving/liter in enig steekmonster, bepaald volgens NEN 6671, uitgave 1994, dan wel NEN 6672, uitgave 1994.</p> <p>3.1.1 De inrichting is ordelijk en wordt regelmatig schoongemaakt. Insecten, knaagdieren en ander ongedierte worden zo vaak als nodig is, verwijderd en bestreden. <u>Alle binnen de inrichting vrijkomende afvalstoffen worden regelmatig afgevoerd.</u></p>
11.	Warenwet	<p>In het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen zijn bepalingen opgenomen inzake de bereiding van eet- en drinkwaren:</p> <p>Artikel 5</p> <p>1. Bij de bereiding en behandeling van eet- of drinkwaren en grondstoffen mag uitsluitend gebruik worden gemaakt van voor menselijke consumptie bestemd water dat op het punt waar het in het desbetreffende bedrijf gebruikt wordt:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. ten minste voldoet aan de bij of krachtens de Waterleidingwet aan drinkwater gestelde eisen; of b. een zodanige kwaliteit heeft dat het naar het oordeel van de Keuringsdienst van Waren, de deugdelijkheid van de daarmee bereide of behandelde eet- of drinkwaren niet kan aantasten. <p>2. In bereidplaatsen mogen geen aftappunten van water aanwezig zijn dat niet voldoet aan het eerste lid, met dien verstande dat zulks niet geldt voor de aanwezigheid van installaties met bluswater.</p> <p>3. Het eerste lid is niet van toepassing ten aanzien van eet- of drinkwaren waarvoor in enig wettelijk voorschrift anders is bepaald.</p>

Nr.	Wet	Relevante bepalingen v.w.b. Veiligheid
		4. In afwijking van artikel 8, eerste lid, van het Warenwetbesluit Verpakte waters is natuurlijk mineraalwater, bestemd voor de bereiding van een als limonade of als frisdrank aangeduide waar, aan de bron gebotteld of in een andere recipiënt geplaatst die niet bestemd is voor de eindverbruiker.
12.	Warenwetregeling hygiëne van levensmiddelen	
13.	Brandbeveiligingsverordening	
14.	Model-APV	<p>De APV bevat voorschriften betreffende de openbare ruimte. Er zijn bepalingen met betrekking tot terrassen opgenomen in 2.3.1.2:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het is verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester 2. De burgemeester weigert de vergunning als bedoeld in het eerste lid, indien de vestiging of de exploitatie van het horecabedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan. 3. De burgemeester kan de vergunning als bedoeld in het eerste lid geheel of gedeeltelijk weigeren, indien naar zijn oordeel moet worden aangenomen dat de woon- en leefsituatie in de omgeving van het horecabedrijf en/of de openbare orde op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed door de aanwezigheid van het horecabedrijf. 4. Bij de toepassing van de in het derde lid genoemde weigeringsgrond houdt de burgemeester rekening met het karakter van de straat en de wijk, waarin het horecabedrijf is gelegen of zal zijn gelegen, de aard van het horecabedrijf en de spanning, waaraan het woonmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de exploitatie van het horecabedrijf. 5. In afwijking van het bepaalde in artikel 2.1.5.1 beslist de burgemeester in geval van een vergunningaanvraag die betrekking heeft op een of meer bij het horecabedrijf behorende terrassen voor zover deze zich op de weg bevinden over de ingebruikneming van die weg ten behoeve van het terras. 6. Onverminderd het gestelde in het derde en vierde lid kan de burgemeester de in het vijfde lid bedoelde ingebruikneming van die weg ten behoeve van een of meer bij een horecabedrijf horende terrassen weigeren: <ol style="list-style-type: none"> a. indien het beoogde gebruik schade toebrengt aan de weg of voor het doelmatig en veilig gebruik daarvan; b. indien dat gebruik een belemmering kan worden voor het doelmatig beheer en onderhoud van de weg. 7. Het bepaalde in het vijfde en het zesde lid geldt niet, voor zover het Rijkswegenreglement of het Provinciaal wegenreglement van toepassing is.

DHV Bouw en Industrie BV

Matrix regelgeving Basisscholen

Nr.	Wet	Doel	Algemene regels	Beschikkingen	Duur van vergunning	Bevoegd gezag	Handhaver	Controle
1.	Woningwet	Goede kwaliteit bouwwerken	<u>In de wet:</u> Procedureregels bouw-/aanlegactiviteiten <u>a.m.v.b.:</u> Bouwbesluit <u>Gemeentelijke verordening:</u> GBV (MBV)	Bouwvergunning	Voor de bouw	B&W	B&W	BWT VROM-inspectie
2.	Bouwbesluit	Geven van nadere regels m.b.t. bouwtechnische eisen bouwwerken	<u>In het besluit:</u> - Bouwtechnische eisen - Nooduitgangen - Vluchtwegen	...	...		B&W	BWT VROM-inspectie
3.	Bouwverordening	Regelen brandveilig gebruik bouwwerken	<u>In de verordening:</u> Bijlage 3, 4 (altijd van toepassing), o.a.: - vluchtwegen - opstellingsplannen - aantal personen toelaatbaar - ontruimingsplan	Gebruiksvergunning	Onbepaalde tijd	B&W	B&W	BWT Brandweer
4.	Monumentenwet	Behouden cultuurhistorische waarden	<u>In de wet:</u> Procedurale regels Monumentenvergunning <u>Gemeentelijke Verordening:</u> GMV	- Monumentenvergunning - Aanwijzing tot monument	Voor het wijzigen / afbreken	B&W	B&W	BWT
5.	Monumentenverordening	Behouden cultuurhistorische waarden	<u>In de verordening:</u> Procedurale regels Monumentenvergunning	- Monumentenvergunning	Voor het wijzigen / afbreken	B&W	B&W	BWT

Nr.	Wet	Doel	Algemene regels	Beschikkingen	Duur van vergunning	Bevoegd gezag	Handhaver	Controle
6.	Arbidsomstandighedenwet 1998	Beperking van veiligheids- en gezondheidsrisico's voor werknemer	<u>In de wet (o.a.):</u> Arbidsomstandighedenbeleid BHV (alle ondernemers) <u>a.m.v.b.:</u> Arbidsomstandighedenbesluit <u>Ministeriële regeling:</u> Arbidsomstandighedenregeling	Ontheffing	...	Categoriaal: Minister Individueel: AI	AI (Minister SZW)	AI (Minister SZW)
7.	Arbidsomstandighedenbesluit (v.w.b. veiligheid)	Geven van nadere regels m.b.t. veiligheid, gezondheid en welzijn bij arbeid	<u>In het besluit (o.a.):</u> - Inrichting arbeidsplaatsen - Noodvoorzieningen - Noodverlichting - Blusmiddelen - Nooduitgangen	...	...	...	AI (Minister SZW)	AI (Minister SZW)
8.	Arbidsomstandighedenregeling (v.w.b. veiligheid)	Geven van nadere regels m.b.t. veiligheid, gezondheid en welzijn bij arbeid	<u>In de regeling (o.a.):</u> - Gevaarlijke stoffen - Arbeidsmiddelen	...	...	...	AI (Minister SZW)	AI (Minister SZW)
9.	Wet milieubeheer	Voorkomen en beperken van nadelige gevolgen voor het milieu	<u>In de wet:</u> Algemene zorgplicht <u>a.m.v.b.:</u> Besluit woon- en verblijfsgebouwen Wm	Vergunning Beslissing op melding Handhavingsbesluiten	Onbepaalde tijd	B&W	B&W	Milieudienst VROM-inspectie
10.	Besluit woon- en verblijfsgebouwen Wm	Algemene regels voor o.a. scholen	<u>In het besluit:</u> Algemene regels voor scholen	Nadere eis	...	B&W	Bevoegd gezag	Milieudienst VROM-inspectie
11.	Wet op het primair onderwijs							
12.	Wet collectieve preventie volksgezondheid	Waarborgen van volksgezondheid.	Taken en instellingen van gemeentelijk collectieve gezondheid, o.a.: - instelling GGD - Registratie / gegevensverzameling <u>a.m.v.b.:</u> Besluit collectieve preventie volksgezondheid	...	...	Gemeenteraad, Minister	Gemeenteraad, Minister	Stattoezicht volksgezondheid

Nr.	Wet	Doel	Algemene regels	Beschikkingen	Duur van vergunning	Bevoegd gezag	Handhaver	Controle
13.	Besluit collectieve preventie volksgezondheid	Waarborgen van volksgezondheid.	Nadere regels. GGD en scholen: art. 4 lid 2 sub a	...	...	Gemeenteraad	...	Stattoezicht volksgezondheid

BIJLAGE 5 KNELPUNTEN

Toelichting

- De beschrijving van elk knelpunt volgt een vast stramien.
- Bij "Herkomst" staat, indien van toepassing, aangegeven bij welk objecttype het knelpunt werd aangegeven (tijdens de interviews en panels). Dat sluit niet uit dat het knelpunt zich ook bij andere objecttypen voordoet.
- De "Typering" geeft een categorieaanduiding van het knelpunt aan. Zie voor een toelichting par. 4.4.
- De volgorde is willekeurig.

