

# **Veilig geregeld**

**Een praktijkonderzoek naar tekortkomingen in  
veiligheidsregelgeving**

**Juni 2002**

## Inhoudsopgave

### Samenvatting IV

#### Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1	Inleiding	1
1.2	Doorlichting	1
1.2.1	Doelstelling	1
1.2.2	Afbakening	1
1.2.3	Werkwijze en opzet van het onderzoek	3
1.2.4	Opzet van het rapport	4

#### Hoofdstuk 2 De resultaten van de doorgelichte objecten

2.1	Inleiding	5
2.2	Knelpunten die <u>binnen</u> het onderzoekskader vallen	6
2.2.1	Compartimentering stations (1)	6
2.2.2	Schuifdeur als vluchtdeur (3)	7
2.2.3	Over de weg openslaande deuren (4)	7
2.2.4	Geen coördinatie vergunningverlening (5)	8
2.2.5	Onvoorspelbare interpretatie regelgeving (6)	8
2.2.6	Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing (7)	8
2.2.7	Signalering van vluchtwegen (8)	9
2.2.8	Verschillende vergunninghouders binnen één object (9)	9
2.2.9	Ondoorzichtige regelgeving (10)	10
2.2.10	Onbekendheid bij normadressaten (13)	10
2.2.11	Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations (14)	10
2.2.12	Geen gezamenlijke handhaving (15)	11
2.3	Knelpunten die <u>buiten</u> het onderzoekskader vallen	11
2.3.1	Monumenten- en bouwvergunning (2)	11
2.3.2	Lage kwaliteit constructieadviezen (11)	11
2.3.3	Achterstand gebruiksvergunningen (12)	12
2.3.4	Glادة of stroeve keukenvloer (16)	12
2.3.5	Brandblusmiddelen in de keuken (17)	12
2.4	Voorlopige conclusie	12

#### Hoofdstuk 3 Analyse knelpunten veiligheidsregelgeving

3.1	Inleiding	14
3.2	Typologie knelpunten, de effecten en algemene toepasbaarheid	15
3.3	Samengevat	18

#### Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

4.1	Inleiding	19
4.2	Reeds in gang gezette actiepunten/ verbeteringen	20
4.3	Aanbevelingen	22
4.3.1	Aanbevelingen met betrekking tot concrete knelpunten	23
4.3.2	Algemene aanbevelingen	25
4.4	Tot slot	27

- Bijlagen:**
1. Startnotitie van de Taskforce slagen voor veiligheid  
*In de opdrachtnotitie geeft de Taskforce de opdracht tot uitvoering van de doorlichting*
  2. Leden Projectgroep Doorlichting Veiligheidsregelgeving  
*Overzicht van de leden van de projectgroep*
  3. Overzicht wet- en regelgeving  
*Een overzicht van de wet- en regelgeving die in het kader van de doorlichting is meegenomen*
  4. Lijst van objecten  
*Een inventarisatie van mogelijke objecten, waaruit de leden van de projectgroep een keuze hebben gemaakt*
  5. Selectiecriteria keuze objecten  
*De projectgroep heeft op basis van een aantal criteria een keuze gemaakt uit de lijst van objecten*
  6. Samenstelling Begeleidingscommissies  
*Overzicht van de leden van de begeleidingscommissies per object*
  7. Samenstelling Klankbordgroep  
*Overzicht van de leden van de klankbordgroep*
  8. Overzicht lopende of net afgeronde projecten  
*Inventarisatie van de belangwekkende projecten*
  9. Eindrapport DHV  
*Het rapport van DHV is bijgevoegd bij dit rapport*

## Samenvatting

### *Onderzoeksvraag*

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de Nieuwjaarsbrand in Volendam is de publieke veiligheid in openbare ruimten nadrukkelijk onder de aandacht gekomen. De oorzaak van deze gebeurtenissen zou liggen in het feit dat de door de overheid gestelde regels om veiligheid te waarborgen niet zouden zijn nageleefd. Vanuit de praktijk klinken geluiden dat het in voorkomende gevallen moeilijk, soms zelfs onmogelijk, is aan de gestelde eisen te voldoen, aangezien er sprake is van tegenstrijdige regelgeving. Op verzoek van de Taskforce ‘Slagen voor Veiligheid’ is onder leiding van het Ministerie van Justitie de wet- en regelgeving die betrekking heeft op veiligheid voor publieke ruimtes op stations, horeca en basisscholen doorgelicht. Naast inzicht in complexe, tegenstrijdige en niet goed op elkaar afgestemde wet- en regelgeving voor publieke veiligheid, moest het onderzoek een overzicht opleveren van de hiermee verbonden knelpunten in de toepassing, uitvoering en handhaving. Het onderzoek heeft zich met name toegespitst op de wet en regelgeving met betrekking tot bouwen, brandveiligheid, arbeidsomstandigheden en milieu.

### *Knelpunten*

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat er nauwelijks aanknopingspunten zijn voor tekortkomingen in de onderzochte regelgeving als zodanig. De gevonden knelpunten hangen veeleer samen met de complexiteit en ontoegankelijkheid van wet- en regelgeving, de geboden beleids- en beoordelingsruimte in de toepassing, uitvoering en handhaving en de gebrekkige coördinatie en samenwerking bij de uitvoering en handhaving die leidt tot onduidelijkheden bij zowel normadressaten, handhavers als uitvoerders.

De gevonden knelpunten zijn in 5 typen samen te brengen tot knelpunten als gevolg van:

- tekortkomingen in de regelgeving
- complexiteit/ontoegankelijkheid van regelgeving
- beleidsruimte/beoordelingsruimte
- moeilijke adresseerbaarheid
- ongecoördineerde uitvoering van regelgeving.

De gevonden knelpunten zijn niet uniek voor de onderzochte objecten. Deze komen breder voor, zo is ook uit eerder onderzoek gebleken. Dat sluit overigens niet uit dat voor andere objecten ook nog andere knelpunten kunnen bestaan.

### *Conclusie*

Het in de praktijk levende beeld dat de wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid vele inhoudelijke tekortkomingen kent, kan naar aanleiding van de doorlichting niet worden bevestigd. Wat in het spraakgebruik wordt aangeduid als ‘tegenstrijdige regels’, blijkt veelal samen te hangen met belangenafwegingen waarvan de uitkomst niet altijd als terecht wordt ervaren. Het betreft bijvoorbeeld economische belangen versus belangen van veiligheid of monumentale belangen. Het onderzoek heeft aangetoond dat de knelpunten in de praktijk van de toepassing, uitvoering en handhaving van de regels niet direct zijn terug te voeren op tegenstrijdigheden of onvolkomenheden in de wet- en regelgeving zelf. Deze constatering doet volgens de projectgroep niet af aan de ernst van de ervaren maatschappelijke problematiek ten aanzien van de veiligheidsregelgeving. Het goed begrijpen en doorgronden van alle wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid is geen gemakkelijke opgave. Er is dan ook nog aanzienlijke vooruitgang te boeken als het gaat om het belang van de publieke veiligheid.

Hoewel de inhoudelijke tekortkomingen in de wet- en regelgeving zelf niet zodanig zijn dat zij de publieksveiligheid in gevaar brengen, zouden voor het publiek onveilige

omstandigheden wel ongemerkt kunnen ontstaan en voortbestaan bij toepassing in de praktijk van de regelgeving. Dit geldt zeker zolang de achterstand ten aanzien van het verlenen van gebruiksvergunningen en meer in het algemeen tekortkomingen bij de vergunningverlening en handhaving van de bouwregelgeving niet zijn weggewerkt. Daarnaast moet echter ook worden benadrukt dat de burger wel een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de naleving van wet- en regelgeving.

### *Oplossingsrichtingen*

De richting van de oplossingen van de gesignaleerde knelpunten zal met name gevonden moeten worden in verbetering en waar mogelijk stroomlijning van voorlichting en communicatie en van de uitvoering en handhaving. Ook zijn verbeteringen mogelijk in de fase van totstandkoming van wet- en regelgeving zelf, zodat van stond af aan duidelijk is welke inspanningen in de uitvoerings- en handhavingfase nodig zijn.

Op al deze punten zijn al veel acties in gang gezet in het kader van Handhaven op Niveau, Actiepunten Enschede/Volendam, MDW-openbare inrichtingen en de Algemene wet bestuursrecht. Dit onderzoek heeft eens te meer het belang van het voortvarend voortzetten dan wel oppakken van deze acties onderstreept. Het heeft dan ook geen toegevoegde waarde om aan deze lijst van acties meer van hetzelfde toe te voegen. Nuttiger is het deze actiepunten eerst te voltooien en de effecten te monitoren alvorens allerlei nieuwe maatregelen aan te kondigen. De belangrijkste actiepunten heeft de projectgroep in een '11-punten kalender' gezet. Hiermee wordt de onderlinge samenhang van deze acties zichtbaar. Tegelijkertijd wordt duidelijk op welk moment een produkt/resultaat beschikbaar is en welke verbeteringen daarvan verwacht mogen worden in het licht van de in dit onderzoek geconstateerde knelpunten.

### *Aanbevelingen*

Naast aanbevelingen voor de concrete knelpunten voor de drie onderzochte objecten heeft de projectgroep vanwege de reeds in gang gezette acties een beperkt aantal algemene aanbevelingen opgesteld. De projectgroep is van mening dat op de centrale overheid de verantwoordelijkheid rust om met meer zorg dan thans gebruikelijk is de invoeringsbegeleiding van nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid ter hand te nemen. Het gaat immers veelal om regelgeving die door mede-overheden dient te worden uitgevoerd en door diverse partijen wordt gehandhaafd. Bovendien is het een gegeven dat veiligheid niet in één wet te regelen valt en dat er altijd sprake zal zijn van samenloop van regelingen.

Deze verantwoordelijkheid impliceert dat vooraf door middel van uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen, scenario- en casestudies goed doordacht wordt welke doelen voor ogen staan en met welke effecten van de regelgeving rekening moet worden gehouden. Vervolgens zal bij majeure regelgevingscomplexen achteraf door middel van evaluatie onderzocht moeten worden of de gestelde doelen zijn bereikt en welke effecten zijn opgetreden teneinde eventueel correcties aan te kunnen brengen. Dit alles betekent dat de rijksoverheid zich meer nog dan gebruikelijk zal moeten inspannen om met andere partners (mede-overheden, bedrijfsleven, maatschappelijke instanties) samen op te trekken in zowel de fase van voorbereiding van wet- en regelgeving als de invoering en de evaluatie daarvan.

Op de medeoverheden rust de verantwoordelijkheid om meer dan thans het geval is zich beter bewust te zijn van de noodzaak van transparantie, heldere communicatie en het afstemmen van werkprocessen in de richting van burgers en bedrijven. Het is zaak dat de overheid betrouwbaar en voorspelbaar opereert. Dit veronderstelt dat zij, daar waar ruimte is voor

beleidsontwikkeling, dat ook daadwerkelijk ter hand neemt en vooraf helderheid biedt over het normstelsel aan de hand waarvan zij zal beoordelen. Ook werkprocessen zullen in het kader van de vergunningverlening en de handhaving zoveel mogelijk op elkaar afgestemd moeten worden. Alleen op deze manier kunnen normadressaten ten volle worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid voor de toepassing en de naleving van normvoorschriften.

Ten slotte heeft het onderhavige project het nut van een objectgerichte aanpak bij doorlichtingsoperaties bewezen en is het zinvol dergelijke doorlichtingsoperaties vaker uit te voeren, bijvoorbeeld in het kader van de MDW-operatie of de opvolger daarvan.

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Inleiding

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam is de publieke veiligheid in openbare ruimten nadrukkelijk onder de aandacht gekomen. Deze gebeurtenissen hebben het beeld bevestigd dat naleving van wettelijke regels niet vanzelfsprekend is. Vanuit de praktijk wordt de niet naleving onder meer toegeschreven aan het feit dat wet- en regelgeving, die betrekking heeft op deze veiligheid, tegenstrijdig is. Het kabinet heeft aan de Taskforce ‘Slagen voor Veiligheid’ de opdracht verleend de regelgeving op het gebied van veiligheid door te lichten. De Taskforce heeft de Minister van Justitie gevraagd deze opdracht uit te voeren.<sup>1</sup> Voor de uitvoering van deze opdracht is een projectgroep ingesteld, onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie, waarin de volgende departementen en organisaties zijn vertegenwoordigd: Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Verkeer en Waterstaat (V&W), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW) en het Openbaar Ministerie (OM)<sup>2</sup>.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde een uiteenzetting van het doel van de doorlichting, het kader waarbinnen de doorlichting heeft plaatsgevonden (de afbakening), een beschrijving van de werkwijze en opzet van het onderzoek alsmede de opzet van het rapport.

### 1.2 Doorlichting

#### 1.2.1 Doelstelling

De opdrachtformulering van de Taskforce 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 staan. De doorlichting moet een overzicht opleveren van de knelpunten in de uitvoering, controle en handhaving. Daarnaast moet het inzicht geven in complexe, tegenstrijdige en niet goed op elkaar afgestemde regels ( en eventueel in het ontbreken van regels), zowel op het 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) dan er nu is, die uitvoerbaar en handhaafbaar is alsmede aanbevelingen met betrekking tot hierop afgestemde bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden’.

#### 1.2.2 Afbakening

Vanwege het brede karakter van de opdracht in relatie tot het bijbehorende strakke tijdpad, heeft de projectgroep een manier gezocht om te komen tot een hanteerbare opdracht. Daarbij zijn ook de reeds lopende projecten die raakvlakken vertonen met de opdracht meegenomen.

---

<sup>1</sup> De startnotitie van de Taskforce (kenmerk EVIP2001/ 89332) is opgenomen in bijlage 1.

<sup>2</sup> Een overzicht van de leden van de Projectgroep Doorlichting Veiligheidsregelgeving is opgenomen in bijlage 2.

### Wet- en regelgeving

De projectgroep heeft alle niveaus van regelgeving in kaart gebracht. Dat wil zeggen regelgeving op het niveau van gemeenten, provincies, Rijk en EG- regelgeving<sup>3</sup>. Een overzicht van de relevante wet- en regelgeving is in bijlage 3 opgenomen<sup>4</sup>. Aangezien veiligheidsregelgeving veelal deel uitmaakt van bredere regelgevingscomplexen<sup>5</sup>, betreft het een onderzoek naar wet- en regelgeving waarin eisen met betrekking tot publieksveiligheid zijn opgenomen (naast andere eisen)<sup>6</sup>. De inhoud van de regeling is niet voorwerp van studie maar de vraag of en in welke mate er sprake is van tegenstrijdigheid, complexiteit, samenloop en onduidelijkheid op het gebied van de regelgeving. Het is in dit verband van belang te wijzen op de betekenis die de Taskforce geeft aan 'complexiteit en tegenstrijdigheden van regelgeving'<sup>7</sup>.

Onder complexe regelgeving verstaat de Taskforce:

- tegenstrijdige regelgeving; onderwerpen die in verschillende regelingen zijn geregeld zijn strijdig met elkaar.
- inconsistente regelgeving; binnen één regeling zijn er strijdige normen.
- niet goed op elkaar afgestemde regelgeving; zaken die niet expliciet zijn vastgelegd in regelgeving kunnen resulteren in fricties tussen verschillende regelingen.
- samenloop van regelgeving; cumulatie van verschillende regels op één object kan leiden tot complexe regelgeving.

De projectgroep geeft in dit rapport een andere invulling aan het begrip complexiteit. De projectgroep schaaft tegenstrijdige regelgeving niet onder de noemer van complexe regelgeving. Waar tegenstrijdigheden betrekking hebben op tekortkomingen of lacunes in de regelgeving, gaat het bij complexe regelgeving juist om in principe correcte regels. Bij complexe regels gaat het om ingewikkelde regels of samenloop met andere regels die het voor de normadressaat en/ of voor de uitvoerder en handhaver moeilijker hanteerbaar maakt. In veel gevallen is het niet goed mogelijk om bijvoorbeeld op eenvoudige wijze (bouw)technisch ingewikkelde zaken in regelgeving neer te leggen. De complexiteit wordt in deze gevallen als gegeven beschouwd, waarvoor andere oplossingsrichtingen voor daarmee verband houdende knelpunten aangewezen zijn dan aanpassingen in de regelgeving zelf.

### Object gerichte aanpak

Om recht te doen aan het verzoek van de Taskforce en het Ministerieel Beleidsteam Enschede/ Volendam om vanuit de praktijk te werken, heeft de projectgroep gekozen voor een objectgerichte aanpak. Vanuit een object is bezien welke regelgeving van toepassing is en welke knelpunten worden ervaren. Daarvoor heeft de projectgroep een lijst aangelegd van denkbare (relevante) objecten (zie bijlage 4). Om vervolgens binnen de tijdsplanning van de

---

<sup>3</sup> DHV is er in haar onderzoek vanuit gegaan dat de relevante Europese regelgeving in nationale regels is geïmplementeerd, zodat deze niet apart in beschouwing is genomen.

<sup>4</sup> Voor een beschrijving van die wet- en regelgeving wordt hier volstaan met een verwijzing naar het rapport van DHV, dat in bijlage 9 is opgenomen

<sup>5</sup> Zie rapport DHV, paragraaf 4.3.1 waar een beschrijving wordt gegeven van de toepasselijke regelgeving.

<sup>6</sup> Dit betekent dat alle wetgeving met betrekking tot bouwen, productie, brandveiligheid, transport, recreatie en werken waarbij zich risico's kunnen voordoen als gevolg van (1) aanwezigheid publiek en/ of (2) gevaarlijke stoffen/ materialen hieronder moet worden begrepen. Bij de doorlichting is voor zover van toepassing ook die wet- en regelgeving betrokken die betrekking heeft op het toezicht, de rampenbestrijding en de inzet van de politie, brandweer en medische hulpverlening.

<sup>7</sup> Zie opdrachtformulering van de Taskforce zoals opgenomen in bijlage 1 van dit rapport.

opdracht te blijven, heeft de projectgroep, op basis van een aantal selectiecriteria<sup>8</sup>, een keuze voor de volgende drie objecten gedaan.

#### *Voor publiek toegankelijke ruimtes op stations*

In stations komen veel functies samen (vervoer, winkels, werken). Er gelden duidelijke publieksrisico's en er is veel verschillende –decentrale- regelgeving op van toepassing. Ook is er sprake van privatiseringsaspecten.

#### *Horeca*

Zowel door de 'Taskforce slagen voor veiligheid' als in het Ministerieel Beleidsteam en de Tweede Kamer is de verwachting uitgesproken dat een onderdeel van horeca meegenomen wordt. Ook hiervoor geldt een duidelijk publieksrisico en veel verschillende –decentrale- regelgeving. De projectgroep is in overleg met Koninklijk Horeca Nederland gekomen tot eetcafés/ danscafés, met name in verband met de combinatie van een Drank- en Horecawetvergunning en de aanwezigheid van een keuken.

#### *Basisscholen*

Het gaat om een kwetsbare doelgroep, een hoog publieksrisico en veel regelgeving, zowel centraal als decentraal. Bovendien is bekend dat basisscholen zich geen specifieke veiligheidsexpertise kunnen veroorloven. De bekostiging door de overheid van de huisvesting van basisscholen speelt, zeker sinds de decentralisatie, een prominente rol; de verantwoordelijkheden zijn opnieuw toegedeeld. Deze herverdeling kent een aantal leemten die consequenties voor de veiligheid met zich mee kunnen brengen. Indien immers niet duidelijk is wie verantwoordelijk is, bestaat de mogelijkheid dat bepaalde taken blijven liggen.

### *1.2.3 Werkwijze en opzet van het onderzoek*

De projectgroep heeft het feitelijke onderzoek naar de kwaliteit van wet- en regelgeving uitbesteed aan onderzoeksbureau DHV te Amersfoort<sup>9</sup>. Dit onderzoek heeft ten eerste een overzicht van concrete in de praktijk voorkomende knelpunten opgeleverd. Deze knelpunten zijn vertaald naar een aantal typen knelpunten die het uitgangspunt vormen van de door de projectgroep geformuleerde oplossingsrichtingen die tevens kunnen worden ingezet bij het oplossen van knelpunten die bij andere dan de geselecteerde objecten zijn/ in de toekomst worden geconstateerd.

Voor de doorlichting van de drie objecten zijn onder voorzitterschap van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie, drie verschillende begeleidingscommissies ingesteld waarin, naast de meest betrokken departementen, andere betrokken instanties vertegenwoordigd waren<sup>10</sup>. De taak van de begeleidingscommissies bestond uit het leveren van input en het bewaken van de richting van het onderzoek. Er werd periodiek aan de projectgroep gerapporteerd.

---

<sup>8</sup> De lijst met selectiecriteria is opgenomen in bijlage 5. Doel van de selectie was om knelpunten boven water te krijgen die breder voor zouden kunnen komen. De keuze van de objecten heeft een zekere beperking van het onderzoek met zich mee gebracht; dit is in overleg met de Taskforce gebeurd.

<sup>9</sup> Het eindrapport van DHV is integraal bijgevoegd als bijlage 9.

<sup>10</sup> De samenstelling van de drie afzonderlijke begeleidingscommissies is opgenomen in bijlage 6.

Ten slotte heeft de projectgroep een klankbordgroep ingesteld om de resultaten van het DHV-onderzoek te beoordelen en het eindrapport van de projectgroep van input te voorzien<sup>11</sup>.

#### *1.2.4 Opzet van het rapport*

In het volgende hoofdstuk komen de onderzoeksresultaten van DHV aan de orde. De analyse van de projectgroep waarbij de resultaten naar een meer abstract niveau worden vertaald is in hoofdstuk 3 opgenomen. Het laatste hoofdstuk bevat conclusies en aanbevelingen van de projectgroep, zowel algemene als meer specifieke met betrekking tot de concrete objecten.

---

<sup>11</sup> De samenstelling van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage 7.

## Hoofdstuk 2 Resultaten van de doorgelichte objecten

### 2.1 Inleiding

Op basis van deskresearch, bestaande onderzoeken en gesprekken met partijen/ actoren in het veld (expertpanels) zijn door DHV 17 concrete knelpunten gesignaleerd. Deze knelpunten zijn echter, ondanks het feit dat ze (vaak) als zodanig zijn opgevoerd, nauwelijks terug te voeren op tekortkomingen in de regelgeving. Een nadere beschouwing heeft uitgewezen dat het veelal andersoortige knelpunten betreft die in de praktijk problemen opleveren voor de partijen.

Vanuit de praktijk is aangegeven dat er soms sprake is van tegenstrijdigheid tussen twee regelingen. Nadere beschouwing leert dat het in feite een belangenfrictie betreft, te weten het algemeen belang dat beschermd wordt door de regelgeving versus de persoonlijke belangen van de normadressaat. Dit is met name vanuit de horeca aangedragen. Indien bijvoorbeeld een horecaonderneming gevestigd is in een pand dat onder de bescherming van de Monumentenwet valt, kan dat problemen met zich meebrengen<sup>12</sup>. De eisen waaraan de ondernemer moet voldoen om het pand brandveilig te maken (door bijvoorbeeld het aantal vluchtwegen af te stemmen op het aantal beoogde bezoekers) in relatie tot het gebruik van het pand, kunnen dikwijls niet gerealiseerd worden in verband met de Monumentenwetbescherming (verbouwingen dienen ingepast te worden in de monumentale karakter van het pand). Hier is sprake van samenloop/stapeling van voorschriften, maar niet van tegenstrijdigheid. Dit wordt echter wel als knellend ervaren door de ondernemer die een economisch belang heeft en dus gebaat is bij zoveel mogelijk bezoekers.

Door de verscherpte controle als gevolg van de brand in Volendam zien ondernemers zich geconfronteerd met strengere handhaving van de eisen in het kader van de brandveiligheid. De overheid heeft jarenlang veelal niet adequaat gehandhaafd; de betrokkenen hadden derhalve weinig prikkels tot naleving. Door nu wel te handhaven worden ondernemers geconfronteerd met reeds bestaande regels, die voor hen als nieuw worden ervaren. Het 'nieuwe' beleid wordt vervolgens als onrechtvaardig ervaren. De normen zijn echter niet tegenstrijdig, maar er bestaat spanning tussen het algemeen belang en de persoonlijke (economische) belangen van de normadressaat.

Voor zover de gesignaleerde knelpunten terug te voeren zijn op de bouwregelgeving hebben de problemen veelal te maken met wijziging van de bestemming of het gebruik van een bouwwerk. In het geval van nieuwbouw bestaat de mogelijkheid op voorhand rekening te houden met de toepasselijke voorschriften. Bij bestaande bouw bestaan echter vaak niet zoveel keuzemogelijkheden voor aanpassingen en zal bij een wijziging van de bestemming of gebruik een belangenafweging op maat moeten worden gemaakt. Daarnaast speelt ook de inhaalslag die gemaakt wordt met de verlening van de gebruiksvergunning een rol. Het feit dat voor het gebruik van een ruimte/ bouwwerk nu gebruiksvergunningen worden afgegeven, kan met zich meebrengen dat er naar aanleiding daarvan aanpassingen nodig zijn. Ook in zo'n geval zullen vaak dergelijke belangenafwegingen op maat moeten worden gemaakt.

---

<sup>12</sup> Ten behoeve van de doorlichting is door Koninklijk Horeca Nederland (KHN) een quickscan gemaakt van de regelgeving. Meerdere knelpunten betreffen vermeende strijdigheid tussen de monumentenwet en de bouwvergunning. In bijlage 7 van het DHV rapport komen de door KHN naar voren gebrachte knelpunten aan de orde.

In dit hoofdstuk zullen de verschillende knelpunten uiteen worden gezet, ondersteund met illustraties uit de praktijk. De inventarisatie zoals deze is opgenomen in tabel 1 is door DHV aangeleverd en wordt door de projectgroep overgenomen (inclusief het onderscheid tussen knelpunten die binnen en buiten het onderzoekskader vallen. Bij de afzonderlijke knelpunten wordt aangegeven in hoeverre de projectgroep het geconstateerde knelpunt onderschrijft en derhalve meeneemt in de analyse (hoofdstuk 3) en bij de aanbevelingen (hoofdstuk 4).

Tabel 1 Totaaloverzicht van de in de praktijk gesignaleerde knelpunten<sup>13</sup>

Nr.	Titel gesignaleerd knelpunt	STATIONS	HORECA	BASISSCHOLEN
<b>Knelpunten die binnen het onderzoekskader vallen</b>				
1	Compartimentering stations	*		
3	Schuifdeur als vluchtdeur / nooduitgang		*	
4	Over de weg openslaande deuren		*	
5	Geen coördinatie vergunningverlening	*	*	*
6	Onvoorspelbare interpretatie regelgeving		*	
7	Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing	*	*	
8	Signalering van vluchtwegen	*	*	*
9	Verschillende vergunninghouders binnen één object	*		*
10	Ondoorzichtige regelgeving	*	*	*
13	Onbekendheid bij normadressaten	*	*	*
14	Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations	*		
15	Geen gezamenlijke handhaving		*	*
<b>Knelpunten die buiten het onderzoekskader vallen</b>				
2	Monumenten- en bouwvergunning		*	
11	Lage kwaliteit constructieadviezen	*		
12	Achterstand gebruiksvergunningen	*	*	*
16	Gladde of stroeve keukenvloer		*	
17	Brandblusmiddelen in de keuken		*	

## 2.2 Knelpunten die binnen het onderzoekskader vallen

### 2.2.1 Compartimentering Stations (1)

In het Bouwbesluit zijn eisen opgenomen om uitbreiding van brand te voorkomen. Aan de oppervlakte van een brandcompartiment is een maximum gesteld om de brandveiligheidsrisico's beheersbaar te maken. Uit ervaringsgegevens is gebleken dat branden in ruimten groter dan 1000 m<sup>2</sup> in het algemeen moeilijk met normale veiligheidsmaatregelen en bestrijdingsmiddelen beheersbaar zijn. Toch kan het gewenst of noodzakelijk zijn ruimten te bouwen groter dan de in de prestatie-eis vermelde oppervlakte. In die gevallen moet de aanvrager van een bouwvergunning aantonen dat de gekozen ontwerp oplossing voor alle relevante aspecten uit het Bouwbesluit aan de gestelde functionele eisen en aan het niveau van de prestatie-eis waarvan wordt afgeweken op gelijkwaardige wijze voldoet. Hiervoor is niet één vaste oplossing te geven omdat een en ander afhangt van een veelheid aan factoren, zoals bijvoorbeeld het aantal bezoekers (in verband met vluchtwegen) en van het materiaalgebruik /

<sup>13</sup> De door DHV aan de knelpunten gegeven titel en nummering is aangehouden.

aanwezig materiaal (vuurbelasting). Voor gelijkwaardigheidsbepalingen bestaan geen toetsingskaders. De projectgroep onderkent het naar voren gebrachte als een knelpunt.

In de panelbijeenkomst is door de regionale brandweer aangegeven dat bij verblijfsruimten grenzend aan tunnels (bijvoorbeeld stations) niet kan worden voldaan aan de eis van compartimentering (omdat voor tunnels alleen een functionele compartimenteringseis bestaat en voor een verblijfsruimte een prestatie-eis). In een dergelijk geval moet een andere oplossing worden gezocht die als gelijkwaardig kan worden geaccepteerd, dat wil zeggen die voldoet aan de onderliggende functionele eis en aan het niveau van de prestatie-eis waarvan wordt afgeweken. In de praktijk wordt dit in onderling overleg tussen architect en de brandweer geregeld.

### 2.2.2 *Schuifdeur als vluchtdeur (3)*

Een feitelijke tegenstrijdigheid bestaat tussen het Bouwbesluit en het Arbobesluit. Ingevolge artikel 2.171 Bouwbesluit is een schuifdeur als nooduitgang toegestaan; artikel 3.7 van het Arbobesluit verbiedt dit uitdrukkelijk. De projectgroep onderschrijft dit knelpunt.

Er bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de toelaatbaarheid van een schuifdeur als vluchtdeur/ nooduitgang. Ingevolge artikel 2.146, lid 9; 2.148, lid 4; 2.151, lid 4; 2.152, lid 4; 2.171; 2.180 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. Krachtens artikel 3.7 vierde lid Arbeidsomstandighedenbesluit mogen schuifdeuren niet als nooduitgang worden gebruikt.

### 2.2.3 *Over de weg openslaande deuren (4)*

Op grond van het Bouwbesluit mogen deuren en ramen 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 bevinden.

Voor bestaande bouw geldt dat deuren en ramen 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.

Dat betekent dat een over de weg openslaande (vlucht)deur ingevolge bovenstaande eisen niet toegestaan is, en een over de weg openslaand raam uitsluitend indien dit hoog genoeg geplaatst wordt.

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 deuren en ramen 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. Uit de praktijk blijkt dat er onduidelijkheid over deze norm bestaat; wat in de ene gemeente is toegestaan verbiedt de andere gemeente terwijl er geen sprake is van ruimte voor eigen beleid van een gemeente. Ook blijkt het moeilijk informatie te krijgen over hoe de norm nu precies uitgelegd moet worden. De projectgroep is van mening dat het knelpunt te maken heeft met de complexiteit van de bouwregelgeving in casu; uit de regelgeving is moeilijk op te maken wat nu precies geldt ten aanzien van over de weg openslaande deuren.