Titel: Compartimentering stations**Knelpunt nr.:** 1**Typering:** Onbepaald beleid**Herkomst:** Stations**beschrijving**

In stations is het niet altijd mogelijk om ruimten op te delen in compartimenten van maximaal 1000 m² conform de eisen van het Bouwbesluit. Met toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling mag een andere oplossing worden toegepast die tot een gelijkwaardige brandveiligheid leidt. Met name bij ondergrondse stations is dit veiligheidstechnisch complex.

Knelpunt is dat het oordeel van de plaatselijke brandweer per gemeente varieert.

regelgeving

Bouwbesluit:

- artikel 1.5 (Gelijkwaardigheidsbepaling)

- paragraaf 2.13.1 (Beperking van uitbreiding van brand – Nieuwbouw)

- paragraaf 2.13.2 (Beperking van uitbreiding van brand – Bestaande bouw)

partij die het knelpunt ervaart

Arboregelgeving als opdrachtgever voor nieuwbouw en verbouw van stations en de opdrachtgevers voor nieuwbouw en verbouw van metrostations in Amsterdam en Rotterdam.

onderliggende oorzaken

Als het gaat om ondergrondse stations speelt soms een te geringe specialistische kennis bij de plaatselijke brandweer over dit type complexe bouwwerken een rol. Daarnaast ontbreekt het veelal aan beleidsuitspraken van het bevoegd gezag hoe de brandweer met de beleidsruimte in het kader van de gelijkwaardigheidseisen moet omgaan: 100% maatwerk of maatwerk binnen een nader omschreven beleidskader.

relatie met de onderzoeksopdracht

Invloed van de deskundigheid van de betrokken partijen op de publieksveiligheid.

Toepassing van de gelijkwaardigheidseis leidt in de huidige situatie tot zeer verschillende oplossingen voor de publieksveiligheid, die niet onderling vergeleken en getoetst worden aan een beleidskader.

reeds lopende verbeterinitiatieven

De VNG gaat met Vereniging Stadswerk de werkgroep Gelijkwaardigheid opnieuw opstarten. Het is de bedoeling om geaccepteerde gelijkwaardige oplossingen te verzamelen en bekend te maken in Standaardregelingen in de Bouw, zodat ze kunnen dienen als hulpmiddel bij de beoordeling van gelijkwaardige oplossingen.

aanbevolen vervolgactie

Deze kwestie op de agenda van voornoemde werkgroep Gelijkwaardigheid zetten (VNG).

Een leidraad bouwregelgeving voor NS Stations, gemeente en brandweer die tot een meer uniforme beoordeling bijdraagt zonder de mogelijkheden van optimaliseren onnodig te beperken (BZK, VROM, NS).

Titel: Monumenten- en bouwvergunning
Typering: Belangenfrictie

Knelpunt nr.: 2
Herkomst: Horeca

beschrijving

Bij het aanvragen/verlenen van gebruiksvergunningen voor bestaande openbare gebouwen komt geregeld naar voren, dat er te weinig vluchtdeuren aanwezig zijn in relatie tot het aantal personen dat tegelijk in het gebouw aanwezig is. Bij een gebouw met een monumentenstatus zal voor het maken van een extra deur/schuifpui in een gevel een monumentenvergunning nodig zijn. Bij ieder monument zijn er beschermenswaardige onderdelen en onderdelen, die minder bescherming behoeven. Vaak is er praktisch een oplossing mogelijk door de deur in een minder beschermenswaardige gevel te plaatsen. Indien dit niet mogelijk is, ontstaat er een botsing van twee belangen.

regelgeving

Monumentenwet:

artikel 11 (Vergunning tot wijziging, afbraak of verwijdering)

artikel 15 (Monumentencommissie)

Woningwet:

artikel 44 onder e (Weigeringsgronden bouwvergunning)

Bij een gemeentelijk monument moeten B&W zich bij het verlenen van de monumentenvergunning laten adviseren door een commissie op het gebied van de monumentenzorg ex artikel 15 Monumentenwet 1988, en bij een rijksmonument tevens door de Rijksdienst voor de monumentenzorg. Willen B&W van een negatief advies van deze commissies afwijken dan zullen zij een contra-expertise moeten vragen.

partij die het knelpunt ervaart

Het knelpunt wordt ervaren door de exploitanten van de monumenten.

onderliggende oorzaken

Door de Monumentenwet en de gebruiksvergunning worden verschillende belangen beschermd. Als het gaat om een voorziening waarvoor een monumentenvergunning wordt geweigerd kan dit betekenen dat de gebruiksvergunning niet of slechts onder beperkende voorwaarden zal worden verleend. Een specifiek knelpunt levert de brandveiligheidsregelgeving toegepast op kerkgebouwen, waarover onlangs kamervragen zijn gesteld.¹⁵

relatie met de onderzoeksopdracht

Reëel probleem voor de publieksveiligheid, waarbij keuzes moeten worden gemaakt, maar wel duidelijk is welke belangen prevaleren.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Voorlichting door KHN.

De Nationale Contactcommissie Monumenten is in gesprek met de overheid om een uitweg te vinden

aanbevolen vervolgactie

¹⁵ Vragen van Van den Berg en Van der Staaij, 26 februari 2002.

Geaccepteerde brandveilige oplossingen in monumenten verzamelen en bekend maken (KHN, VNG).

Titel: Schuifdeur als nooduitgang	Knelpunt nr.: 3
Typering: Tekortkoming regelgeving	Herkomst: Horeca
<p>beschrijving Er bestaat onduidelijkheid omtrent de toelaatbaarheid van een schuifdeur als vluchtdeur of nooduitgangen. Op grond van het Bouwbesluit mogen deuren die een gebied met een bepaalde omvang ontsluiten niet tegen de vluchtrichting in draaien. In de toelichting op de relevante artikelen wordt expliciet vermeld dat een schuifdeur in dat geval wel mogelijk is. Op grond van het Arbeidsomstandighedenbesluit mogen schuifdeuren niet als nooduitgang worden gebruikt.</p> <p>regelgeving Arbeidsomstandighedenbesluit: artikel 3.7 lid 4 (Nooduitgangen) Bouwbesluit artikel 2.146, 148, 151, 152 (Vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment) artikel 2.171, 2.180 (Inrichting van rookvrije vluchtroutes)</p> <p>partij die het knelpunt ervaart De ondernemer ervaart het knelpunt. Het maximale aantal toe te laten bezoekers is immers direct gerelateerd aan het aantal nooduitgangen.</p> <p>onderliggende oorzaken Tegenstrijdige normen in de regelgeving zijn de oorzaak van dit knelpunt.</p> <p>relatie met de onderzoeksopdracht Publieksveiligheid betreft onder andere de vluchtmogelijkheden in geval van een calamiteit. Er is derhalve een directe relatie met de publieksveiligheid.</p> <p>reeds lopende verbeterinitiatieven In de geest van artikel 5 Woningwet (afstemming Bouwbesluit op andere regelgeving) wordt in het memo 'Implementatie voornemens Openbare inrichtingen. Wetsvoorstellen en a.m.v.b.'s' voorgesteld om alle bouwtechnische voorschriften te concentreren in het Bouwbesluit. Aangekondigd in een brief van Justitie aan de TK [6].</p> <p>aanbevolen vervolgactie Geen.</p>	