Uit het veld is gebleken dat een naar buiten openslaande vluchtdeur aan de openbare weg noch bij nieuwbouw, noch bij verbouw is toegestaan en een naar binnen draaiende vluchtdeur of schuifdeur evenmin (een vluchtdeur mag niet tegen de vluchtrichting in open gaan,; vgl. de artikelen 2.75; 2.76; 2.77; 2.79; 2.80 en de artikelen 2.146, lid 9; 2.148, lid 4; 2.151, lid 4; 2.152, lid 4; 2.171; 2.180). Hoewel voor het volgen van deze voorschriften bouwkundige oplossingen mogelijk zijn (terugliggende deur in bijvoorbeeld een portiek) en lang niet altijd sprake zal zijn van een situering aan de openbare weg (voortuin, terras, etc.) ervaren ondernemers dit in voorkomende gevallen als een ernstige beperking in de mogelijkheden om nooduitgangen te maken. In die gevallen kan de horecaondernemer door de gemeente genoodzaakt worden het aantal bezoekers te reduceren. Het maximaal aantal toe te laten bezoekers is direct gerelateerd aan het aantal 'erkende' nooduitgangen

#### *2.2.4 Geen coördinatie vergunningverlening (5)*

De voor één activiteit benodigde vergunningen worden op verschillende tijdstippen en door verschillende loketten en/of diensten afgegeven. De projectgroep onderschrijft dit knelpunt.

Vanuit NS-stations is opgemerkt dat bij het verlenen van de bouwvergunning veelal geen rekening wordt gehouden met de brandveiligheidsvoorschriften die voortvloeien uit het gewenste gebruik van het gebouw en te zijner tijd in de gebruiksvergunning worden opgenomen. Dat confronteert de aanvrager op het moment dat hij het gebouw in gebruik wil nemen met eisen die hij, achteraf gezien, bij de bouw al had willen en kunnen meenemen. Door horecaondernemers is aangegeven dat, ondanks dat de aanvraag voor verschillende vergunningen op hetzelfde tijdstip is gedaan, het moment van vergunningverlening verschillend is. Dat maakt dat de ondernemer tot afgifte van de laatste vergunning in onzekerheid verkeert of hij met de activiteiten kan starten.

#### *2.2.5 Onvoorspelbare interpretatie regelgeving (6)*

Veel regelgeving biedt ruimte voor nadere invulling en interpretatie door vergunningverleners en toezichthouders. Dit doet zich met name voor als niet exact is omschreven waaraan de aanvrager van een vergunning moet voldoen of wat hij/zij juist niet mag doen. Dit is het geval bij regelgeving die gebruik maakt van doelvoorschriften, die wel het doel, maar niet het precieze middel aangeven. Dit type regelgeving is door de overheid geïntroduceerd met het oog op deregulering en de mogelijkheid om in de praktijk maatwerk te leveren. Op een lager niveau wordt over de invulling van die ruimte niet altijd vooraf gecommuniceerd. Het is voor de aanvrager niet altijd duidelijk welke oplossingen worden toegestaan door vergunningverlener en toezichthouder. De projectgroep erkent dat dit in de praktijk als een knelpunt kan worden ervaren.

Ondernemers die in verschillende gemeenten actief zijn worden met verschillende beoordelingen van een zelfde situatie geconfronteerd, zoals rond de jaarwisseling 2001/2002 waar per gemeente een wisselend beleid rond het ophangen van kerstversiering werd gevoerd.

#### *2.2.6 Afbakening vergunningplichtig deel bij verbouwing (7)*

Ingevolge artikel 4 van de Woningwet zijn bij verbouw van een pand de voorschriften van het Bouwbesluit met betrekking tot nieuwbouw (die strenger zijn dan de voorschriften m.b.t. bestaande bouw) slechts van toepassing op die specifieke vernieuwing, verandering of

vergroting. Een dergelijke ingreep kan echter consequenties hebben voor een ander gebouwdeel. De gemeente heeft de bevoegdheid om in zo'n geval aanvullende eisen voor de rest van het pand te stellen. Omdat de werkelijkheid zo divers is biedt maatwerk in zulke situaties de beste kansen op een optimale oplossing die bovendien ook maatschappelijk gedragen wordt. Het knelpunt voor de aanvrager is dat hij niet altijd kan voorzien hoever de gemeente daarin zal gaan. De beslissingsruimte die de regelgeving hier biedt kan dus tot rechtsonzekerheid leiden.

De projectgroep wil hier opmerken dat wijzigingen in bestaande bouw dermate kunnen ingrijpen in de constructie van het gehele gebouw, dat aanpassing van de rest van het gebouw noodzakelijk kan zijn. Zo zal bij het toevoegen van etages aan een gebouw ook de fundering en eventuele aanpassingen daarvan in de beoordeling van de aanvraag moeten worden meegenomen. Juist omdat de werkelijkheid zo divers is, laten dit soort situaties zich niet in regels of beleid vangen en is maatwerk de enig aanvaardbare optie. De projectgroep is dan ook van mening dat hier geen sprake is van een knelpunt.

Railinfrabeheer heeft in een bepaald geval de ervaring opgedaan dat bij de verbouwing van een deel van het bouwwerk ook de vluchtwegen moesten worden aangepast. Strikt genomen zijn de vluchtwegen geen onderdeel van de verbouwing. Vooraf was dit voor de ondernemer onduidelijk. Indien het bouwwerk na de verbouwing echter meer mensen kan herbergen zal de capaciteit van de vluchtwegen hierop moeten worden aangepast. Ook de eisen met betrekking tot de vluchtwegen zullen dan aan het niveau van de nieuwbouw worden aangepast.

### 2.2.7 *Signalering vluchtwegen (8)*

De signalering van vluchtwegen is zowel in het Bouwbesluit, als in de modelbouwverordening (artikel 13 MBV) en in de Arbowetgeving (artikel 3.7 zesde lid en artikel 8.4 Arbobesluit en artikel 8.1 tot en met 8.29 Arboregeling) geregeld. Er zijn geen tegenstrijdigheden ontdekt in de verscheidene regelingen, zodat toepassing van de eisen niet tot problemen leidt. In het nieuwe Bouwbesluit, dat in werking treedt op 1 januari 2003, is de signalering van vluchtwegen niet meer geregeld. Dit zal in de nog aan te passen MBV worden geregeld. De projectgroep erkent dat regels inzake vluchtwegen nu over verschillende regelgevingscomplexen zijn verspreid, maar is van mening dat het geen knelpunt zal opleveren als het tijdig in de MBV is geregeld.

-

### 2.2.8 *Verskillende vergunninghouders binnen een object (9)*

Bij ruimten waar verschillende functies samenkomen is er sprake van verschillende vergunninghouders voor dezelfde soort vergunning binnen één object, c.q. verschillende normadressaten voor dezelfde algemene regels. De versnippering over verschillende vergunninghouders kan invloed hebben op de publieksveiligheid, omdat de regelgeving niet één normadressaat verantwoordelijk stelt voor de arbeidsveiligheid en het brandveilig gebruik van de ruimte. Bovendien kan zich de vraag voordoen wie welke maatregelen uit hoofde van een gebruiksvergunning dient te betalen. De projectgroep onderschrijft dit knelpunt.

Door Railinfrabeheer is aangegeven dat er binnen een station verschillende vergunninghouders kunnen zijn voor de gebruiksvergunning. Soms worden gebruiksvergunningen door NS stations aangevraagd, soms door iedere ondernemer afzonderlijk.

Daarnaast heeft de Arbeidsinspectie juridisch alleen te maken met werkgevers, dus apart met NS Stations en de winkeltjes. Ook de milieuregelgeving richt zich afzonderlijk tot de winkeltjes en NS Stations.

### *2.2.9 Ondoorzichtige regelgeving (10)*

De regelgeving die eisen bevat om de veiligheid te waarborgen is complex. De relevante regels zijn verspreid over de verschillende niveaus van wet- en regelgeving, zodat het door de normadressaat, uitvoerder en handhaver als niet toegankelijk wordt ervaren. De projectgroep onderschrijft dit knelpunt.

De problematiek inzake ‘over de weg openslaande deuren’ is een typisch voorbeeld van ondoorzichtige regelgeving.

### *2.2.10 Onbekendheid bij normadressaten (13)*

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. De projectgroep onderschrijft dit knelpunt.

De verantwoordelijkheid aangaande het aanvragen van de gebruiksvergunning voor scholen berust bij het schoolbestuur. Daar de leden van het schoolbestuur doorgaans niet uit hoofde van hun professie aan de school verbonden zijn ontbreekt vaak de kennis van de verplichtingen op grond van de wet, zo ook van de gebruiksvergunning voor een school.

### *2.2.11 Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations (14)*

Het vervoer van gevaarlijke stoffen door tunnels brengt een hoger risico voor de veiligheid mee dan het vervoer door de open lucht. Dit risico speelt met name bij ondergrondse stations, omdat zich daar reizigers ophouden. Het opheffen van die risico's vergt afzonderlijke bouwkundige investeringen. Bovendien kan op grond van artikel 30 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen de Minister van Verkeer en Waterstaat het vervoer van gevaarlijke stoffen verbieden over trajecten die door ondergrondse stations voeren. Tot op heden is een dergelijk verbod niet geëffectueerd. De projectgroep stelt vast dat er sprake is van een knelpunt.

Met name bij het ondergrondse station van Rijswijk is bij de afgifte van de gebruiksvergunning dit knelpunt signaleerd. Dit station is gebouwd in een uitvoering die niet is berekend op calamiteiten met wagons gevuld met gevaarlijke stoffen. Daarvoor is 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, mede omdat de Minister van V&W geen gebruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid dit vervoer te verbieden. Voor het verkrijgen van een gebruiksvergunning is dit echter een belangrijk aspect gebleken, omdat de gemeente het vervoer van gevaarlijke stoffen door het station niet wilde toestaan.

### 2.2.12 Geen gezamenlijke handhaving (15)

Het toezicht op de naleving van de verschillende wet- en regelgeving wordt door verschillende toezichthouders uitgevoerd. De toezichthouders werken ieder, als gevolg van prioriteitstelling, volgens een bepaalde systematiek. Hierbij wordt een verschillend sanctiebeleid toegepast. Tussen de verschillende toezichthouders vindt onvoldoende afstemming plaats. De ene toezichthouder let niet of nauwelijks op wat voor andere toezichthouders van belang kan zijn; er is geen sprake van ‘elkaars ogen en oren zijn’. Ook wordt daar nauwelijks voorlichting over gegeven. De projectgroep onderschrijft dit knelpunt.

De arbeidsinspectie heeft aangegeven branchegewijs te controleren volgens een projectplan, dat aangeeft hoe de arbeidsinspectie optreedt. De milieuregelgeving wordt ook periodiek, dan wel projectmatig gecontroleerd. Afstemming tussen arbeidsinspectie en gemeentelijke milieudienst vindt niet structureel plaats.

### 2.3 Knelpunten die buiten het onderzoekskader vallen

DHV heeft in zijn rapport ook knelpunten vermeld die buiten de strikte onderzoeksopdracht vallen, bijvoorbeeld omdat de ruimte niet voor publiek toegankelijk is (de keuken van een café) of omdat het constructieve veiligheid betreft. Voor de volledigheid worden die knelpunten hieronder beschreven. De projectgroep laat deze in zijn verdere analyse buiten beschouwing.

#### 2.3.1 Monumenten- en bouwvergunning (2)

Dit knelpunt is reeds in de inleiding aan de orde geweest. Voor een meer uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar de inleiding van dit hoofdstuk en paragraaf 4.10.2 van het rapport van DHV.

Dit knelpunt wordt vooral door horecaondernemers ervaren omdat zij veelal in (oude) binnensteden hun zaak exploiteren en daar te maken hebben met de beperkingen die aan gebouwen kleven die onder de bescherming van de Monumentenwet vallen.

#### 2.3.2 Lage kwaliteit constructieadviezen (11)

Als gevolg van weinig ervaring en te weinig kennis van de wettelijke verplichtingen leveren constructeurs niet altijd werk van voldoende kwaliteit. Constructieve veiligheid valt niet binnen de reikwijdte van het onderzoek en wordt dus buiten beschouwing gelaten.

In de paneldiscussies is naar voren gebracht dat binnen de architectenwereld de kennis van de bouwregelgeving soms te wensen overlaat. Bouwprojecten worden niet meer altijd gedaan door deskundige architecten en er is niet meer sprake van één constructeur die het overzicht houdt. Indien er wijzingen in het bouwplan optreden is het van belang dat wordt bezien wat de gevolgen zijn van dergelijke wijzingen om fouten te voorkomen. Door het gebrek aan deskundigheid gebeurt dit niet in alle gevallen even goed.

### 2.3.3 *Achterstand gebruiksvergunningen (12)*

De verlening van gebruiksvergunningen en het actualiseren ervan in verband met gewijzigde omstandigheden (gebruik, gemeentelijk beleid, verbouwing) kennen sinds de invoering van de gebruiksvergunning in de modelbouwverordening van de VNG (in 1992) een achterstand. Er is geen sprake van tegenstrijdigheid in de regelgeving; het is een gevolg van prioriteitstelling binnen de gemeenten.

Met name vanuit stations is aangegeven dat er sprake is van een achterstand. Sinds de brand in Volendam is er voor wat betreft de sector horeca een enorme inhaalslag gemaakt.

### 2.3.4 *Gladde of stroeve keukenvloer (16)*

De Arboregelgeving schrijft, op grond van veiligheidsoverwegingen, stroeve vloeren op de arbeidsplaats voor; de Warenwet daarentegen schrijft vanuit hygiënisch oogpunt keukenvloeren voor die goed zijn schoon te houden voor. Aangezien de keuken van een horecagelegenheid niet een voor publiek toegankelijke ruimte is, valt dit knelpunt buiten het onderzoekskader.

De horeca heeft hiermee te maken; de Arbeidsinspectie wil een stroeve vloer, terwijl de Keuringsdienst van Waren een gladde vloer voorschrijft. In de praktijk wordt gezocht naar een vloer die zowel aan de Arbonorm (je moet er niet op uit kunnen glijden) als aan de Warenweteis voldoet (je moet de vloer goed schoon kunnen houden).

### 2.3.5 *Brandblusmiddelen in de keuken (17)*

Zowel de Warenwet als de gebruiksvergunning bevatten eisen inzake de plaats van brandblusmiddelen in de keuken. De regelgeving bevat op zich geen tegenstrijdige eis. Indien het bevoegd gezag de voorwaarden in de gebruiksvergunning zodanig invult dat zij de plaats van de blustoestellen concreet vastlegt kan een tegenstrijdigheid ontstaan. Namelijk in het geval dat in de gebruiksvergunning die plaats wordt aangewezen die volgens de Warenwet niet is toegestaan.

Vanuit de horeca is gemeld dat de brandweer de aanwezigheid van brandblusmiddelen in de keuken verplicht (in verband met brandgevaar), de Keuringsdienst van Waren verbiedt het plaatsen van brandblusmiddelen direct boven de werkruimte. Dit knelpunt is in de praktijk eenvoudig op te lossen door het ophangen van dergelijke middelen een halve meter naast de bereidingsplek of in te bouwen in een kast.

## 2.4 *Voorlopige conclusie*

Het onderzoek heeft de gedachte dat er veel mis is met de veiligheidsregelgeving weerlegd ten aanzien van de drie geselecteerde objecten. Slechts één van de geconstateerde knelpunten is direct terug te voeren op tekortkomingen of onvolkomenheden in de regelgeving zelf, te weten knelpunt nr. 3, 'schuifdeur als vluchtdeur'. De knelpunten nummer 7 en 8 zijn door DHV als knelpunten aangevoerd die zijn terug te voeren op een tekortkoming in de regelgeving. De projectgroep onderschrijft deze conclusie niet. In het geval van knelpunt 7 (afbakening van vergunningplichtig deel bij verbouwing) kan inderdaad soms sprake zijn van

onduidelijkheid bij de aanvrager omtrent door de gemeente gestelde aanvullende eisen. Maar omdat de werkelijkheid zo divers is, zijn bepaalde situaties die toezien op de bouw niet in regels of beleid te vangen. Voor wat betreft knelpunt 8 (signalering van vluchtwegen) is er weliswaar sprake van verspreiding over verschillende regelgevingscomplexen, maar deze is onderling niet tegenstrijdig.