Titel: Over de weg openslaande deuren
Typering: Belangenfrictie

Knelpunt nr.: 4
Herkomst: Horeca

beschrijving

Een naar buiten openslaande vluchtdeur aan de openbare weg is bij nieuwbouw noch bij verbouw toegestaan maar een naar binnen draaiende deur of schuifdeur evenmin.

partij die het knelpunt ervaart

De ondernemer ervaart het knelpunt. Hij wordt belemmerd in zijn mogelijkheden om een nooduitgang aan de openbare weg te realiseren. Het maximale aantal toe te laten bezoekers is direct gerelateerd aan het aantal nooduitgangen

regelgeving

Bouwbesluit:

- artikel 1.11 (Ontheffingsmogelijkheid)
- artikel 2.146, 148, 151, 152 (Vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment)
- artikel 2.171, 2.180 (Inrichting van rookvrije vluchtroutes)
- artikel 2.76, 280 (Beweegbare constructie-onderdelen bestaande bouw)
- artikel 2.77 (Beperking ontheffingsmogelijkheid)

onderliggende oorzaken

Op grond van het Bouwbesluit mogen beweegbare constructie-onderdelen (waaronder deuren) in nieuwbouwsituaties zich slechts op 2,2 meter boven een niet voor motorvoertuigen openstaande weg en 4,2 meter boven een voor motorvoertuigen openstaande weg mogen bevinden.

Voor bestaande bouw geldt dat beweegbare constructie-onderdelen (waaronder deuren) zich slechts op 4,2 meter boven een voor motorvoertuigen openstaande weg mogen bevinden. Er geldt geen eis met betrekking tot niet voor motorvoertuigen openstaande wegen.

Bij verbouwingen heeft de gemeente de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de nieuwbouweisen, tot op het niveau van de eisen voor bestaande bouw. Deze mogelijkheid is er niet voor de nieuwbouweis dat beweegbare constructie-onderdelen (waaronder deuren) in nieuwbouwsituaties zich slechts op 2,2 meter boven een niet voor motorvoertuigen openstaande weg mogen bevinden.

Een openslaande vluchtdeur aan de openbare weg is derhalve niet toegestaan.

relatie met de onderzoeksopdracht

Publieksveiligheid betreft onder andere de vluchtmogelijkheden in geval van een calamiteit. Er is derhalve een directe relatie met de publieksveiligheid.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Geen.

aanbevolen vervolgactie

Brochure of toelichtende tekst bij Bouwbesluit (VROM).

Onderzoek naar alternatieven (zoals in Bouwbesluit een uitzondering opnemen voor deuren aan terrassen en/of voor nooduitgangen die slechts in geval van nood zullen worden geopend en bij normaal gebruik van het gebouw gesloten blijven).

Verzamelen en publiceren van thans toegepaste adequate oplossingen (KHN, VNG).

Titel: Geen coördinatie vergunningverlening	Knelpunt nr.: 5
Typering: Ongecoördineerde uitvoering	Herkomst: Stations Horeca Basisscholen
beschrijving	
De voor één activiteit benodigde vergunningen worden op verschillende tijdstippen afgegeven.	
partij die het knelpunt ervaart	
De aanvrager ervaart het knelpunt. Hij kan met eisen uit hoofde van de gebruiksvergunning worden geconfronteerd lang nadat bouwvergunning is verkregen. Of hij verkeert tot het verlenen van de laatste vergunning in onzekerheid of hij met de activiteiten kan starten; daarvoor heeft hij immers alle vergunningen nodig.	
regelgeving	
<ul style="list-style-type: none"> - Drank- en Horecawet - Wet milieubeheer: <ul style="list-style-type: none"> o artikel 8.20 (Coördinatiebepaling bouwvergunning) - Besluit horeca-, sport-, en recreatie-inrichtingen milieubeheer - Woningwet: <ul style="list-style-type: none"> o artikel 52 (Coördinatiebepaling Wm-vergunning) - Modelbouwverordening: <ul style="list-style-type: none"> o artikel 6.1.4 derde lid, 6.1.5 onder b (Coördinatiebepaling bouwvergunning) - Monumentenwet 	
onderliggende oorzaken	
Op grond van verschillende wetten bestaat een vergunningsplicht. Deze verschillende wetten hebben verschillende doelen en zien alle op andere aspecten van de activiteit. Daarbij worden sommige vergunningen verleend op basis van wetgeving van het rijk (milieuvergunning, bouwvergunning) terwijl andere vergunningen door de gemeente zelf worden geregeld (gebruiksvergunning). Verder brengt het gewicht dat aan de verschillende doelen en betrokken belangen met zich mee dat verschillende procedures (zware en minder zware) worden gevolgd. De aanvrager is hiervan niet altijd op de hoogte (en als hij dat wel is dient hij de aanvragen zelf niet altijd op het geëigende moment in.	
Vanwege de lengte van de vergunningprocedure (noodzakelijk om de vereiste zorgvuldigheid bij de afdoening in acht te kunnen nemen) weet de ondernemer pas laat waar hij aan toe is (soms pas na investering). Er is bij de onderneming niet altijd sprake van reële verwachtingen over de haalbaarheid van plannen, bijvoorbeeld als het gaat om ogenschijnlijk soortgelijk café als voorheen.	
Er bestaan reeds enkele coördinatiebepalingen:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Artikel 52 Woningwet en artikel 20.8 Wm regelen de coördinatie tussen de bouwvergunning en milieuvergunning. De milieuvergunning treedt pas in werking nadat de bouwvergunning is verleend. 2. Artikel 6.1.4 derde lid en 6.1.5 onder b MBV regelt de coördinatie tussen de bouwvergunning en de gebruiksvergunning: de gebruiksvergunning wordt altijd later verleend dan de bouwvergunning. 	

relatie met de onderzoeksopdracht

Bij een vergunningverleningproces waarbij alle procedures gelijktijdig worden doorlopen en op elkaar worden afgestemd, kan publieksveiligheid beter worden geborgd.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Coördinatiebepaling in het (voorontwerp) Wet samenhangende besluiten.

aanbevolen vervolgactie

Een centraal loket, in die situaties waarbij verschillende vergunningen spelen. Op deze wijze kan betere informatieverstrekking plaatsvinden en kunnen de vergunningprocedures beter in samenhang worden doorlopen (gemeenten).

Titel: Onvoorspelbare interpretatie regelgeving
Typering: Onbepaald beleid

Knelpunt nr.: 6
Herkomst: Horeca

beschrijving

Wanneer lagere overheden de mogelijkheid hebben om nadere eisen te stellen, ontbreken vaak vooraf gesteld criteria.

partij die het knelpunt ervaart

De ondernemer ervaart het knelpunt. Hij is vooraf niet zeker of hij toestemming krijgt en heeft onnodige voorbereidingskosten als die naderhand wordt geweigerd.

regelgeving

Bouwbesluit

Modelbouwverordening:

hoofdstuk 6 (Brandveilig gebruik)

Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen

Arbeidsomstandighedenbesluit

Arbeidsomstandighedenregeling

Arbobeleidsregels

onderliggende oorzaken

In het kader van verschillende wetten kunnen nadere eisen worden gesteld:

- a. Het Bouwbesluit biedt de mogelijkheid om voor bij verbouw ontheffing te verlenen tot een niveau dat ligt tussen 'nieuwbouw' en 'bestaande bouw'.
- b. Op grond van de MBV kan het bevoegd gezag verschillende voorschriften aan de gebruiksvergunning verbinden. Deze voorschriften kunnen ver strekken, nu slechts het onderwerp waarop deze voorschriften betrekking kunnen hebben nader is bepaald.
- c. Op grond van het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer kan het bevoegd gezag nadere eisen stellen op het gebied van geluid, trillingen, energie, afval, lucht, verlichting, watergebruik en bodemonderzoek. Het betreft hier echter nadere eisen die betrekking hebben op nadelige gevolgen voor het milieu of de omgeving. Deze eisen hebben geen betrekking op of relatie met de publieksveiligheid.
- d. Op grond van de Arbeidsomstandighedenwetgeving zijn geen nadere eisen mogelijk. Er is immers geen bevoegd gezag: de werkgever moet aan de algemene regels voldoen. De Arbobeleidsregels geven aan op welke wijze invulling aan de verschillende regels wordt gegeven, bij controle door de Arbeidsinspectie.

relatie met de onderzoekopdracht

De 'nadere eisen' kunnen betrekking hebben op de publieksveiligheid, voor wat betreft het Bouwbesluit en de MBV. De overige regelingen vallen derhalve buiten het onderzoekskader.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Er bestaan diverse modelverordeningen handreikingen en dergelijke. De VNG werkgroep Gelijkwaardigheid publiceert toegestane oplossingen.

aanbevolen vervolgactie

Onderzoek waar en in hoeverre nadere beleidsregels van rijkswege zinvol zijn (VROM, BZK, SZW).

Nagaan op welke onderdelen verdere modellen en handreikingen zinvol zijn (gemeenten, arbeidsinspectie).

Titel: Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing
Typering: Onbepaald beleid

Knelpunt nr.: 7
Herkomst: Stations
 Horeca

beschrijving

Onduidelijk is in hoeverre bij verbouwing van een deel van het gebouw de brandveiligheidseisen ook kunnen worden gesteld voor het reeds bestaande deel.

regelgeving

Bouwbesluit:

Artikel 1.11 (ontheffing bij bestaande bouw)

Woningwet:

Artikel 4 (gedeeltelijk vernieuwen, veranderen, vergroten) en 17 (aanschrijven)

partij die het knelpunt ervaart

De eigenaar van het gebouw ervaart het knelpunt. Hij dient eventueel het bestaande gedeelte te verbouwen om aan de eisen van het niveau bestaande bouw te kunnen voldoen.

onderliggende oorzaken

Op twee plaatsen worden in de bouwregelgeving eisen gesteld met betrekking tot brandveiligheid bij verandering van gebouwen:

1. (Model-)bouwverordening:

Bij verandering van gebouw of gebruik moet een (nieuwe) gebruiksvergunning moet worden aangevraagd. Het bouwwerk wordt nu als geheel opnieuw beoordeeld op brandveilig gebruik.

2. Bouwbesluit:

De bedoeling van de wetgever is dat alleen aan het te veranderen deel eisen worden gesteld, met de mogelijkheid van ontheffing tot het niveau voor bestaande bouw. In de praktijk kan toch discussie ontstaan over gevolgen van de veranderingen voor de rest van het gebouw, bijvoorbeeld omdat de verbouwing leidt tot een langere vluchtweg vanuit het bestaande deel. Niet altijd is a priori duidelijk welke criteria B&W zullen hanteren. Overigens kunnen zij altijd aanschrijven wanneer de veiligheid van een bestaande situatie ligt onder het vereiste niveau voor bestaande bouw.

relatie met de onderzoeksopdracht

De verbouwing zou aanleiding kunnen geven om voor het gehele station de nieuwbouweisen op te leggen. Voor het gehele gebouw gelden dan de brandveiligheidseisen van het hoge nieuwbouwniveau. Dit heeft een directe relatie met de veiligheid van het publiek.

reeds lopende verbeterinitiatieven

De door BZK aan alle gemeenten gezonden Handreiking brandveilig gebruik bestaande bouw geeft aan op welke wijze met de ruimte tussen het niveau van bestaande bouw en nieuwbouwniveau kan worden omgegaan. Met name wordt daarin gebruik gemaakt van het instrument aanschrijving op basis van gericht lokaal beleid. VROM heeft BZK gevraagd helderheid te verschaffen over deze insteek.

aanbevolen vervolgactie

Verduidelijking van artikel 4 Woningwet door publicatie van voorbeelden (VROM, VNG).

Titel: Signalering van vluchtwegen
Typering: Belangenfrictie

Knelpunt nr.: 8
Herkomst: Stations

beschrijving

Signalering van vluchtwegen wordt op verschillende plaatsen geregeld.

partij die het knelpunt ervaart

De ondernemer ervaart het knelpunt. Hij dient de signalering aan te brengen.

regelgeving

Modelbouwverordening:

artikel 13 bijlage 3 (Transparanten)

Arbeidsomstandighedenbesluit:

artikel 3.7 lid 6 en artikel 8.4 (Vluchtwegaanduiding)

Arbeidsomstandighedenregeling

artikel 8.1 – 8.29 (Signalering)

onderliggende oorzaken

Op grond van artikel 13 bijlage 3 MBV worden eisen gesteld met betrekking tot vluchtwegsignalering (transparanten). Deze betreffen de aansluiting op noodstroom, controle en het branden indien er mensen in het gebouw aanwezig zijn. Eisen met betrekking tot de aanwezigheid van vluchtwegaanduidingen staan nu nog in het Bouwbesluit maar worden met ingang van 1 januari 2003 geschrapt. Omdat deze eisen niet de MBV staan wordt nog door VROM en VNG uitgezocht hoe dit het beste opgelost kan worden.

Op grond van de Arbeidsomstandighedenwetgeving worden eveneens eisen aan vluchtwegsignalering gesteld (artikel 3.7 lid 6 en artikel 8.4 Arbeidsomstandighedenbesluit en artikel 8.1 – 8.29 Arbeidsomstandighedenregeling). Deze eisen betreffen eveneens de aansluiting op noodstroom en controle. Er zijn echter geen tegenstrijdigheden tussen deze eisen te ontdekken.

In het kabinetsstandpunt Openbare inrichtingen wordt aangegeven dat het aanbeveling verdient om alle eisen die samenhangen met brandveilig gebruik samen te voegen in één regeling. Deze eisen staan nu verspreid over de MBV en de Model brandbeveiligingsverordening.

relatie met de onderzoeksopdracht

Publieksveiligheid betreft onder andere de vluchtmogelijkheden in geval van een calamiteit. Signalering van vluchtwegen is hierbij erg belangrijk. Er is derhalve een directe relatie met de publieksveiligheid.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Er is overleg gaande over opname van regels in de MBV.

aanbevolen vervolgactie

Geen.

Titel: Verschillende vergunninghouders binnen één object**Knelpunt nr.:** 9**Typering:** Organisatie normadressaten**Herkomst:** Stations

Basisscholen

beschrijving

Bij de grotere stations met winkels en horeca-activiteiten is er sprake van verschillende vergunninghouders voor dezelfde soort vergunning binnen één object. (idem met algemene regels), c.q. verschillende normadressaten voor dezelfde algemene regels. De Arboretgeving richt zich tot de werkgever, dus tot NS Stations voor het personeel op de stations en tot ieder van de werkgevers van de winkels en horeca-activiteiten afzonderlijk. De gebruiksvergunning richt zich tot degene, die een bouwwerk in gebruik heeft, waarin meer dan 50 personen tegelijk in aanwezig zullen zijn. Afhankelijk van de interpretatie van de gemeente zijn er bij aanwezigheid van grotere winkels mogelijk meerdere gebruiksvergunninghouders. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de milieu- en bouwregelgeving. Daarbij kan zich het probleem voordoen, dat de eisen niet zijn afgestemd op het functioneren binnen het totale station en dat de individuele vergunninghouders die afstemming ook niet (hoeven te) realiseren.

Bij de (brede) basisscholen is er sprake van verschillende gebruikers die op verschillende tijdstippen van het schoolgebouw gebruik maken. Dat betekent vergunninghouders voor dezelfde soort vergunning binnen één object (idem met algemene regels), c.q. verschillende normadressaten voor dezelfde algemene regels. De Arboretgeving richt zich tot de werkgever. Dat is voor de basisschool een ander dan die van de computerlessen 's middags. Voor de gebruiksvergunning voorzover deze geacht wordt een zaaksgebonden karakter te hebben, zal het voldoende zijn, dat de basisschool een gebruiksvergunning heeft, mits deze is afgestemd op het maximaal aantal te verwachten personen bij alle activiteiten.

regelgeving

Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer

Besluit woon en verblijfsgebouwen milieubeheer

Arbeidsomstandighedenbesluit

Arbeidsomstandighedenregeling

Modelbouwverordening:

hoofdstuk 6 (Brandveilig gebruik)

partij die het knelpunt ervaart

Het knelpunt wordt ervaren door NS Stations, die conform de afspraak bij de splitsing van de NS in 1995 integraal beheerder van de stations is en als economisch eigenaar van de stations de winkels, horeca en kantoren binnen stations verhuurt.