De conclusie dat er niets mankeert aan de wet en regelgeving kan echter evenmin worden getrokken. In de praktijk ervaren ondernemers knelpunten. Een deel van die knelpunten komt voort uit het feit dat de regelgeving een vrije beroepsuitoefening inperkt. Dat gebeurt veelal niet zomaar, de inperking strekt ertoe anderen (bijvoorbeeld gebruikers van een horecagelegenheid) te beschermen. Een ander deel van de 'klachten' uit de praktijk is terug te voeren op de complexiteit van de regelgeving (ingewikkelde regelgeving, stapeling van regelgeving), en op het gegeven dat het voor ondernemers niet altijd duidelijk is op welke wijze de regelgeving wordt toegepast, uitgevoerd en gehandhaafd.

## Hoofdstuk 3. Analyse kader

### 3.1 Inleiding

Centraal in dit hoofdstuk staat het rubriceren van de specifieke knelpunten in typologieën van knelpunten die voor meerdere objecten kunnen gelden, alsmede de effecten en algemene toepasbaarheid van deze typologieën.

Alvorens echter op deze typologieën van knelpunten in te gaan beziet de projectgroep de resultaten van het onderzoek van DHV in het licht van de opdrachtformulering van de Taskforce.

*‘De doorlichting van de veiligheidsregelgeving moet een overzicht opleveren van knelpunten bij de toepassing, uitvoering, controle en handhaving’.*

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat de projectgroep omwille van de hanteerbaarheid van de opdracht en het strakke tijdpad een beperkt onderzoek heeft laten uitvoeren. Uit dit onderzoek zijn 17 concrete knelpunten naar voren gekomen. Deze knelpunten zijn besproken in hoofdstuk 2.

*‘Daarnaast moet de doorlichting inzicht geven in complexe, tegenstrijdige en niet goed afgestemde regels ( en eventueel in het ontbreken van regels), zowel op het niveau van bestuurlijke en handhavende bevoegdheden als op het niveau van de normstelling opdat de naleving kan worden verbeterd’.*

Vermeld is reeds dat de doorlichting vrijwel geen tegenstrijdigheden of andere onjuistheden in de regelgeving heeft aangetroffen. Slechts in een geval, het toelaten van een schuifdeur als vluchtdeur/ nooduitgang, is sprake van een evidente tekortkoming in de wet- en regelgeving. Wel spelen de complexiteit en de ontoegankelijkheid van de regelgeving, de geboden beleids- en beoordelingsruimte en de gebrekkige coördinatie en samenwerking bij de uitvoering en handhaving een rol bij de aangetroffen knelpunten. De complexiteit en ontoegankelijkheid van regelgeving merkt de projectgroep niet aan als een gebrek aan regels als zodanig, maar is veeleer een gegeven.

*‘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) dan er nu is, die uitvoerbaar en handhaafbaar is alsmede aanbevelingen met betrekking tot hierop afgestemde bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden’.*

Voor de conclusies en aanbevelingen wordt hier volstaan met een verwijzing naar het hoofdstuk 4.

De projectgroep is van mening dat, alvorens in te gaan op de typologieën van knelpunten de achtergronden van de sectorsgewijze opzet van wetgeving en het gebruik van doelvoorschriften een andere toelichting behoeft.

#### *De sectorsgewijze opzet van wetgeving*

De wetgever pleegt in verschillende wetten verschillende belangen en waarden te beschermen: de belangen van monumenten in de Monumentenwet; de belangen van het milieu in de milieuwetgeving enzovoorts. Deze sectorsgewijze opzet van de regelgeving is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Het heeft echter het nadeel dat er situaties ontstaan waarin

verschillende belangen in het geding zijn die ieder weer volgens eigen procedures worden beschermd. Voor het starten van bijvoorbeeld een horecaonderneming zijn al gauw meerdere vergunningen nodig van verschillende instanties met hun eigen vergunningstelsels en procedures opgesteld vanuit het door hun te dienen belang. Wet- en regelgeving die op verschillende niveaus tot stand komt geeft een extra dimensie aan deze problematiek.

Hoewel de wet- en regelgeving binnen de verschillende sectoren goed geregeld kan zijn kunnen zich als gevolg van deze sectorsgewijze opzet wel knelpunten voordoen op het niveau van uitvoering en handhaving.

### *Doelvoorschriften*

Uitgangspunt van de decentralisatiegedachte is dat taken en bevoegdheden op het niveau worden neergelegd waar ze op doelmatige en doeltreffende wijze kunnen worden uitgevoerd. De wet geeft de abstracte norm of een doelvoorschrift; het bestuur heeft soms meer of minder beleidsvrijheid en beoordelingsruimte om in concreto de belangen van de burger en de in de wetgeving beschermde belangen af te wegen. Om een goede invulling aan deze doelvoorschriften te geven is het van belang dat voldoende juridische kwaliteit op het decentrale niveau aanwezig is. Ook (inhoudelijke) kennis van zaken speelt een rol. Waar dit ontbreekt of onvoldoende prioriteit geniet zal invulling van de doelvoorschriften niet of onvoldoende geschieden. Onduidelijkheid met betrekking tot de invulling van de beleids- cq beoordelingsruimte, ongecoördineerde uitvoering en moeilijk adresseerbaarheid kunnen hier als knelpunten uit voortvloeien.

### *3.2. Typologie knelpunten, de effecten en algemene toepasbaarheid*

In het onderzoeksrapport van DHV is tot een rubricering van knelpunten gekomen die door de projectgroep wordt onderschreven en in dit rapport wordt gevolgd. De in het onderzoek naar voren gekomen knelpunten worden in zes typologieën gecategoriseerd, waarvan er vijf binnen het onderzoek vallen. Het zesde type 'belangenfrictie'<sup>14</sup> is een type knelpunt dat door de normadressaat als zeer knellend wordt ervaren maar niet is terug te voeren tot enig tekort in de wet- en regelgeving en valt als zodanig dan ook buiten de onderzoeksopdracht. Bij het analysekader is rekening gehouden met het traject van regelgeving op het gebied van veiligheid en de daarbij behorende verantwoordelijkheden, zoals de beleidsontwikkeling, het opstellen van wetgeving, implementatie, toepassing, uitvoering, handhaving en evaluatie.

Onderstaand worden de vijf typologieën die binnen het onderzoekskader vallen van een algemene definitie voorzien. Tevens wordt daarbij aangegeven hoe deze vijf typologieën doorwerken op de niveaus van wet- en regelgeving, uitvoering, handhaving, vergunningverlening en normadressaten. Tenslotte wordt een oordeel gegeven over de toepasbaarheid van deze typologieën voor andere objecten.

De 5 typen knelpunten zijn:

#### *a. Knelpunten als gevolg van tekortkomingen in regelgeving:*

Inconsistentie binnen een regeling dan wel onverenigbaarheid van voorschriften in verschillende regelingen.

Tekortkomingen in de regelgeving in de vorm van bijvoorbeeld tegenstrijdigheden werken zowel door naar de uitvoering (vergunningverlening) als naar de handhaving. Als handhavers er onderling niet uitkomen, worden tekortkomingen in de regelgeving veelal neergelegd bij burgers, exploitanten etc.

---

<sup>14</sup> Op het zesde type, belangenfrictie, is in de inleiding van hoofdstuk 2 reeds ingegaan.

*b. Knelpunten als gevolg van complexiteit/ ontoegankelijkheid van regelgeving*

Regelgeving die door zijn aard, vanwege de problematiek of door samenloop met andere regels, complex is. De regelgeving is niet altijd bekend bij uitvoerder, handhaver of normadressaat dan wel is door inhoud of vormgeving niet goed te begrijpen. Cumulatie van regelgeving van toepassing op een en hetzelfde object vergroot de onbekendheid, complexiteit en ontoegankelijkheid.

Knelpunten op het niveau van onbekendheid en ontoegankelijkheid van de regelgeving bevorderen niet de naleving van de normen die in wet- en regelgeving zijn gesteld. Hoewel het de verantwoordelijkheid is van de normadressaat om regelgeving uit te voeren, ontslaat dit de wetgever en het bestuur niet van de taak om de bekendheid en toegankelijkheid van de wet te vergroten voor de doelgroepen die hiermee van doen hebben. Dit knelpunt heeft zijn doorwerking op alle niveaus, zowel naar de uitvoerder, handhaver, vergunningverlener als normadressaat.

*c. Knelpunten als gevolg van beleidsruimte/beoordelingsruimte:*

Onduidelijkheid met betrekking tot de norm die het bevoegd gezag binnen de beschikbare beleids- en beoordelingsruimte bij een concrete toepassing/handhaving zal aanhouden omdat de norm (nog) niet ontwikkeld of bekend is.

Wanneer vooraf onduidelijk is welke norm het bevoegd gezag binnen de beschikbare beleidsruimte stelt, bestaat er vrije interpretatieruimte in de fase van beleidsformulering, uitvoering en handhaving. Deze ruimte is enerzijds gewenst om maatwerk mogelijk te maken maar heeft het risico in zich van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid zolang de criteria voor de invulling ervan niet in formeel beleid zijn gepubliceerd.

Ook stelt dit hogere eisen aan de (veelal gebrekkige) samenwerking en afstemming tussen gemeentelijke (bouw- en woningtoezicht, brandweer) en landelijk opererende handhavers (arbeidsinspectie).

*d. Knelpunten als gevolg van moeilijke adresseerbaarheid*

Het voorschrift mist een vanzelfsprekende normadressaat of heeft meerdere naast elkaar bestaande normadressaten.

Bij objecten waar sprake is van meerdere gebruikers (stations, winkelcentra), en waar de onderlinge verhoudingen tussen die gebruikers niet goed zijn vastgelegd in de sfeer van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, ontstaat uiteindelijk ook onduidelijkheid wie verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld het aanvragen van de gebruiksvergunning, of het opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie. Het knelpunt vindt zijn weerslag nadrukkelijk bij de normadressaten en ten dele in de uitvoering en handhaving.

*e. Knelpunten als gevolg van ongecoördineerde uitvoering van regelgeving*

Vergunningprocedures of handhavingacties worden niet of onvoldoende afgestemd.

Het ontbreken van coördinatie bij vergunningverlening en het los van elkaar opereren van handhavers leidt tot problemen in de uitvoering. Het is geen efficiënte werkwijze, er gaat veel tijd verloren met het langs elkaar werken en niet afgestemde werkprocessen. Het is dan ook niet vreemd dat normadressaten hierdoor afgeschrikt worden: in feite wordt het probleem van het ontbreken van coördinatie en afstemming op het bordje van de burger gelegd. Deze is op zijn beurt weer geneigd dit als tegenstrijdigheden in regelgeving te zien, waardoor zijn bereidheid tot naleving vermindert.

### *Algemene toepasbaarheid*

DHV heeft gezien in hoeverre de 17 gesignaleerde knelpunten ook gelden voor andere dan de 3 onderzochte objecten. Op grond van het onderzoek en de eigen expertise, meent DHV dat kan worden gesteld dat verreweg het merendeel van de knelpunten te generaliseren is naar andere objecten.

Ook de projectgroep is van mening dat de verschillende typologieën van knelpunten nader beschouwd in principe ruimer toepasbaar zijn dan alleen voor dit type objecten. Hoewel sommige specifieke knelpunten objectgerelateerd zijn (bijv knelpunten vervoer gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations), kan de typologie (onbepaald beleid) voor allerlei objecten van toepassing zijn. Echter, niet geconcludeerd kan worden dat bij andere objecten geen andere dan de door DHV gesignaleerde knelpunten zich kunnen voordoen.

Nadere beschouwing van de door DHV gesignaleerde knelpunten in de veiligheidsregelgeving in relatie tot het type knelpunten dat benoemd is, laat zien dat diverse objecten met een publieksfunctie daarmee kunnen worden geconfronteerd. Er is geen reden om aan te nemen dat bijvoorbeeld de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving ten aanzien van nooduitgangen of signalering van vluchtwegen voor een horecagelegenheid anders zullen uitvallen dan voor een ziekenhuis of voor winkelcentra. Zo wijst de projectgroep erop dat, hoewel de handhaafbaarheid in het onderzoek als zodanig is meegenomen, hieruit geen knelpunten naar voren zijn gekomen. Dit betekent echter niet dat de handhaafbaarheid van regels bij andere objecten geen knelpunt kan vormen.

Een aanknopingspunt voor een ruimere toepasbaarheid van de gevonden knelpunten, blijkt ook uit de resultaten van andere (lopende) onderzoeken en acties, waar soortgelijke knelpunten naar voren zijn gekomen. Verwezen wordt hierbij naar het kabinetsstandpunt 'Juridisering van het openbaar bestuur' (kamerstukken II 1998-1999, 26 360, nr. 1) en het daaruit voortvloeiende voorontwerp 'Wet samenhangende besluiten AWB I' waarin een coördinatie-regeling en de informatieregeling zijn opgenomen als antwoord op knelpunten met betrekking tot complexe besluitvorming, ongecoördineerde uitvoering en onbekendheid/ontoegankelijkheid van regelgeving.

Problemen als onvoldoende samenwerking en afstemming en ongecoördineerde uitvoering bij de handhaving, zijn al eerder aangetoond in het onderzoek dat de commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie Michiels) in 1998 heeft gedaan naar de praktijk van de bestuurlijke handhaving. In het rapport Handhaven op Niveau constateert de commissie dat problemen bij de bestuurlijke handhaving vooral te wijten zijn aan gebrekkige samenwerking en onvoldoende professionalisering van de werkwijze.

Ook kan worden verwezen naar het rapport van de MDW-werkgroep openbare inrichtingen dat constateert dat de coördinatie bij het proces van vergunningverlening veelal ontbreekt en dat ook bij de handhaving onvoldoende wordt samengewerkt en afgestemd.

### *3.3 Samengevat*

De regelgeving als zodanig levert niet rechtstreeks knelpunten op voor de onderzochte objecten. Wel spelen de complexiteit en ontoegankelijkheid van de regelgeving een rol bij de aangetroffen knelpunten, de tekortkomingen in de uitvoering en handhaving van de regelgeving. Dit uit zich in 5 typen knelpunten: tekortkomingen in regelgeving, complexiteit/ontoegankelijkheid van regelgeving, beleidsruimte/beoordelingsruimte, moeilijke adresseerbaarheid en ongecoördineerde uitvoering van regelgeving.

## **Hoofdstuk 4. Conclusies en aanbevelingen**

### *4.1 Inleiding*

Uit het onderzoek dat de projectgroep door DHV heeft laten uitvoeren blijkt dat er nauwelijks aanknopingspunten zijn voor het in de praktijk levende beeld dat er veel mis is met de veiligheidsregelgeving zelf. DHV heeft aangetoond dat de knelpunten in de praktijk van de toepassing, uitvoering en handhaving van de regels niet direct zijn terug te voeren op tegenstrijdigheden of onvolkomenheden in de wet- en regelgeving zelf. Het is de complexiteit en ontoegankelijkheid van de regelgeving, de geboden beleids- en beoordelingsruimte in de toepassing, uitvoering en handhaving en de gebrekkige coördinatie en samenwerking bij de uitvoering en handhaving die tot problemen leidt.

Slechts in één geval is sprake van een evidente tekortkoming in de wet- en regelgeving. Het gaat dan om het toelaten van een schuifdeur als vluchtdeur/nooduitgang. De projectgroep zal in dit hoofdstuk met aanbevelingen komen voor het oplossen van dit knelpunt.