Het knelpunt wordt eveneens ervaren door het schoolbestuur en de directeur van de basisschool.

onderliggende oorzaken

De oorzaak ligt in de verschillende regelingen, waarbij afhankelijk van het te beschermen belang, de normstelling zich richt tot degene die het in zijn macht heeft om te voorkomen dat dat belang wordt aangetast.

In het geval van stations hebben die regelingen betrekking op verschillende bedrijven binnen hetzelfde object. In het geval van basisscholen hebben die regelingen betrekking op gebruikers die op verschillende tijdstippen gebruik maken van hetzelfde object.

relatie met de onderzoeksoopdracht

De versnippering over verschillende vergunninghouders kan invloed hebben op de publieksveiligheid, omdat de regelgeving niet één normadressaat verantwoordelijk stelt voor de arbeidsveiligheid, het brandveilig gebruik e.d. van het hele station.

Voor scholen is het geen groot knelpunt, omdat verwacht mag worden dat als het schoolgebouw voldoet aan de veiligheidseisen voor een basisschool, andere educatieve activiteiten wel binnen vergunde ruimte passen.

reeds lopende verbeterinitiatieven

NS Stations heeft een aantal initiatieven lopen vanuit haar rol als integraal beheerder. Voor wat betreft bouwkundige wijzigingen in het station moeten huurders van NS Stations deze eerst laten toetsen door Arboregelgeving voordat ze een bouwvergunning mogen aanvragen.

NS Stations is bezig om te zorgen dat de verschillende bedrijven binnen een station zich aansluiten bij één bedrijfshulpverleningsorganisatie.

aanbevolen vervolgactie

Opstellen van een voorbeeld van een "cluster gebruiksvergunningen" voor multifunctionele complexen zoals stations, waarbij naast de vergunningen voor de afzonderlijke winkels en andere activiteiten, voorwaarden worden gesteld die het brandveilig gebruik van het totale complex waarborgen in samenhang met de arbo-eisen, zoals de verplichting tot gezamenlijke ontruimingsoefeningen en dergelijke (VROM, VNG).

Voor dergelijke situaties tevens opstellen van modelbepalingen ten behoeve van de privaatrechtelijke regeling van verantwoordelijkheden in statuten (stichting, vereniging) en contracten (huurovereenkomst, gebruiksovereenkomst) (VROM, VNG, brancheorganisaties).

Titel: Ondoorzichtige regelgeving**Typering:** Onbekendheid, ontoegankelijkheid**Knelpunt nr.:** 10**Herkomst:** Stations

Horeca

Basisscholen

beschrijving

Er zijn klachten over de complexiteit van de regelgeving, onder andere het Bouwbesluit, bij zowel normadressaten als vergunningverleners (bouw- en woningtoezicht). 'Voer voor deskundigen'.

regelgeving

Bouwbesluit

Modelbouwverordening

Arboregelgeving

partij die het knelpunt ervaart

Alle betrokken partijen (van regelgever tot normadressaat).

onderliggende oorzaken

De materie is op zich complex, in het bijzonder waar het de brandveiligheid betreft. De voorschriften van het Bouwbesluit maken gebruik van bepalingmethoden (normbladen) waarvan de toepassing in sommige gevallen ver buiten competentie van de indiener en toetsers vallen en in andere gevallen minimaal een gedegen kennis van de materie. Naast het Bouwbesluit bevat ook de bouwverordening brandveiligheidsvoorschriften (met name voor installaties). De tot 1 januari 2003 nog vigerende regelgeving is die overigens slechts uitgewerkt voor grote woongebouwen, logiesgebouwen en kantoren - voor overige gebouwen geldt alleen een doelvoorschrift. Een apart onderdeel van de bouwverordening is gericht op het brandveilig gebruik, waarvoor in een veel gevallen een gebruiksvergunning is vereist. Tenslotte bevat de arboregelgeving brandveiligheidsvoorschriften die voor een deel de bouwregelgeving overlappen.

Een specifiek knelpunt bij nieuwbouw is de invulling van het Bouwbesluitbegrip 'perceel': het probleem is dat er geen waterdichte definitie van kan worden gegeven. Dit heeft gevolgen voor eisen die bijvoorbeeld aan brandcompartimentering worden gesteld (een brandcompartiment ligt op een perceel).

Met name het Bouwbesluit wordt bovendien lastig gevonden wegens de juridische vormgeving van de voorschriften. Een concreet voorbeeld hiervan is knelpunt 4.

Praktijkhandboeken, onder andere van de VNG, SBR en NCP, kunnen dit knelpunt naar het oordeel van een deel van de doelgroep onvoldoende oplossen.

relatie met de onderzoeksopdracht

De publieksveiligheid is in het geding zodra de moeilijkheidsgraad van de regelgeving leidt tot onvoldoende zorgvuldige uitvoering en handhaving ervan.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Tal van initiatieven waaronder het Actieprogramma handhaving bouwregelgeving (VROM en VNG).

aanbevolen vervolgactie

Verdere ontwikkeling van doelgroepgerichte communicatie en informatie en zo mogelijk verder vereenvoudigen en bijeenbrengen van relevante regelgeving (zie ook bij knelpunt 4) VROM, VNG, BZK, SZW, branche-organisaties.

Titel: Lage kwaliteit constructieadviezen

Knelpunt nr.: 11

Typering: Buiten onderzoekskader

Herkomst: Stations

beschrijving

Bij dit knelpunt doelt men op het feit dat constructeurs niet altijd werk van voldoende kwaliteit leveren.

regelgeving

partij die het knelpunt ervaart

De opdrachtgever loopt het risico dat het ontwerp wordt afgekeurd of zelfs dat het gebouw niet veilig is.

onderliggende oorzaken

Er zijn twee oorzaken aan te wijzen:

- aan goede constructeurs is er een groot tekort
- voor het constructieadvies wordt door de opdrachtgever te weinig tijd gegeven.

relatie met de onderzoeksopdracht

Constructieve veiligheid valt buiten het kader van dit onderzoek, tenzij het gaat om de brandbestendigheid van de constructie.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Onbekend.

aanbevolen vervolgactie

Geen.

Titel: Achterstand gebruiksvergunningen**Typering:** Buiten onderzoekskader**Knelpunt nr.:** 12**Herkomst:** Stations

Horeca

Basisscholen

beschrijving

De verlening van gebruiksvergunningen en het actualiseren ervan in verband met gewijzigde omstandigheden (gebruik, gemeentelijk beleid, verbouwing) hebben sinds de invoering een grote achterstand.

regelgeving**partij die het knelpunt ervaart**

Gemeenten en in het verlengde daarvan de brandweren hebben te kampen met een tekort aan capaciteit om de gebruiksvergunningen op orde te brengen, nu als gevolg van de grote aandacht voor de handhaving een inhaalslag nodig blijkt. Belangrijker is dat ongemerkt brandonveilige situaties kunnen zijn ontstaan, die als er iets gebeurt ernstige gevolgen kunnen hebben voor de gebouwgebruikers.

onderliggende oorzaken

Sinds de introductie van de gebruiksvergunning stonden uitvoerders en handhavers (gemeente, brandweer, tweedelijns toezicht) voor een grote inhaalslag. De uitvoering daarvan is bij gebrek aan politieke prioriteitstelling lange tijd blijven liggen. Voor de normadressaten is het fenomeen gebruiksvergunning veelal onbekend (zie ook volgend knelpunt). Voor degenen die er wel van op de hoogte waren kostte het aanvragen ervan moeite terwijl op de nalaten daarvan nauwelijks sanctie werd uitgeoefend.

relatie met de onderzoeksopdracht

De gebruiksvergunning wordt alleen verkregen indien het gebruik voldoet aan bepaalde criteria van brandveiligheid. De achterstand houdt in dat risico's voor de publieksveiligheid ongemerkt kunnen ontstaan en voortbestaan.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Handhaven op niveau [1].