Tegelijkertijd signaleert DHV dat partijen in de samenleving ten onrechte geneigd zijn allerlei problemen waartegen zij aanlopen te voorzien van het label tegenstrijdigheden in de wet- en regelgeving. Dit is met name het geval wanneer het problemen betreft die in feite samenhangen met onverenigbare belangen (belangen van veiligheid versus economische belangen, of economische belangen versus monumentale belangen). De uitkomst van die belangenafweging wordt in de praktijk niet altijd als terecht ervaren. Dit is klemmender geworden nu de overheid als gevolg van de brand in Volendam een strenger handhavingsbeleid met betrekking tot brandveiligheidseisen hanteert. Ondernemers zien zich geconfronteerd met regels die al langer geleden gelden maar door hen als nieuw worden ervaren. Het ‘nieuwe’ beleid wordt vervolgens als onrechtvaardig ervaren. De normen zijn echter niet tegenstrijdig, maar er bestaat een spanning tussen het algemeen belang en de (economische) belangen van de normadressaat.

DHV constateert dat de inhoudelijke tekortkomingen in de wet- en regelgeving zelf niet zodanig zijn dat zij de publieksveiligheid in gevaar brengen. De projectgroep wil echter niet voorbijgaan aan de problemen die in onze samenleving worden ervaren. De projectgroep voelt zich hierin gesteund door de opmerking van DHV dat voor het publiek onveilige omstandigheden wel ongemerkt zouden kunnen ontstaan en voortbestaan bij toepassing in de praktijk van de regelgeving. Dit geldt zeker zolang de achterstand ten aanzien van het verlenen van gebruiksvergunningen en meer in het algemeen tekortkomingen bij de vergunningverlening en handhaving van de bouwregelgeving niet zijn weggewerkt. Daarbij wil de projectgroep wel benadrukken dat de burger een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de naleving van wet- en regelgeving.

Het feit dat de ondervonden problemen niet direct zijn terug te voeren op de tekortkomingen van de wet- en regelgeving zelf, doet niet af aan de ernst van de ervaren maatschappelijke problematiek ten aanzien van de veiligheidsregelgeving. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op oplossingsrichtingen voor deze problematiek. Tevens worden aanbevelingen gedaan voor de specifieke knelpunten die in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen.

De projectgroep is van mening dat de richting van de oplossingen met name gevonden moet worden in verbetering en waar mogelijk stroomlijning van voorlichting en

communicatie, van de uitvoering (waaronder de publieke dienstverlening) en handhaving. Ook zijn verbeteringen mogelijk in de fase van de totstandkoming en invoering van wet- en regelgeving zelf, zodat van stond af aan duidelijk is welke inspanningen in de uitvoerings- en handavingsfase nodig zijn.

Voorts constateert de projectgroep dat op al deze punten al veel acties in gang zijn gezet (Actiepunten Enschede/Volendam, Handhaven op Niveau, MDW-openbare inrichtingen, voorontwerp Wet samenhangende besluiten AWB I actieprogramma handhaving bouwregelgeving etc) en dat het weinig toevoegde waarde heeft om aan deze lijst van actiepunten meer van hetzelfde toe te voegen. De projectgroep is van mening dat met dit onderzoek eens te meer het belang van deze acties wordt onderstreept. Het is nu zaak om waar nog nodig de daadwerkelijke uitvoering van de actiepunten ter hand te nemen en te voltooien. Vervolgens is het nuttig de effecten van die acties te monitoren alvorens nieuwe maatregelen aan te kondigen.

#### 4.2 Reeds in gang gezette actiepunten/verbeteringen/bestaand beleid

De belangrijkste actiepunten heeft de projectgroep in een ‘kalender’ gezet. Hiermee wordt de onderlinge samenhang van deze acties zichtbaar. Tegelijkertijd wordt duidelijk op welk moment een product/ resultaat beschikbaar is en welke verbeteringen daarvan verwacht mogen worden in het licht van de in dit onderzoek geconstateerde knelpunten.

Tabel 2

Tijdstip afronding	Titel	Product	Type knelpunt	Beoogde verbetering
Medio 2002	Handreiking brandpreventie beleid bestaande bouw	- Handreiking voor gemeenten voor het formuleren van brandpreventie beleid bestaan de bouw	Beleidsruimte/beoordelingsruimte	Invulling vooraf van de beleidsruimte van gemeenten voor het invullen van brandpreventiebeleid bestaande bouw.
Oktober 2002-2005	Openbare inrichtingen a la carte	- burgemeester als bevoegd gezag aanwijzen in Dranken Horecawet en als coördinator van vergunningverlening (2002) - resultaten onderzoek integraal toezichthouder met bijbehorend kabinetsstandpunt (eind 2002) - wetswijziging: bundeling technische voorschriften (2003) - strafbaarstelling in de WED (2003) - 1 nieuwe amvb gebruiksvoorschriften mbt brandveiligheid (2005)	Complexiteit/ontoe-gankelijkheid van regelgeving Ongecoördineerde uitvoering	Verbetering regelgeving Verbetering integraal toezicht

Najaar 2002 tot 2007	Nationaal Voorlichtingsprogramma Brandveiligheid	- Voorlichtingsprogramma	Beleidsruimte/beoordelingsruimte	Verbetering in de naleving van brandveiligheidsregels
1 januari 2003	Invoering nieuw Bouwbesluit	- Bouwbesluit afgestemd op Arbovoorschriften en voorschriften Drank- en horecawet.	Complexiteit/ontoe-gankelijkheid van regelgeving	Verbetering van de toegankelijkheid en bruikbaarheid van het Bouwbesluit
Begin 2003	Onderzoek naar de mogelijkheden van certificering t.a.v. de brandveiligheid van gebouwen	- Beleidsstandpunt voor de kamer m.b.t. certificering van de brandveiligheid van gebouwen	Complexiteit/ontoe-gankelijkheid	Mogelijkheden vergroten van zelfregulering voor de naleving van de regelgeving ten aanzien van brandveiligheid
2003	Wijziging woningwet en opstellen Bouwwet 2006	- Wetswijziging houdende vereenvoudiging van de Woningwet en Bouwwet	Complexiteit/ontoe-gankelijkheid van regelgeving	Vereenvoudiging bouwgerelateerde regelgeving en het terugbrengen van daaruit voortvloeiende procedurele voorschriften
Medio 2003	Wet samenhangende besluiten AWB I	- Coördinatie- en informatieregeling	Ongecoördineerde uitvoering	Aanwijzing van coördinerend bestuursorgaan en informatieverplichting voor bestuursorganen. Gecoördineerde vergunningverlening
Januari 2004	Invoering wettelijke verplichting opstellen handhavings-beleidsplan B&W voor bouwregelgeving	- Wetswijziging houdende invoering wettelijke plicht B&W tot het opstellen van een handhavingsbeleidsplan	Beleidsruimte/beoor-delingsruimte	Vooraf duidelijk ingevulde beleidsruimte. Verbetering interne checks- en balances in de gemeente.
2005	Handhaven op Niveau	- Best-practices handhaving op diverse terreinen, waaronder brandveiligheid - Evaluatie model programmatisch handhaven	Ongecoördineerde uitvoering	Samenwerking en professionalisering Verbetering van de kwaliteit van handhaving
continue	Werkgroep Gelijkwaardigheid	- Publicatie van geaccepteerde gelijkwaardige oplossingen	Beleidsruimte/beoor-delingsruimte	Duidelijkheid vooraf omtrent invulling van beoordelingsruimte ten aanzien van gelijkwaardigheidseis
Divers	Actiepro-gramma handhaving bouwregel-geving	- Project stimulering gemeenten en ondersteuning bij opleidingen, - project verbetering handhaving bouwregelgeving - publicatie gelijkwaardige oplossingen (zie 5)	Ongecoördineerde uitvoering beleids- en beoordelingsruimte	Stimuleren, ondersteunen en vergroten instrumenten van gemeenten. Versterking van het tweedelijns toezicht.

		- praktijkhandboek voor Bouwbesluit - praktijkhandboek voor Woningwet		
--	--	--	--	--

In bijlage 8 is een overzicht opgenomen met een uitgebreide beschrijving van concrete acties en de stand van zaken. Het zijn er 23, die variëren van acties in de fase van het opstellen van wet- en regelgeving tot acties in het kader van implementatie, toepassing, uitvoering en handhaving. Zo kunnen in het kader van de fase van totstandkoming van wet- en regelgeving het Voorontwerp samenhangende besluiten Algemene Wet Bestuursrecht 1, de checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden de stroomlijning van regelgeving naar aanleiding van het MDW-rapport openbare inrichtingen en de invoering van het nieuwe Bouwbesluit per 1 januari 2003 worden genoemd

Verder wordt voor de toepassingsfase op dit moment bezien welke oplossingen in het kader van de gelijkwaardigheidseis van het Bouwbesluit geaccepteerd worden door gemeenten om in een voor een ieder toegankelijke database op internet opgenomen te worden. Voor de fase van de uitvoering kan verwezen worden naar het project Overheidsloket 2000. In het kader van de handhaving springen met name de acties in het oog in het kader van het actieprogramma Handhaven op Niveau. De gelijknamige stuurgroep stimuleert en ondersteunt mede-overheden bij programmatisch handhaven en faciliteert de ontwikkeling van bestpractices. Het steunpunt handhavingsbeleid helpt bij het uitdragen van dit gedachtegoed en staat open voor vragen en suggesties. Tevens is een onderzoek uitgezet naar de voor- en nadelen van geïntegreerd toezicht op openbare inrichtingen. In de sfeer van de communicatie en de voorlichting ten slotte kan verwezen worden naar het nationaal voorlichtingsprogramma brandveiligheid, de tijdelijke vraagbaak voor bouwregelgeving, de steunpunten bij de VNG en de voorlichtingsplannen ten aanzien van de komende wijzigingen van de bouwregelgeving.

Wat opvalt is dat sommige acties zich nog in een pril stadium bevinden; de projectgroep is van mening dat zijn onderzoek genoegzaam de noodzaak heeft aangetoond van het voortvarend uitvoeren van die acties.

### 4.3 Aanbevelingen

Het in dit rapport behandelde vraagstuk van de toepassing, uitvoering en handhaving van de regelgeving waar het de publieke veiligheid betreft, moet gezien worden in het licht van het reeds door het kabinet Kok-2 gevoerde beleid om te werken aan de verbetering van de kwaliteit van het bestuur. Effectiviteit, efficiency en slagvaardigheid zijn bepalende criteria voor de kwaliteit van de overheid. Dit moet zijn beslag krijgen in onder meer:

- investeringen in de kwaliteit van de wet- en regelgeving (waaronder duidelijke normstelling),
- tegengaan van juridisering<sup>15</sup>,
- verbetering van de samenwerking tussen overheden,
- de versterking van de samenwerking en professionalisering van de handhaving,

<sup>15</sup> Met juridisering wordt bedoeld het (in toenemende mate) vastleggen van informele verhoudingen. Verwezen wordt hierbij naar het kabinetsstandpunt van december 1998 'Juridisering in het openbaar bestuur', 2000- 2001, 26 360.

- de verbetering van de publieke dienstverlening en de bevordering van de toegankelijkheid van overheidsinformatie onder meer door toepassing van nieuwe technologieën. Deze voornemens zijn verwoord in onder meer het regeerakkoord 1998, het bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) maar ook in diverse kabinetsstandpunten. In de kabinetsstandpunten Enschede en Volendam zijn een aantal voornemens die hierop betrekking hebben bovendien ook recentelijk nog verwoord in concrete actiepunten.

Problemen met betrekking tot publieksveiligheid zijn niet direct terug te voeren op wet- en regelgeving. Ingrijpende oplossingen voor de gesignaleerde problemen in de zin van aanpassingen van het systeem van wetgeving (bijv. van sectorsgewijze regelgeving naar objectgerichte regelgeving) acht de projectgroep dan ook niet wenselijk. Wel zal er meer moeten worden geïnvesteerd in daadwerkelijke invulling van de beleids- en beoordelingsruimte door het lokaal bestuur en het communiceren daarover. Hiermee worden de transparantie en voorspelbaarheid van overheidsgedrag bevorderd. Daarnaast zullen investeringen moeten plaatsvinden in betere afstemming in de uitvoering (geïntegreerde vergunningverlening) en handhaving (meer samenwerking tussen handhavers, en geïntegreerde handhaving). Ten slotte zal tussen lokaal bestuur en burgers veel geïnvesteerd moeten worden in verbetering van de publieke dienstverlening.

Alvorens in paragraaf 4.3.2 over te gaan tot de algemene aanbevelingen die mogelijk een oplossing kunnen bieden voor de typen knelpunten wordt een overzicht gegeven van de aanbevelingen die de projectgroep doet ten aanzien van de concrete gesignaleerde knelpunten. De door DHV geboden oplossingsrichtingen zijn hierbij meegenomen.

#### 4.3.1 Aanbevelingen met betrekking tot concrete knelpunten:

Tabel 3 Overzicht aanbevelingen voor gesignaleerde knelpunten

Nr.	Titel	Aanbeveling	Actor <sup>16</sup>
1	Compartimentering stations	Oplossing voor het knelpunt wordt meegenomen in kaderwet Tunnelveiligheid	VROM, V&W
3	Schuifdeuren als vluchtweg/ nooduitgang	Arbeidsomstandighedenregelgeving en Bouwbesluit op elkaar aanpassen	VROM / SZW
4	Over de weg openslaande deuren	Onderzoek naar ernst van de problematiek en nut en noodzaak van wijzigen bestaande situatie	VROM
5	Geen coördinatie vergunningverlening	Aanhaken bij de uitwerking van het kabinetsstandpunt MDW- openbare inrichtingen. Met het aanwijzen van de burgemeester als coördinator voor de vergunningverlening is meer coördinatie voorzien. Bij de vergunningverlening kan reeds geanticipeerd worden op de informatie- en coördinatie-bepaling van de Algemene Wet Bestuurs-recht.	Gemeenten  Gemeenten/ provincies

<sup>16</sup> Hoewel provinciale regelgeving, vergunningverlening en handhaving door de objectkeuze geen voorwerp van onderzoek is geweest, worden ook provincies betrokken bij voorstellen tot verbetering.

6	Onvoorspelbare interpretatie regelgeving	Invullen van de criteria die men hanteert bij de toepassing van de betreffende regelgeving. Zie verder paragraaf 4.3.2, onder 8.	Gemeenten/ provincies
9	Vershillende vergunninghouders binnen één object	Medeoverheden zullen bij het invullen van de beleidsruimte ook duidelijke kaders moeten stellen wie zij als hoofdverantwoordelijke beschouwen voor de veiligheid en de daarbij benodigde vergunningen (let op aansprakelijkheid!) Zie ook samenhang met aanbevelingen knelpunt 13	Gemeenten/ provincies
10	Ondoorzichtige regelgeving	Ophelderen onduidelijkheid voor gemeente en schoolbesturen over de toedeling van kosten voor brandveiligheidsvoorzieningen.	OC&W en VNG
13	Onbekendheid bij normadressaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stimuleren heldere verantwoordelijkheids-verdeling bij basisscholen tussen bestuur en directie. Bij mandatering is een heldere omschrijving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden noodzakelijk.</li> <li>- Heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij NS</li> <li>- Opstellen van een voorbeeld van een cluster gebruiksvergunningen voor multifunctionele complexen waarbij naast de vergunningen voor de afzonderlijke objecten en activiteiten, voorwaarden worden gesteld die het brandveilig gebruik van het totale complex waarborgen in samenhang met de Arbo-eisen.</li> <li>- Voor dergelijke (hierboven beschreven) situaties opstellen van een modelbepaling ten behoeve van de privaatrechtelijke regeling van verantwoordelijkheden in statuten en contracten.</li> </ul>	VNG, OCW  V&W  VNG/ IPO, BZK  Brancheorganisa- ties
14	Gevaarlijke stoffen door ondergrondse stations	Er wordt een risicoanalyse uitgevoerd voor de tunnel door Rained Spoorwegveiligheid. Er wordt een procedure vastgesteld voor vervoer gevaarlijke stoffen.	V&W, Rained
15	Geen gezamenlijke handhaving	De activiteiten in het kader van Handhaven op Niveau (programmatisch handhaven en ontwikkeling best- practices) zijn erop gericht de samenwerking en professionalisering van handhaving te stimuleren. Het uitdragen van dit gedachtegoed en de ontwikkelde best-practices verdient blijvende aandacht. Het onderzoek naar integraal toezichthouder is erop gericht om onder meer inzicht te krijgen in effectiviteit, efficiency van vergaande vormen van samenwerking bij de handhaving.	Afhankelijk van het beleidsterrein.