Actieprogramma handhaving bouwregelgeving (VROM, VNG) [3].

Landelijke inventarisatie naar de gang van zaken met betrekking tot de gebruiksvergunning bij alle gemeenten (BZK/Inspectie Openbare Orde en Veiligheid).

Prevap¹⁶.

Monitoren van de kwaliteit van verleende vergunningen (VROM-Inspectie, vanaf 2002).

¹⁶ In het Preventie Activiteiten Plan (PREVAP) zijn de taken en de uitvoering t.a.v. de preventieve brandweezorg vastgelegd, aan de hand waarvan controle kan plaatsvinden, tevens wordt hierin bepaald de hoeveelheid menskracht en middelen die wordt uitgetrokken voor de preventieve activiteiten in het kader van de brandweezorg. Een en ander geschiedt op basis van kengetallen voor de uitvoering van activiteiten zoals weergegeven in de Handleiding PREVAP, uitgegeven door BZK (juli 1997).

aanbevolen vervolgactie

Geen.

Titel: Onbekendheid bij normadressaten
Typering: Onbekendheid, ontoegankelijkheid

Knelpunt nr.: 13
Herkomst: Stations
 Horeca
 Basisscholen

beschrijving

Met name in bestaande situaties waarin een gebruiksvergunning is vereist zijn gebouwgebruikers (veelal huurders) daarvan niet altijd op de hoogte, noch van de maatregelen die zij zelf dienen te treffen in het kader van brandveilig gebruik.

regelgeving

Alle regelgeving met bepalingen met betrekking tot brandveiligheid.

partij die het knelpunt ervaart

In feite niemand. Het betreft een latent risico voor de publieksveiligheid.

onderliggende oorzaken

Voor de normadressaten is met name het fenomeen gebruiksvergunning veelal onbekend. Voor degenen die er wel van op de hoogte zijn kost het aanvragen maar vooral het naleven moeite terwijl op het nalaten daarvan nauwelijks sanctie werd uitgeoefend. In huursituaties, situaties met meer gebruikers en ander situaties waarin verantwoordelijkheden op dit punt niet vanzelfsprekend zijn (zie ook knelpunt 9), kan de prikkel om zich te laten informeren zwak zijn.

relatie met de onderzoeksopdracht

Met name gebruiksvergunning wordt alleen verkregen indien het gebruik voldoet aan bepaalde criteria van brandveiligheid. De achterstand houdt in dat risico's voor de publieksveiligheid ongemerkt kunnen ontstaan en voortbestaan.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Handhaven op niveau.

Actieprogramma handhaving bouwregelgeving (VROM en VNG).

Ontwikkelen van een basistekst voor de voorlichting door gemeenten aan vergunningsplichtigen, waaronder exploitanten (actie 29 uit het kabinetsstandpunt Volendam).

aanbevolen vervolgactie

Verdere ontwikkeling van doelgroepgerichte communicatie en informatie (bijv. praktijkhandleiding met o.a. best practices)

Waar mogelijk verder vereenvoudigen en bijeenbrengen van relevante regelgeving (VNG, VROM, BZK, SZW, branche-organisaties).

Titel: Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations**Knelpunt nr.:** 14**Typering:** Ongecoördineerde uitvoering**Herkomst:** Stations**beschrijving**

Bij ondergrondse stations doet zich het probleem voor dat tot op heden op geen enkele spoorlijn in Nederland het vervoer van gevaarlijke stoffen is uitgesloten op grond van artikel 30 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen. Toch komt het voor dat er een ondergronds station wordt gebouwd in een uitvoering die niet is berekend op calamiteiten met wagons gevuld met gevaarlijke stoffen. Bij de bouw van het ondergrondse station Rijswijk werd daarvoor gekozen, omdat dit station niet op een doorgaande route voor gevaarlijke stoffen ligt en er slechts incidenteel transport met gevaarlijke stoffen zou plaatsvinden. Die railtransporten vonden echter toch plaats, omdat de minister van V&W geen gebruik gemaakt had van zijn bevoegdheid om het vervoer van gevaarlijke stoffen over deze route te verbieden. Had hij dit wel gedaan, dan was dit samen met de bouw- en gebruiksvergunning een perfect systeem geweest. Omgekeerd had het station ook kunnen zijn ontworpen op het vervoer van gevaarlijke stoffen, zodat er ter plaatse geen veiligheidsprobleem zou zijn geweest.

regelgeving

Wet vervoer gevaarlijke stoffen

Besluit vervoer gevaarlijke stoffen

Modelbouwverordening:

Hoofdstuk 6 (Brandveilig gebruik)

partij die het knelpunt ervaart

NS Stations zit met een onveilige situatie op dit station en zal waarschijnlijk aanvullende veiligheidsmaatregelen moeten treffen.

onderliggende oorzaken

Er is bij dit project sprake geweest van een slechte communicatie tussen de NS-partijen, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeente Rijswijk. Wellicht speelde ook een onvoldoende kennis van elkaars bevoegdheden en elkaars beleid een rol, samen met een optimistische inschatting van de risico's van een incidenteel transport van gevaarlijke stoffen door de Rijswijkse tunnel.

relatie met de onderzoeksopdracht

In de uitvoering heeft er onvoldoende afstemming plaatsgevonden tussen de verschillende overheden, waardoor er mogelijk in een station een publieksonveilige situatie is gecreëerd.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Afronding regulering vervoer gevaarlijke stoffen per spoor (RVGS-spoor).

A.m.v.b. Externe Veiligheid Vervoer.

Kaderwet tunnelveiligheid.

aanbevolen vervolgactie

Geen

Titel: Geen gezamenlijke handhaving
Typering: Belangenfrictie

Knelpunt nr.: 15
Herkomst: Horeca
Basisscholen

beschrijving

Per wet en per vergunning zijn er verschillende toezichthouders. Bij de arboregeling en de Warenwet gaat het om de Arbeidsinspectie en de Keuringsdienst van Waren, die landelijk opereren. Voor wat betreft de bouwregelgeving, de gebruiksvergunning en de milieuvergunning zijn er de gemeentelijke toezichthouders bouw- en woningtoezicht, de brandweer en de milieudienst. Ieder van deze toezichthouders heeft zijn eigen prioriteiten welke branches met welke frequentie gecontroleerd worden en de controles worden meestal door de toezichthouders onafhankelijk van elkaar uitgevoerd.

partij die het knelpunt ervaart

De ondernemers ervaren dit als een knelpunt vanwege de tijd die de afzonderlijke controles hen kosten en de verschillen in de wijze van controleren en het sanctiebeleid. Voor de overheid is de geringe efficiency een knelpunt. De handhaving zou versterkt kunnen worden indien er meer zou worden samengewerkt. De recente integratie van de drie inspecties van VROM draagt daaraan reeds bij.

onderliggende oorzaken

Het besef dat coördinatie zowel efficiency kan bevorderen als de burger ten goede komt is blijkbaar nog onvoldoende vertaald in lokale samenwerking en afstemming.

relatie met de onderzoeksopdracht

Geen (gezien vanuit publieksveiligheid).

reeds lopende verbeterinitiatieven

Diverse acties naar aanleiding van de adviezen van de MDW werkgroep Uitwerking maatregelen Openbare inrichtingen [5] en de MDW werkgroep Servicegerichte Overheid [11].

aanbevolen vervolgactie

Geen

Titel: Gladde of stroeve keukenvloer**Knelpunt nr.:** 16**Typering:** Buiten onderzoekskader**Herkomst:** Horeca**beschrijving**

Op grond van de arboregeling zijn stroeve vloeren voorgeschreven, om op deze manier uitglijden te voorkomen. Op grond van de Warenwet is uit hygiëneoverwegingen een eenvoudig schoon te houden vloer voorgeschreven voor keukens, waarbij wordt gedacht aan een gladde vloer.

regelgeving

Arbeidsomstandighedenbesluit:

artikel 3.11

1. Vloeren van arbeidsplaatsen zijn zo veel mogelijk vrij van oneffenheden en gevaarlijke hellingen en zijn voorts zo veel mogelijk vast, stabiel en stroef.
2. Het oppervlak van vloeren, muren en plafonds van arbeidsplaatsen is zodanig, dat deze ten behoeve van de hygiëne op de arbeidsplaats kunnen worden schoongemaakt en onderhouden. (...)