### 4.3.2 Algemene aanbevelingen

Zoals gezegd in de inleiding van dit hoofdstuk zijn er al veel verbeteracties in gang gezet, waarvan de projectgroep positieve effecten verwacht voor de geconstateerde knelpunten. In aanvulling op die verbeteracties heeft de projectgroep nog een beperkt aantal, meer algemene aanbevelingen geformuleerd die zien op de fase van de totstandkoming van wet- en regelgeving en de fase van de communicatie en voorlichting

#### *1. Toepassing van uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen versterken:*

Deze zullen meer nog dan thans gebruikelijk is onderdeel moeten zijn van het wetgevingsproces. Afstemming met vertegenwoordigers van het lokaal en/of regionale niveau zal hierbij een expliciet en apart aandachtspunt moeten zijn. Selectie en aanmelding van daarvan in aanmerking komende onderwerpen vindt plaats binnen de Werkgroep Voorgenomen Regelgeving (WVR). De WVR dient bij de selectie specifieke aandacht te besteden aan regelgeving die gevolgen heeft voor decentrale overheden.

#### *2. Toepassing van checklist voor rijksregelgeving en het beleid met relevantie voor decentrale overheden.*

Bij het opstellen van regelgeving waar medeoverheden een rol spelen in uitvoering en handhaving, is recent de 'checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden' opgesteld. De toepassing hiervan wordt gecoördineerd door het Ministerie van BZK. Vooruitlopend op de zesde tranche van de Aanwijzingen voor de regelgeving<sup>17</sup> waarin dit uitdrukkelijk wordt vastgelegd, beveelt de werkgroep aan om bij de totstandkoming van dergelijke regelgeving deze checklist steeds uitdrukkelijk te betrekken.

#### *3. Leidraad Invoeringsbegeleiding:*

De projectgroep beveelt aan dat in interdepartementaal verband een leidraad wordt ontwikkeld waarin aandacht wordt besteed aan de verschillende facetten van de invoering van regelgeving waarin medeoverheden een rol hebben in de uitvoering of handhaving. Deze actie zal worden opgenomen in het werkprogramma van het Interdepartementaal Wetgevingsberaad van 2003. In deze leidraad moet ook aandacht worden besteed aan mogelijkheden met betrekking tot het omgaan met beleids- en beoordelingsruimte die mede-overheden geboden wordt bij de uitvoering.

#### *4. Scenariostudies en casusstudies als ex ante- toets:*

Door de Ministeries van Justitie en VWS is ervaring opgedaan met het instrument scenariostudies als ex antetoets voor wet- en regelgeving. Artikel 20 van de Drank- en Horeca Wet (leeftijdsgrens voor verkoop alcohol) is voorwerp van zo'n studie geweest. De ervaringen met deze methodiek zijn veelbelovend. Toegevoegde waarde hiervan ten opzichte van andere ex ante- toetsen is dat deze methodiek de onzekerheden die er in de toekomst zijn benadrukt en expliciet zichtbaar maakt. Omdat onderliggende structuren duidelijk zijn wordt ook duidelijk(er) welke interventiemogelijkheden er zijn. Casusstudies maken zichtbaar waar zich tegenstrijdigheden voordoen die voortkomen uit het feit dat verschillende wet- en regelgeving op een object van toepassing is. De projectgroep beveelt aan dat het Ministerie van Justitie beziet of deze methodieken vaker kunnen worden ingezet als ex ante toets.

#### *5. Evaluatie:*

In het kader van onderhoud en beheer van wetgeving zou meer systematisch aandacht voor de evaluatie van de uitvoering en handhaving van de wet in de praktijk dienen plaats te vinden. Bijvoorbeeld door het organiseren van een reguliere terugkoppeling vanuit het veld naar de regelgever. Hiermee wordt voorkomen dat klachten over de regelgeving te weinig bekend zijn bij de regelgever. Dit bevordert tevens het eerder in gang zetten van verbeteracties. De

---

<sup>17</sup> Deze tranche wordt naar verwachting nog dit najaar voor advies aan de Raad van State voorgelegd.

projectgroep beveelt aan dergelijke projecten in het kader van de MDW-operatie of de opvolger daarvan uit te voeren.

#### *6. Objectgerichte aanpak:*

Het onderhavige project heeft het nut van objectgerichte aanpak bij doorlichtingsoperaties onderschreven. De projectgroep beveelt aan soortgelijke doorlichtingsoperaties uit te voeren. Het kader van de MDW- operatie of de opvolger daarvan is daarvoor zeer geschikt. De VNG en IPO kunnen informatie met betrekking tot kansrijke objecten verzamelen. Bij zo'n doorlichtingsoperatie is de door DHV ontwikkelde checklist een nuttig hulpmiddel.

#### *7. Bestuursovereenkomst Veiligheidsregelgeving:*

Thans is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Milieubeheer<sup>18</sup> in het parlement aanhangig dat een wettelijke basis geeft aan de ingezette lijn tot professionalisering van de milieuhandhaving. Deze lijn is ingezet door middel van bestuursovereenkomsten en ziet op een verregaande samenwerking, professionalisering en bundeling van handhavingpartners in een regio of provincie. De beoogde professionalisering is naar de mening van het IPO, en voor zover bekend ook de VNG, op termijn uit te breiden naar andere handhavingsterreinen. De projectgroep beveelt aan dat IPO en VNG bezien of dergelijke bestuursovereenkomsten ook voor de veiligheidsregelgeving, in casu de vergunningverlening en handhaving, een goed instrument kunnen zijn.

#### *8. Invullen beleids- en beoordelingsruimte:*

Het is (met het oog op transparantie en voorspelbaarheid van overheidsbeleid) van belang dat op lokaal (en provinciaal) niveau duidelijkheid vooraf wordt gecreëerd over de criteria die men hanteert bij de toepassing van de betreffende regelgeving. Bij het invullen van de bestaande beleidsruimte door gemeenten beveelt de projectgroep aan dat gebruik wordt gemaakt van de handleiding 'Toetsing regelgeving van provincie en gemeenten'<sup>19</sup> die onder meer een bruikbare uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets bevat.

Verder beveelt de projectgroep aan om te onderzoeken in hoeverre het mogelijk is bestaande checklists (zoals de hygiënewijzer van de Keuringsdienst van Waren) te verbreden naar een soort van integrale veiligheidschecklist. De projectgroep is van mening dat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van een dergelijke checklist primair bij inspectiediensten ligt. Het is nuttig brancheverenigingen bij het opstellen ervan te betrekken. In het verlengde hiervan wil de projectgroep wijzen op het belang van een adequate communicatie en voorlichting over lokaal beleid en de invulling van beoordelingsruimte door gemeenten en handhavers.

Bij het ontwikkelen van communicatie en voorlichting vanuit de rijksoverheid en VNG en IPO over veiligheidsaspecten van regelgeving is het nuttig Landelijke faciliteit rampenbestrijding<sup>20</sup> te betrekken, zodra deze actief is.

#### *9. Opstellen praktijkhandleiding voor medeoverheden, specifiek voor de Horeca:*

De handreiking: 'Na Enschede en Volendam: slagen voor veiligheid, een schets voor gemeenten' zou hierbij als voorbeeld kunnen dienen.

<sup>18</sup> Kamerstukken I, 2001/02, 26 929, nr. 30.

<sup>19</sup> Deze handleiding is ontwikkeld door het Ministerie van Economische Zaken. November 2001

<sup>20</sup> De Landelijke Faciliteit Rampenbestrijding vloeit voort uit actiepoint 64 van het kabinetsstandpunt Vuurwerkcramp. De tekst van het kabinetsstandpunt terzake luidt: 'Op de eerste plaats dient er een op pro-actie, preventie en preparatie gerichte faciliteit te komen waar actuele kennis over en ervaring met de diverse aspecten van fysieke veiligheid en rampenbestrijding wordt gebundeld, voor zover relevant voor de taakuitvoering van de hulpverleningsdiensten. Het gaat hierbij om kennis en deskundigheid over het voorkomen en bestrijden van ongevallen met gevaarlijke stoffen, brandveiligheid, ruimtelijke ordening en infrastructuur (inclusief ondergronds bouwen). Deze faciliteit draagt er zorgt voor dat de kennis en ervaring beschikbaar is voor alle betrokken hulpverleningsdiensten. (..)'

#### 4.4 *Tot slot*

De projectgroep is van mening dat op de centrale overheid de verantwoordelijkheid rust om met meer zorg dan thans gebruikelijk is de invoeringsbegeleiding van nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid ter hand te nemen. Het gaat immers veelal om regelgeving die door mede-overheden dient te worden uitgevoerd en door diverse partijen wordt gehandhaafd. Bovendien is het een gegeven dat veiligheid niet in één wet te regelen valt en dat er altijd sprake zal zijn van samenloop van regelingen.

Deze verantwoordelijkheid impliceert dat vooraf door middel van uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen, scenario- en casestudies goed doordacht wordt welke doelen voor ogen staan en met welke effecten van de regelgeving rekening moet worden gehouden. Vervolgens zal bij majeure regelgevingscomplexen achteraf door middel van evaluatie onderzocht moeten worden of de gestelde doelen zijn bereikt en welke effecten zijn opgetreden, teneinde eventueel correcties aan te kunnen brengen.

Op de medeoverheden rust de verantwoordelijkheid om meer dan thans het geval is voor burgers en bedrijven, zich beter bewust te zijn van de noodzaak van transparantie, heldere communicatie en het afstemmen van werkprocessen. Het is zaak dat de overheid betrouwbaar en voorspelbaar opereert. Dit veronderstelt dat zij, daar waar ruimte is voor beleidsontwikkeling, dat ook daadwerkelijk ter hand neemt en vooraf helderheid biedt over het normstelsel aan de hand waarvan zij zal beoordelen. Ook werkprocessen zullen in het kader van de vergunningverlening en de handhaving zoveel mogelijk op elkaar afgestemd moeten worden. Alleen op deze manier kunnen normadressaten ten volle worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid voor de toepassing en de naleving van normvoorschriften.

## ***BIJLAGEN***

## **OPDRACHTFORMULERING TASKFORCE INZAKE KNELPUNTEN IN DE REGELGEVING OP HET GEBIED VAN VEILIGHEID**

*versie 6 september 2001*

### **1. Inleiding**

De vuurwerkramp van Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam bevestigen het beeld dat naleving van wettelijke regels niet vanzelfsprekend is. De oorzaken daarvan zijn divers. Op de wetgever berust de verantwoordelijkheid werk te maken van de 'naleefbaarheid' van zijn regels. Burgers en overheden moeten weten welk gedrag de wetgever van hen vraagt. Wetgever en bestuur moeten de naleving van de benodigde regels zo veel mogelijk faciliteren en stimuleren. En wanneer in weerwil van deze inspanningen de beoogde naleving te kort schiet, moeten de handhavers goed met de regelgeving uit de voeten kunnen. Dan moet het bestuur – zonder aan de passende rechtsbescherming voorbij te gaan – de rechtmatige toestand kunnen teweegbrengen en dan moet de overtreder zonedig met een passende sanctie geconfronteerd kunnen worden. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regels moet worden versterkt. De praktijkervaringen van bestuur, toezichthouders en handhavers moeten hiervoor worden benut.

In het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp heeft het kabinet in lijn met deze gedachte gekozen de wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid door te lichten om knelpunten te inventariseren. In het overzicht van actiepunten staat vermeld dat de Taskforce een voorstel zal formuleren voor de manier waarop de complexiteit van regelgeving kan worden verminderd en geconstateerde knelpunten in de handhaving en naleving van veiligheidsregelgeving kunnen worden weggenomen. Bij de uitwerking van dit voorstel zal de Taskforce de motie Van der Doel betrekken die is aangenomen bij de kamerbehandeling van het kabinetsstandpunt Vuurwerkramp. In deze motie wordt verzocht om de Taskforce ook de veiligheidsregelgeving op het gebied van bedrijven, vervoer, ondergronds bouwen etc. door te laten lichten, inclusief het daarbijbehorende toezicht- en sanctieregime en de daaraan gerelateerde sectoren daarbij te betrekken.

### **2. Afbakening opdracht**

Omwille van de hanteerbaarheid van deze opdracht, en het voorkomen van dubbele werkzaamheden, heeft de Taskforce gekozen een duidelijke afbakening te hanteren met betrekking tot de werkzaamheden op dit terrein. Voor een dergelijke afbakening is een aantal aandachtspunten van belang. Deze betreffen:

- a. het begrip veiligheid;
- b. de begrippen complexiteit en tegenstrijdigheden;
- c. het begrip regelgeving.

#### **Ad a. Veiligheid**

Veiligheid is een ruim begrip. In algemene termen komen we onder meer begrippen tegen als publieksveiligheid, sociale veiligheid, integrale veiligheid en externe veiligheid. Specifieker, betrekking hebbend op beleidsterreinen, kennen we begrippen als verkeersveiligheid, voedselveiligheid, brandveiligheid, arbeidsveiligheid etc. Veiligheidswetgeving an sich bestaat bovendien niet. Er is slechts sprake van wetgeving waarin eisen met betrekking veiligheid zijn opgenomen naast allerlei andere eisen.

Vanwege de gebeurtenissen in Enschede en Volendam, en rekening houdend met de motie van der Doel, zal de uitvoering van deze opdracht worden gericht op die wetgeving waarin eisen zijn opgenomen met betrekking tot publieksveiligheid voor zover dit verbonden is met infrastructurele (inclusief bouwwerken) en milieugerelateerde risico's. Dit betekent dat alle wetgeving met betrekking tot bouwen, productie brandveiliggebruik, transport, recreatie en werken waarbij zich risico's kunnen voordoen als gevolg van (1) aanwezigheid publiek en/of (2) gevaarlijke stoffen/materialen hieronder moet worden begrepen. Belangrijk criterium hierbij is dat er geen sprake hoeft te zijn van het opzettelijk plegen van criminaliteit of lichamelijk geweld tegen mensen. Dit betekent dat locaties in de openbare ruimte als stations, tunnels, vliegvelden, wegen, sportvelden, zwembaden en openbare gebouwen (horeca, winkels etc) worden meegenomen. Veiligheidsrisico's in verband met gewelddadig dan wel crimineel gedrag jegens individuen, verkeer tussen individuen, voedselveiligheid, consumentenveiligheid, verkeersveiligheid alsmede de wetgeving die betrekking heeft op luchtvaart en water worden buiten de probleemstelling gehouden.

Bij de doorlichting zal ook worden betrokken de wet- en regelgeving die betrekking heeft op het toezicht, de rampenbestrijding en de inzet van politie, brandweer en medische hulpverlening.

#### Ad b. Complexiteit en tegenstrijdigheid

Een tweede afbakening betreft de vraag wat precies onder complexiteit en tegenstrijdigheden van regelgeving moet worden verstaan. Enerzijds is denkbaar dat onderwerpen, die in verschillende regelingen geregeld zijn, strijdig zijn met elkaar (tegenstrijdige regelgeving). Maar ook is denkbaar dat binnen een regeling normen inconsistent zijn. Anderzijds kunnen juist zaken die niet expliciet zijn vastgelegd in regelgeving, resulteren in fricties tussen verschillende regelingen. Ook de beleidsruimte die het decentraal bestuur geboden wordt bij het stellen van nadere regels in bijvoorbeeld verordeningen kan zorgen voor complexe, onduidelijke of tegenstrijdige regelgeving in relatie tot aanpalende hogere wetgeving.

Burgers, bedrijven, bestuur en handhavers hebben behoefte aan transparante en consistente regelgeving. Het is de bedoeling van de Taskforce hun ervaringen met de regelgeving nadrukkelijk te betrekken bij het inventariseren van knelpunten in de regelgeving.

De Taskforce kiest ervoor onder complexe regelgeving het volgende te verstaan:

- tegenstrijdige regelgeving
- inconsistente regelgeving
- niet goed op elkaar afgestemde regelgeving
- samenloop van regelgeving (vergunningen).

De Taskforce tekent hierbij aan dat het niet de bedoeling is de inhoud van de regeling ter discussie te (laten) stellen.

#### Ad c. Regelgeving

Regelgeving is niet alleen wetgeving in formele zin. Ook lagere regelgeving op rijksniveau, zoals algemene maatregelen van bestuur, en gemeentelijke en provinciale verordeningen kunnen hieronder worden begrepen. Vanuit het perspectief van de rechtshandhaving zou het bovendien nuttig zijn om wetgeving en uitvoerings-/handhavingspraktijk voor de veiligheidsregelgeving met elkaar te confronteren. Levert de regel een bijdrage aan de gewenste maatschappelijke uitkomst, kunnen uitvoerders en handhavers er wel mee uit de voeten, is wat mooi is vanuit het perspectief van de wetgever niet juist onhanteerbaar voor de uitvoerder/handhaver?

Gelet op de aard van de veiligheidsproblematiek en de aan deze wetgeving verbonden vermeende uitvoeringsproblemen in de praktijk, ligt het voor de hand in de doorlichting aandacht te besteden aan de relatie tussen hogere en lagere regelgeving. Het gaat dan met name om lagere wetgeving voor zover het de hogere wetgeving raakt. Waar mogelijk zal gebruik worden gemaakt van de modelverordeningen.

Hierbij kan worden bezien in hoeverre de aanwijzingen van de regelgeving en de BANS-checklist voor de totstandkoming van Rijkswetgeving en beleid met consequenties voor decentrale overheden, op dit punt valide is.

### **3. Formulering opdracht**

De Taskforce formuleert het actiepunt tot de volgende opdracht:

“Verricht een doorlichting van alle wetgeving waarin eisen die betrekking hebben op publieke veiligheid, voor zover dat verbonden is met infrastructurele en milieugerelateerde risico's, centraal staat. De doorlichting moet een overzicht opleveren van de knelpunten in de 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 het 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) dan er nu is, die uitvoerbaar en handhaafbaar is alsmede aanbevelingen met betrekking tot hierop afgestemde bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden”.

De Taskforce wil de doorlichting geen papierendoorlichting laten zijn, maar nadrukkelijk in pilots in de praktijk knelpunten op het spoor komen. De Taskforce geeft daarbij de voorkeur aan een fasegewijze uitvoering, om te beginnen met openbare inrichtingen. Ook vraagt de Taskforce aandacht voor een nadrukkelijke communicatietraject waarbij zichtbaar gemaakt zal worden wat deze operatie zal opleveren.

### **4. Aandachtspunten doorlichting veiligheidswetgeving**

Bij de uitwerking van deze opdracht vraagt de Taskforce aandacht voor de volgende zaken:

1. In kaart brengen van alle relevante wet- en regelgeving (inclusief relatie hogere en lagere regelgeving)
2. Vergelijking van deze wet- en regelgeving op aantal criteria
  - Doelstelling
  - Beschikkingen (vergunning, ontheffing of meldingsplicht)
  - Persoons/zaaksgebonden vereisten
  - Termijnen en procedures
  - inhoud algemene regels/normen (aansluiting technische en gebruiksvoorschriften)
  - wie is bevoegd orgaan/gezag
  - wie is belast met toezicht en handhaving (onderscheiden bestuurlijk en strafrechtelijk)
  - sanctieregiem
3. In kaart brengen van knelpunten bij de uitvoering en handhaving bij bestuur en handhavers en ook bij burgers en bedrijfsleven bij voorkeur via pilots in de praktijk;
4. Formuleren van oplossingen en aanbevelingen, met daarbij aandacht voor mogelijkheden van harmonisering en stroomlijnen termijnen en procedures, integratie van wetgeving, laten vervallen van regels, aangeven hiërarchie van regelingen, de informatie- en coördinatieregeling van de Algemene wet bestuursrecht, bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden, versterken van samenwerking etc.
5. Betrekken van branche en vertegenwoordigende organisaties van belanghebbenden bij het proces. Benut hierbij zoveel als mogelijk het regulier overleg met het bedrijfsleven;

6. Communicatie.

**5. Procedure**

- Taskforce 5 september bespreken notitie
- Inbrengen in IBT (18 september) en MBT
- Inbrengen in bestuurlijk mede-overhedenoverleg (november)
- Overdragen aan Justitie met verzoek opdracht uit te voeren
- Verzekeren medewerking departementen, vertegenwoordigende organisaties van belanghebbenden
- Samenstellen projectgroep
- Rapporteren aan TF en mede-overhedenoverleg in zomer 2002

**Leden Projectgroep Doorlichting Veiligheidsregelgeving**

mr. N.Th van Schelven (voorzitter)  
Directie Wetgeving, Ministerie van Justitie

ir. C.W.J. Bos  
Directie Primair onderwijs, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

ir. P.A. Dekker  
Directie Rampenbeheersing en Brandweer, Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties

ir. A. van Duijn  
Project Relatie arbeidsveiligheid - publieksveiligheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

mr. B.C. Knieriem  
Sector bestuurlijke en juridische zaken, Vereniging Nederlandse Gemeenten

drs. B. van der Ploeg (agendalid)  
Directie Grote Stedenbeleid en Interbestuurlijke Betrekkingen, Ministerie van Binnenlandse Zaken van en Koninkrijksrelaties

mr. I. Poortvliet (agendalid)  
Afdeling Algemene, Bestuurlijke en Juridische Zaken, Unie van Waterschappen

mr. M. F.Th. Stam  
Platform en belangenbehartiging, Interprovinciaal Overleg

dr. R. Teijl  
Parket- Generaal, Openbaar Ministerie

mr. W. W. Timmer  
Hoofddirectie Juridische Zaken, Ministerie van Verkeer en Waterstaat

ir. Y. Verzijden  
Directie Beleidsontwikkeling, Directoraat- Generaal Wonen, Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

mr. P.S. Meinen (adj. Secretaris)  
Directie Wetgeving, Ministerie van Justitie

E. Stuger (secretaris)  
Directie Veiligheid, Informatiebeleid en Projecten, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties

drs. Y. M. van Veldhoven (secretaris)  
Directie Handhaving, Ministerie van Justitie

**Overzicht wet- en regelgeving**

*Algemeen*

Algemene wet bestuursrecht

Gemeentewet

*Openbare Orde en Veiligheid*

Model Algemene Plaatselijke Verordening

Brandbeveiligingsverordening

*Transportveiligheid*

Brandweerwet

Wet Rampen en zware ongevallen

Spoorwegwet

Reglement Dienst Hoofd- en Lokaal spoorwegen

Wet vervoer gevaarlijke stoffen

*Ruimtelijke ordening en milieu*

Wet milieubeheer

Besluit horeca-, sport- en recreatieinrichtingen milieubeheer

Besluit woon- en verblijfsgebouwen

*Bouwregelgeving*

Bouwbesluit

Woningwet

Gemeentelijke bouwverordening

Monumentenwet

Monumentenverordening

*Sociale- hygiëne en volksgezondheid*

Warenwet

Warenwetregeling hygiëne van levensmiddelen

Wet collectieve preventie volksgezondheid

Besluit collectieve preventie volksgezondheid.

*Sociaal- economisch*

Arbeidsomstandighedenwet 1998

Arbeidsomstandighedenbesluit

Arbeidsomstandighedenregeling

Beleidsregels Arbeidsomstandighedenwetgeving

Wet op het primair onderwijs

## **Lijst van objecten**

### *Verkeer en vervoer:*

- stations, rangeerterreinen, openbaar vervoer
- vliegvelden, voor zover voor publiek toegankelijk
- wegen
- spoorwegen
- tunnels, bruggen en viaducten

### *Recreatie:*

- horeca-inrichtingen
- hotels en pensions
- theaters, bioscopen
- (open) markten, evenementen, kermissen
- attractieparken, dierentuinen
- kampeer- en recreatieterreinen
- bungalowparken
- recreatiebedrijven
- musea, tentoonstellingsruimtes
- buurthuizen
- muziekhallen

### *Sport:*

- sportvelden
- zwembaden
- stadions
- sporthallen

### *Onderwijs:*

- scholen, universiteiten
- kinderdagverblijven

### *Beroepsmatig:*

- bedrijven
- agrarische bedrijven, veeteelt en land,-en tuinbouw
- fabrieken
- kantoren
- werkplaatsen
- bouwplaatsen
- benzinstations (hierbij moet m.n. gedacht worden aan LPG stations binnen bebouwde kom)
- (tijdelijke) opslagplaatsen van gevaarlijke stoffen

### *Openbare gelegenheden/ niet horeca*

- winkels en winkelcentra
- stad-, gemeente- en provinciehuizen
- kerken en gebedsruimtes
- postkantoren

- crematoria/ begraafplaatsen

*Gezondheidszorg:*

- ziekenhuizen, klinieken
- verpleeghuizen
- overige tehuizen (denk aan bejaardenhuizen, kindertehuizen, instellingen voor gehandicaptenzorg e.d.)

*Opvang/tijdelijk verblijf*

- sociale pensions ( in de zin van opvangtehuis)
- penitentiaire inrichtingen
- asielzoekerscentra
- kazernes

**Selectiecriteria keuze objecten**

1. Op het object dient wetgeving van toepassing te zijn waarin eisen centraal staan die betrekking hebben op publieke veiligheid, voor zover dat verbonden is met infrastructurele, bouwgerelateerde en milieugerelateerde risico's, (zie de startnotitie van de Taskforce)
2. Er dient een evenwichtige spreiding te zijn van de objecten over de verschillende departementen.
3. Het object dient voldoende kansrijk te zijn, in die zin dat de uitkomsten van het onderzoek nieuwe inzichten opleveren. Een object wordt tevens als kansrijk beschouwd indien er meerdere wetten op een object van toepassing zijn omdat de kans op knelpunten daarmee kan toenemen.
4. De objecten moeten representatief zijn, zodat de uitkomsten zich lenen voor doorvertaling naar andere objecten. Het is hierbij van belang dat de objecten voldoende divers zijn, zodat er zoveel mogelijk knelpunten gesignaleerd worden.
5. Het risico dat aan de aard van het object kleeft. Er is sprake van een groot risico, wanneer de kans op en/ of omvang van de calamiteit groot is.
6. De schaal waarop het object voorkomt. Het moet in beginsel om een substantieel aantal van deze objecten in Nederland gaan.
7. Er dient decentrale regelgeving op het object van toepassing te zijn.

**Samenstelling Begeleidingscommissies**

voorzitter :

dr. R.A. Visser  
Ministerie van Justitie

leden :

mr. W.M. de Jongste  
Ministerie van Justitie / Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum

drs. Y.M. van Veldhoven  
Ministerie van Justitie

mr. N.Th. van Schelven  
Ministerie van Justitie (agendalid)

**Horeca**

drs. R. P. Bakker  
Koninklijk Horeca Nederland

ing. S.G.J. van der Doorn  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

P. Hagemans  
Koninklijk Horeca Nederland

drs. B.M. Kustner  
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

drs. R.H.M. Peltzer  
Ministerie Soziale Zaken Werkgelegenheid

ir. S. Pothuis  
Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

E. Stuger  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

H.L. Marinus  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (agendalid)

**Basisscholen**

ir. C.W.J. Bos  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

ir. P.A. Dekker  
Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties

mr. C.J.D. Frankevyle  
Vereniging Bijzonder en Katholiek Onderwijs

mr. drs. T. Kamps  
Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

B. Keizer  
Vereniging Openbare Scholen/ Algemene Besturen Bond

drs. A.B.C.M.E. Linders  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

P.M. Pilgram  
Inspectie voor het onderwijs

drs. E.G.T. van der Poel  
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

### **Stations**

W.E. Hendrikse  
Inspectie Verkeer en Waterstaat

ing. M.H.G.M. Lenssen  
Brandweer Leidschendam-Voorburg

ir. R. Plarina  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

mr. W.W. Timmer  
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

mr. P.S. Meinen  
Ministerie van Justitie

drs. ing. H.M.G. Slangen  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (agendalid)

**Samenstelling Klankbordgroep**

dr. R. Visser (voorzitter)  
Ministerie van Justitie

drs. R. P. Bakker  
Koninklijke Horeca Nederland

ir. S.G.J van der Doorn  
Ministerie van Binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties

drs. F. Heinis  
Vereniging Nederlandse Ondernemers/ Nederlandse Christelijk Werkgeversverbond

mr. B.C. Knieriem  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

drs. B.M. Kustner  
Keuringsdienst van Waren

drs. E. G.T. van der Poel  
Arbeidsinspectie Noord west

drs. W.J.A. Struik  
Openbaar Ministerie

mr. A.A. van de Ven  
Ministerie van VROM

mr. J.R. Visser  
Provincie Groningen

B. J.M. de Wit  
Midden en Klein Bedrijf Nederland

***Nummer 1***

***Naam project***

Openbare inrichtingen à la carte; de wetgeving op openbare inrichtingen geopenbaard (18 januari 2001) en de uitwerking/ implementatie van de aanbevelingen (23 oktober 2001)

***Aanleiding***

De werkgroep openbare inrichtingen is ingesteld in het kader van het project Marktwerving deregulering en Wetgevingskwaliteitsbeleid (MDW)<sup>21</sup>.

***Korte beschrijving***

De doelstelling van de werkgroep openbare inrichtingen is het doen van aanbevelingen tot het verbeteren van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van (bestaande) wet- en regelgeving ten aanzien van verschillende categorieën openbare inrichtingen. Op openbare inrichtingen is een scala van wet- en regelgeving van toepassing. Doel van het onderzoek was te achterhalen in hoeverre deze verschillende regels op elkaar afgestemd zijn. Uit het onderzoek is gebleken dat hiervan geenszins sprake was. De aanbevelingen van de werkgroep waren onder meer de volgende. Harmoniseren van wetgeving op het punt van termijnen, procedures etc. Het aantal benodigde vergunningen beperken tot het strikt noodzakelijke. Tevens de vergunningverstrekking geïntegreerd te doen plaatsvinden. Ten aanzien van de handhaving is aanbevolen een onderzoek te verrichten naar het mogelijk maken van een integraal toezichthouder op openbare inrichtingen. Doel van het onderzoek is input te leveren voor een afwegingskader voor het kabinet met betrekking tot de beslissing om al dan niet een gemeentelijke integraal toezichthouder op openbare inrichtingen (en eventueel andere inrichtingen) in bijzondere wetgeving mogelijk te maken. De integraal toezichthouder zou namens het gemeentebestuur toezicht moeten houden op de naleving van alle algemene regels en vergunningvoorwaarden waaraan inrichtingen moeten voldoen (althans die waartoe de gemeente bevoegd is ze te handhaven). De integraal toezichthouder zou generalist moeten zijn die als hij/ zij daartoe aanleiding ziet een beroep doet op meer materiedeskundige toezichthouders.