Warenwetregeling hygiëne van levensmiddelen

Artikel 14

Vloeroppervlakten in bedrijfsruimten:

- a. verkeren in deugdelijke en goed onderhouden staat;
- b. zijn eenvoudig schoon te maken en, indien noodzakelijk met het oog op de veiligheid of de deugdelijkheid van eet- en drinkwaren, te desinfecteren; en
- c. zijn, waar passend, voorzien van een goede waterafvoer via het vloeroppervlak. (...)

partij die het knelpunt ervaart

De ondernemer ervaart het knelpunt, nu deze niet weet of hij nu een stroeve of gladde vloer moet aanbrengen.

onderliggende oorzaken

Tegenstrijdige uitleg bij de controle door Arbeidsinspectie en Keuringsdienst van Waren. Nadere informatie leert dat er vloeren zijn die zowel veilig als goed schoon te maken zijn, waarmee het probleem

relatie met de onderzoeksopdracht

Het publiek komt niet in een keuken. Er is derhalve geen relatie met de publieksveiligheid. Dit knelpunt valt derhalve buiten het onderzoekskader.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Onbekend.

aanbevolen vervolgactie

Bekendheid geven aan vloertypen die aan alle eisen voldoen, zowel aan ondernemers als inspecties (Warenwet en Arboret).

Titel: Brandblusmiddelen in de keuken
Typering: Uitvoering

Knelpunt nr.: 17
Herkomst: Horeca

beschrijving

Zowel de Warenwet als de gebruiksvergunning bevatten eisen inzake de plaats van brandblusmiddelen in de keuken.

De Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen bevat in artikel 25 de eis dat materiaal en apparatuur die met levensmiddelen in aanraking kunnen komen zodanig zijn geïnstalleerd dat de omringende ruimten goed kunnen worden schoongemaakt.

De MBV bevat in artikel 6.1.1. lid 2 de bevoegdheid van B&W om aan de gebruiksvergunning o.a. voorwaarden te verbinden m.b.t. de plaats van, alsmede het aantal en het type draagbare blustoestellen.

regelgeving

Warenwetregeling Hygiëne van levensmiddelen:

artikel 25 (Eisen inzake het materiaal en de apparatuur)

Modelbouwverordening:

artikel 6.1.1 lid 2 (Vergunning gebruik bouwwerk)

partij die het knelpunt ervaart

Dit kan een knelpunt opleveren voor de exploitant van de horeca-inrichting.

onderliggende oorzaken

relatie met de onderzoeksoopdracht

De regelgeving bevat op zich geen tegenstrijdige eis. Indien het bevoegd gezag de voorwaarden in de gebruiksvergunning zo invult, dat zij de plaats van de blustoestellen concreet vastlegt, en wel daar waar het volgens de Warenwet niet mag, ontstaat pas een strijdigheid.

reeds lopende verbeterinitiatieven

Onbekend.

aanbevolen vervolgactie

Geen.

BIJLAGE 6 "CHECKLIST DOORLICHTING REGELGEVING"

Onderstaande vragen zijn gebaseerd op bestaande toetsen ([12] t/m [17]) en de ervaringen uit dit onderzoek.

Inhoudelijke knelpunten

- Bevat de regelgeving tegenstrijdigheden in zichzelf?
- Bevat de regelgeving tegenstrijdigheden met andere formele regelgeving?
- Is er sprake van een doelvoorschrift (ook wel functionele eis genoemd) waarvan de concrete uitwerking is overgelaten aan de regelgever of controlerende instantie?
- Zijn er gebieden waarbinnen onduidelijk is welk bestuursorgaan of welke dienst als de bevoegde instantie moet worden aangemerkt?
- Is de beleidsmatige coördinatie tussen de betrokken bestuursorganen geregeld?
- Is er sprake van interpretatieruimte die kan leiden tot:
 - onduidelijkheid voor een betrokken partij inzake de toepasselijkheid of normstelling?
 - rechtsonzekerheid?
 - rechtsongelijkheid?
 - overlap met andere regels?
- Legt het bevoegd gezag strengere normen aan dan het wettelijk vereiste niveau zonder dat de criteria helder vooraf bekend zijn?
- Zijn er lacunes in de regelgeving?

Uitvoeringstechnische knelpunten

- Is de regelgeving kenbaar voor de normadressaat?
 - Is de regelgeving toegankelijk voor de betrokken partijen?
 - Is de vergunningprocedure doelmatig, mede gelet op andere met de betreffende aanvraag samenhangende procedures?
- Het gaat hierbij om zaken als:
- de aanwezigheid van één of meer loketten voor indiening van de aanvraag en informatieverstrekking;
 - het tijdig bekend zijn bij de aanvrager van de nog te verwachten voorwaarden;
 - de afstemming van de tijdstippen en termijnen van verschillende vergunningen;
 - de inhoudelijke coördinatie tussen de betrokken bestuursorganen en afdelingen, indien de vergunningen betrekking hebben op verschillende beleidsvelden (zoals ruimtelijke ordening, milieu, arbeidsomstandigheden).
- Is de voor uitvoering en handhaving vereiste deskundigheid reëel in vergelijking met de deskundigheid die men van betrokken partijen mag verwachten?
 - Is de regelgeving handhaafbaar ten aanzien van de:
 - toetsbaarheid van de naleving?
 - benodigde capaciteit van het eerstelijns toezicht gelet op arbeidsintensiviteit en gewenste frequentie van controle op de naleving?
 - idem, voor het tweedelijns toezicht?
 - zijn de beschikbare sancties doelmatig?
 - Ondervindt een betrokken partij hinder van niet gecoördineerde vergunningprocedures?

Beleidsmatige knelpunten

- Heeft de vergunningverlener te maken met conflicterende maatschappelijke belangen waarbij de regelgeving zelf geen aanwijzing geeft voor de prioriteitstelling?

Vragen voor het prioriteren van knelpunten

[Elke beantwoording met 'ja' verhoogt de prioriteit.]

- Heeft het knelpunt betrekking op het onderzoeksdomein (in casu: publieksveiligheid binnen gebouwde objecten, in het bijzonder stations, horeca en basisscholen)?
- Is het knelpunt in beginsel oplosbaar?
- Is het knelpunt met wijziging in regelgeving (geheel of gedeeltelijk) weg te nemen?
- Is het knelpunt aan te merken als urgent of zwaarwegend gelet op het product van twee weegfactoren te weten:
 - incidentie (het aantal malen per jaar dat het zich voordoet)
 - ernst van gevolgen (slachtoffers, materiële schade, verlies aan culturele waarden etc.)?
- Is het knelpunt nog onvoldoende in behandeling genomen door daarvoor in aanmerking komende instanties?

Tips voor de uitvoering

1. Stel vast:
 - de te onderzoeken regelgeving, zowel de regelgeving waarop het onderzoek zich primair richt als de aanpalende regelgeving, waarbij wat aanpalend is wordt bepaald door formeel inhoudelijke relaties als door wat de burger ervaart als gerelateerd (zoals een ondernemer die een bouwvergunning nodig heeft maar wellicht ook een gebruiksvergunning of terrasvergunning);
 - de relevante categorieën doelgroepen waarbij knelpunten opgespoord moeten worden (denk daarbij ook aan beroepsgroepen als architecten en adviseurs);
 - de categorieën knelpunten die relevant zijn.
2. Stel vast of er sprake moet zijn van een kwalitatieve toets of (ook) een kwantitatieve toets. In het laatste geval moeten vragen worden beantwoord als: bij hoeveel procent van de gemeenten is dit het geval of hoe vaak per jaar doet dat zich voor.
3. Voer een deskresearch uit met als te beantwoorden vragen onder meer:
 - Wat is al gedaan aan inventarisatie van knelpunten?
 - Welke lopende of voorgenomen verbeteracties zijn reeds bekend?
 - Welke voorschriften uit de ene regelgeving raken hetzelfde onderwerp en/of aspect als een voorschrift uit een andere regelgeving?
 - In hoeverre is daarbij sprake van overlap, inconsistentie, onduidelijkheid?
 - Waar heeft het bevoegd gezag beleidsruimte (denk aan: doelvoorschriften, ruimte voor nadere eisen, mogelijkheden tot ontheffing)?
4. Bereid op basis van voorhanden zijnde expertise en de deskresearch een veldonderzoek voor door het formuleren van aan partijen voor te leggen vragen. Houd daarbij ruime grenzen aan, opdat ook niet voorziene en mogelijk wel relevante knelpunten kunnen opkomen. (Open vragen zijn daarbij onmisbaar).
5. Consulteer de gekozen doelgroepen voor zover van toepassing op verschillende niveaus:
 - bevoegde instanties: lokaal zowel als centraal, inclusief eerste en tweedelijns toezicht;
 - normadressaten: individuele burgers zowel als hun eventuele koepelorganisaties.

BIJLAGE 7 QUICK SCAN VAN KHN MET REACTIE

In linkerkolom staan de knelpunten die KHN heeft aangedragen beknopt omschreven. Enkele punten met het karakter van een lokaal incident en zonder aanwijsbare relatie met een tekort in de regelgeving zijn weggelaten. In de rechterkolom is een korte reactie gegeven, waar van toepassing door vermelding van het nummer dat het knelpunt in dit onderzoek heeft gekregen.

Quick scan KHN	Reactie
A. Tegenstrijdigheden op het gebied van brandveiligheidsvoorschriften	
Verplicht plaatsen schuifpui in gevel, afgekeurd wegens monumentenstatus (komt zeer vaak voor!)	Knelpunt 2
Van brandweer moeten nooddeuren naar buiten, volgens bouw- en woningtoezicht verboden	Knelpunt 4
Verplichten ramen naar buiten versus verbieden ramen naar buiten	Waarschijnlijk een incident (ramen verplicht naar buiten kan niet uit hoofde van brandveiligheid worden geëist)
Nooddeuren naar buiten, mag niet van monumentenzorg	Knelpunt 2
Brandweer eist brandtrap aan achterkant, welstand verbiedt dit	
Brandweer eist dat van een raam een deur gemaakt moet worden, welstand houdt dit tegen	
Milieudienst wil dubbelglas (geluidsisolatie), van brandweer mag dit niet (raam met enkelglas dient als nooduitgang)	Waarschijnlijk een incident (raam als nooduitgang is normaal niet acceptabel als nooduitgang)
Sluisdeur openlaten van brandweer, moet sluiten van milieudienst	Belangenfrictie, geen kwestie van tekorten in regelgeving. (Kan onvermijdelijk zijn, bijv. veiligheid en geluidhinderbestrijding zijn beide legitiem en kunnen prevaleren boven economisch belang van de ondernemer)
Muur bouwen tegen geluidsoverlast, muur slopen in verband met brandveiligheid	
Verplichte nooduitgang moet wegens geluidsoverlast weg van milieudienst	
Brandweer en milieudienst stellen tegenstrijdige eisen aan plaats afvalcontainer	
Schuifdeuren als nooduitgang mogen niet van de Arbodienst	Knelpunt 3
Gas- en elektrameters moeten bij voordeur maar volgens Arbowet achter in de zaak	Vraagt specifiekere gegevens; lijkt geen structureel knelpunt
Verschil van mening waar brandhaspels opgehangen moeten worden	
Verplicht een oogdouche vast op de kraan, brandweer eist echter dat hij los blijft	
Brandweer verplicht brandblusmiddelen in de keuken, keuringsdienst verbiedt plaatsen ervan boven werkruimte	Knelpunt 17
Schadeverzekeraar eist plaatsen tralies, brandweer eist verwijdering	Belangenfrictie, geen kwestie van tekorten in regelgeving

Quick scan KHN	Reactie
A. Tegenstrijdigheden op het gebied van brandveiligheidsvoorschriften	
Plaatsen van dubbelglas idem	Waarschijnlijk een incident (raam als nooduitgang is normaal niet acceptabel als nooduitgang)
Verplicht plaatsen van elektronische rolluiken, brandweer eist handmatig, waardoor gederfde investering	Belangenfrictie, geen kwestie van tekorten in regelgeving
Nooduitgang moet panieksluitingen bevatten, verzekeraar keurt deze	

B. Overige tegenstrijdigheden (quick scan KHN)	
Keuringsdienst van waren verplicht gladde vloeren, Arbodienst eist stroeve vloeren	Knelpunt 16
Sluisdeur wegens geluidhinder gevraagd door milieudienst maar afgewezen door brandweer; alternatief met klapdeur afgewezen door Arbodienst	Belangenfrictie, geen kwestie van tekorten in regelgeving
Airco geplaatst wegens vereiste luchtverversing, moet milieudienst weg in verband met geluidsoverlast	
Milieudienst verplicht plaatsen van een vetvangput, kan vrijwel nergens anders dan in openbare ruimte, ondernemer krijgt geen toestemming daarvoor	
Tegen geluidsoverlast getroffen maatregelen moeten weer ongedaan gemaakt worden wegens status monument; niet bekend was dat toestemming was vereist	
Toilet schoonmaken met chloorvanger mag niet wegens stankoverlast, Keuringsdienst van Waren verplicht gebruik van chloorvanger	Vraagt specifiekere gegevens; lijkt geen structureel knelpunt
Vuilnis mag niet naar buiten voor een bepaald tijdstip, van Keuringsdienst van Waren mag het niet in de inrichting bewaard worden	
Ondernemer is verplicht de veiligheid van werknemers en gasten te waarborgen maar het is juridisch aanvechtbaar om aan de deur te selecteren op grond van vermoeden dat iemand overlast zal veroorzaken	P.m. (Valt te ver buiten het kader van dit onderzoek)

C. Signalen van ondernemers	
Heel veel horecaondernemers hebben afgelopen jaar een gebruiksvergunning aangevraagd maar gemeente heeft geen tijd deze af te geven	Knelpunt 12
Brandweer kan zichzelf tegenspreken. Nieuwe inspecteurs stellen andere eisen dan voorgangers	Knelpunt 5
Carnaval 2001 zijn in een aantal gemeenten brandweer, milieudienst en bouw- en woningtoezicht gaan controleren in een zo laat stadium dat er geen tijd meer was voor aanpassingen. Bovendien weigerde in een aantal gemeenten de welstandscommissie niet mee aan een versnelde besluitvorming	

C. Signalen van ondernemers	
In een gemeente verzuimde de gemeente te melden dat naast een zojuist verleende exploitatievergunning ook een terrasvergunning nodig was, waardoor een nieuwe exploitatievergunning aangevraagd moest worden, wat een half jaar en extra kosten betekende	Knelpunt 5
De wanden binnen een beachvolleybalcentrum zijn opengemaakt ten behoeve van doorstroming van gasten, er is een gebruiksvergunning, maar een drank- en horecaverunning wordt vervolgens geweigerd omdat volgens de Drank- en Horecawet de bar afgesloten moet zijn van het sportgedeelte	Belangenfrictie, geen kwestie van tekorten in regelgeving, mogelijk ook manco in coördinatie (knelpunt 5)
D. Verschillende interpretaties	
Bij alle bovengenoemde punten verschillen de interpretaties per gemeente	Knelpunt 6
Wel of geen kerstversiering? De mate waarin dit mocht in 2001 verschilde per gemeente	
Het komt regelmatig voor dat gemeenten strenger zijn dan noodzakelijk	

BIJLAGE 8 GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AI	Arbeidsinspectie
a.m.v.b.	algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
APV	Algemene Politieverordening
Bb	Bouwbesluit
BWT	Bouw-en woningtoezicht
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
JUS	Ministerie van Justitie
KHN	Koninklijk Horeca Nederland
MBV	Modelbouwverordening
Nibra	Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding
OCenW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBKO	Vereniging Besturenorganisatie Katholiek Onderwijs
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VOS/ABB	Vereniging van besturen en management van openbare en algemeen toegankelijke scholen
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Wm	Wet milieubeheer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie
Ww	Woningwet