***Belang***

Het belang van het MDW-project openbare inrichtingen sluit aan bij de oplossingsrichtingen van de projectgroep. Deze bieden een aanknopingspunt voor het oplossen voor de DHV gesignaleerde knelpunten.

- Integraal toezicht: onderzoek afwegingskader voor integraal toezicht
- Voorgenomen verplaatsing technische eisen uit Arbowet c.a. in Bouwbesluit
- Onderbrenging van gebruiksvoorschriften m.b.t. brandveiligheid van de modelbouwverordening en de brandveiligingsverordeningen worden opgenomen in één nieuwe regeling bij AMVB waarvoor de woningwet en de Brandweerwet de grondslag moeten bieden en die moet leiden tot één vergunningstelsel.
- Aanwijzen burgemeester als coördinator voor de vergunningverlening. Hiertoe wordt de informatie- en coördinatiebepaling uit de Awb toegepast.

***Stand van zaken/ planning***

- onderzoek integraal toezicht is gestart, uitkomsten worden in oktober 2002 verwacht.

<sup>21</sup> Marktwerving, Deregulering en wetgevingskwaliteitsbeleid (MDW) heeft tot doel de economie beter te laten functioneren door het wegnemen van belastende en concurrentiebelemmerende regels.

- VROM (afstemming Arbowet en Bouwbesluit)
- VROM (gebruiksvoorschriften)
- In de dit jaar voorziene wetswijziging van de Drank- en Horecawet wordt de burgemeester als bevoegd gezag aangewezen

## ***Nummer 2***

### ***Naam project***

Wet samenhangende besluiten Awb I

### ***Aanleiding***

Het wetsvoorstel is ontstaan uit het verlangen de stroperige besluitvorming tegen te gaan.

### ***Korte beschrijving***

Een grote klacht van burgers en bedrijven is dat zij er moeilijk achter kunnen komen welke vergunningen en andere besluiten nodig zijn. In het wetsvoorstel is een inspanningsverplichting voor de overheid opgenomen burgers daarover te informeren. Het voorstel bestaat uit twee met elkaar verband houdende componenten, te weten een coördinatieregeling (1) en een informatieregeling (2). De coördinatieregeling geeft een regeling voor situaties waarin voor het ondernemen van een bepaalde activiteit verschillende overheidsbesluiten (o.a. beschikkingen, ontheffingen) nodig zijn. Deze samenhangende besluiten kunnen dan via een procedure gecoördineerd worden afgehandeld. De regeling voorziet in de aanwijzing van een coördinerend bestuursorgaan die de procedure en inhoudelijke samenhang bewaakt. De coördinatieregeling heeft een facultatief karakter, d.w.z. dat bij wettelijk voorschrift of - onder bepaalde voorwaarden - door bestuursorganen kan worden bepaald op welke besluiten zij moet worden toegepast. In het verlengde van de coördinatiebepaling legt het wetsvoorstel een (informatie)plicht aan bestuursorganen op om aan aanvragers die een bepaalde activiteit willen verrichten, informatie te verschaffen over de besluiten die verder nog moeten worden aangevraagd om die activiteit te kunnen uitvoeren.

### ***Belang***

Uit de doorlichting is gebleken dat voor één activiteit de benodigde vergunningen op verschillende tijdstippen door verschillende loketten werden afgegeven. Bovendien worden vergunningen inhoudelijk niet op elkaar afgestemd. Er is met andere woorden geen coördinatie van de vergunningverlening. Een vergunningverleningsprocedure waarbij alle procedures gelijktijdig worden doorlopen en op elkaar afgestemd, kan de publieksveiligheid vergroten.

### ***Stand van zaken/ planning***

Op 8 maart 2000 is een voorontwerp van wet uitgebracht door de Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht. Inmiddels zijn door diverse instanties adviezen uitgebracht. Het streven is om najaar 2002 een wetsvoorstel aan de Raad van State voor te leggen.

### ***Nummer 3***

#### ***Naam project***

Invoering nieuw bouwbesluit per 1 januari 2003

#### ***Aanleiding***

Behoeft om leesbaarheid/ toegankelijkheid te verbeteren en afstemming met Arbovoorschriften en met voorschriften Drank- en Horecawet.

#### ***Korte beschrijving***

Het betreft de inwerkingtreding van de tweede fase van het bouwbesluit, dat wil zeggen voor nagenoeg alle gebouwfuncties naast functionele eisen ook prestatie- eisen. Een doorvoering van wat heet de conversie waardoor de voorschriften voor alle gebouwfuncties bijeen gebracht zijn. Het bouwbesluit wordt hierdoor beter leesbaar. Ten aanzien van de wijzigingen in de bouwregelgeving wordt er een voorlichtingsplan ontwikkeld bestaande uit drie brochures en een praktijkboek. Dit voorlichtingsplan dient gereed te zijn met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit in 2003.

#### ***Belang***

Duidelijkheid en leesbaarheid van het Bouwbesluit verbeteren

#### ***Stand van zaken/ planning***

In voorbereiding.

#### ***Nummer 4***

##### ***Naam project***

Wijziging woningwet en opstellen Bouwwet 2006

##### ***Aanleiding***

Wens verdere vereenvoudiging regelgeving.

##### ***Korte beschrijving***

Verdere verbetering van de regelgeving zal vooral moeten worden gevonden in de wijze waarop de overheid (met name Rijk en gemeenten) haar brede bemoeienis met bouwwerken heeft vormgegeven. Zoals onder meer uit de rapporten inzake de MDW- projecten 'openbare inrichtingen' en 'servicegerichte overheid' blijken, is sprake van cumulatie en grote versnippering van bouwgerelateerde regelgeving alsmede van een verkokerde uitvoering van al die voorschriften.

##### ***Belang***

Cumulatie en grote versnippering van bouwgerelateerde regelgeving zorgt niet alleen voor forse administratieve lasten voor de ondernemende burger en bestuurlijke lasten voor met name gemeenten, maar maakt dat totaal aan voorschriften ook complex, ondoorzichtig en moeilijk uitvoerbaar en handhaafbaar. Voorts is die stapeling van inhoudelijke en procedurele voorschriften van het Rijk en gemeenten op allerlei deelterreinen van het bouwen door de Taskforce Woningbouwproductie aangemerkt als één van de oorzaken van het achterblijven van de woningbouwproductie (Kamerstukken II 2001/2002, 27 559, nr. 29).

##### ***Stand van zaken/ planning***

In september 2002 wordt een plan van aanpak geformuleerd

## ***Nummer 5***

### ***Naam project***

Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding

### ***Aanleiding***

Kabinetsstandpunten Enschede en Volendam, rapport Algemene Rekenkamer, Beleidsplan rampenbestrijding 'De keten gesmeed' 2000-2004.

### ***Korte beschrijving***

Deze wet behelst een wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen, de Wet geneeskundige hulpverlening bij (ongevallen en) rampen, de Wet ambulancevervoer en andere (technisch).

De voorbereiding van de rampenbestrijding door gemeenten en regio's alsmede het toezicht daarop door de provincie en rijksinspecties worden steviger neergezet als gevolg van de conclusies die zijn getrokken in de onder 'Aanleiding' genoemde documenten. Ook voorziet het wetsvoorstel in de formalisering van de congruente regio-indeling en de ghor-regio's.

### ***Belang***

Recente incidenten hebben enkele tekortkomingen in de (voorbereiding op de) rampenbestrijding aan het licht gebracht. Intussen zijn vele initiatieven genomen om daarin verbetering aan te brengen. Zo wordt de planvorming aangescherpt en uitgebreid, is het toezicht daarop verbeterd en worden de hulpverleningsregio's (brandweer, politie en geneeskundig) op elkaar afgestemd. Het wetsvoorstel formaliseert deze initiatieven.

### ***Stand van zaken/ planning***

Het wetsvoorstel ligt thans voor advies bij de Raad van State. Het is de bedoeling het wetsvoorstel medio september aan de Tweede Kamer aan te bieden.

## ***Nummer 6***

### ***Naam project***

Advies College Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL)

### ***Aanleiding***

Doelstelling van de paarse kabinetten om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, voortvloeiend uit wet- en regelgeving, in de periode 1994-2002 (inmiddels 2006) te verminderen met 25%.

### ***Korte beschrijving***

Actal is een onafhankelijk orgaan voor toetsing van administratieve lasten. Actal toetst voorgenomen wet- en regelgeving op administratieve lasten voor bedrijven. Daarbij worden drie hoofdvragen gehanteerd: 1. Zijn de te verwachten lasten gekwantificeerd en is de berekening daarvan voldoende onderbouwd? 2. Is er voldoende aandacht besteed aan alternatieven die mogelijk minder lasten voor het bedrijfsleven opleveren? 3. Is er binnen het doel van de wetgeving ook gekozen voor het minst belastende alternatief?

### ***Belang***

Vermindering van administratieve lasten die voortvloeien uit wet- en regelgeving kan de nalevingsbereidheid van de regels bevorderen. Verder kan het terugdringen van administratieve lasten ook positieve effecten hebben op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid door de overheid zelf (minder complexe procedures, gemakkelijker uit te voeren).

### ***Stand van zaken/ planning***

Actal is ingesteld voor een periode van drie jaar, die per 2003 afloopt. In het najaar van 2003 wordt Actal geëvalueerd. Op basis daarvan zal bezien worden hoe de administratieve lastentoetsing onder het nieuwe kabinet verder vorm zal krijgen.

## ***Nummer 7***

### ***Naam project***

Steunpunt voorgenomen regelgeving bij EZ (bedrijfseffectentoets (BET), milieueffectentoets (MET))

### ***Aanleiding***

Operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). In 1994 heeft het eerste kabinet-Kok in het kader van de MDW-operatie besloten dat in de toelichting bij regelgeving substantiële effecten voor het bedrijfsleven, het milieu en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (U&H) expliciet in beeld dient te worden gebracht. Daartoe is de Werkgroep voorgenomen regelgeving (Wvr) ingesteld. Verder is het steunpunt in het leven geroepen.

### ***Korte beschrijving***

Het steunpunt voorgenomen regelgeving ondersteunt en begeleidt de ministeries bij het uitvoeren van BET en MET. De daadwerkelijke uitvoering van de toetsen is een verantwoordelijkheid van het ministerie dat de regelgeving maakt. Het steunpunt coördineert de periodieke actualisatie van het Regelgevingsoverzicht dat door de Werkgroep voorgenomen regelgeving wordt vastgesteld. In overleg met het betrokken ministerie doet het steunpunt een voorstel voor de op het overzicht op te nemen dossiers en de in die dossiers te beantwoorden BET-, MET- en U&H-vragen).

### ***Belang***

Om een goede afweging te kunnen maken over nieuwe regelgeving dienen de effecten van deze wetgeving op bedrijven, milieu en uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid adequaat in beeld te worden gebracht. Het steunpunt levert daaraan een bijdrage.

### ***Stand van zaken/ planning***

Momenteel is in discussie of het steunpunt in de huidige vorm gehandhaafd blijft.

## ***Nummer 8***

### ***Naam project***

Wetgevingstoets door het Ministerie van Justitie van alle ontwerpvoorstellen en -amvb's

### ***Aanleiding***

De Minister van Justitie is binnen het kabinet de eerstverantwoordelijke voor de toetsing van voorgenomen regelgeving op de rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit, met inbegrip van de constitutionele, Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke aspecten daarvan. Namens de minister voert de Sector wetgevingskwaliteitsbeleid (WKB) van de directie Wetgeving van het Ministerie van Justitie die toetsing uit. De wetgevingstoetsing maakt het mogelijk om reeds in een vroeg stadium de eisen van goede wetgeving niet alleen vanuit het vakministerie, maar ook vanuit het Ministerie van Justitie bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving te betrekken.

Zie ook onderdeel 10 van het Draaiboek voor de wetgeving en de aanwijzingen 254 en 255 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

### ***Korte beschrijving***

Aanwijzing 254 stelt dat ter toetsing aan WKB worden voorgelegd voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en ingrijpende nota's van wijziging op een wetsvoorstel. Niet alle wetsvoorstellen worden ter toetsing overgelegd. Zo toetst WKB geen initiatiefwetsvoorstellen, begrotingswetten en goedkeuringswetten voor verdragen. Voorstellen tot stilzwijgende goedkeuring van verdragen, ministeriële regelingen, beleidsregels en de regelgeving van zelfstandige bestuursorganen en territoriale en functionele lagere overheden worden in de regel evenmin door WKB getoetst.

### ***Belang***

Alle ministers moeten zelf zorgdragen voor de kwaliteit van hun wetgeving en moeten daarvoor de nodige voorzieningen treffen. Daarmee is niet gezegd dat in de politieke besluitvorming altijd alle wensen van het wetgevingskwaliteitsbeleid automatisch kunnen worden vervuld. In de ministerraad komen de soms tegengestelde belangen van alle ministers aan de orde, waarvan de Minister van Justitie er een is. De wetgevingstoetsing maakt het mogelijk om reeds in een vroeg stadium de eisen van goede wetgeving niet alleen vanuit het vakministerie, maar ook vanuit het Ministerie van Justitie bij de voorbereiding van nieuwe regelgeving te betrekken.

### ***Stand van zaken/ planning***

Het betreft hier een permanente activiteit waarover in de nota wetgevingskwaliteitsbeleid (Tweede kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 475, nr. 2) en het kabinetsstandpunt op het rapport van de Visitatiecommissie wetgeving "Regels en risico's" (Kamerstukken II 2000/01, 27 475, nr.2) aan de Kamer is gerapporteerd.

## ***Nummer 9***

### ***Naam project***

Werkgroep Gelijkwaardigheid.

### ***Aanleiding***

De werkgroep is een initiatief van de vereniging Stadswerk en de VNG

### ***Korte beschrijving***

Het Bouwbesluit voorziet in de mogelijkheid om af te wijken van de in dit besluit gegeven prestatie-eisen ten aanzien van een bouw materiaal of bouwdeel. Hiertoe zijn zogenaamde gelijkwaardigheidsbepalingen opgenomen. Indien gebruik wordt gemaakt van een gelijkwaardigheidsbepaling moet de aanvrager van een bouwvergunning aantonen dat zijn bouwplan voldoet aan de doelstelling en het niveau van de prestatie-eis waarvan wordt afgeweken. Dit kan betekenen dat de aanvrager een onderzoeksrapport of een verklaring van een onafhankelijke deskundige bij de aanvraag om bouwvergunning moet overleggen. Het is vervolgens ter beoordeling van B&W of voldaan wordt aan de gelijkwaardigheidsbepaling. In het actieprogramma is afgesproken dat zoveel mogelijk geaccepteerde gelijkwaardige oplossingen worden gepubliceerd.

### ***Belang***

De bouwregelgeving speelt een prominente rol in de doorlichting. De beoordeling door afzonderlijke gemeenten van gelijkwaardige oplossingen, zo is gebleken uit het onderzoek van DHV, kan tot knelpunten leiden. Toepassing van de gelijkwaardigheidseis leidt in de huidige situatie tot zeer verschillende oplossingen voor de publieksveiligheid, die niet onderling vergeleken worden en getoetst worden aan een beleidskader. Het ontbreekt veelal aan beleidsuitspraken van het bevoegd gezag hoe de brandweer met de beleidsruimte in het kader van de gelijkwaardigheidseisen moet omgaan.

### ***Stand van zaken/ planning***

De werkgroep is vanaf 1 januari 2002 actief. Zolang de wetgever de mogelijkheid biedt gelijkwaardige oplossingen toe te passen blijft de werkgroep gelijkwaardigheid bestaan.

## ***Nummer 10***

### ***Naam project***

Overheidsloket 2000: 1 loket. Front-office/ back-office

### ***Aanleiding***

Een organisatieconcept dat in 1996 is ontwikkeld op initiatief van minister van Boxtel om publieke dienstverleners te ondersteunen de stap te maken naar vraaggerichte en geïntegreerde dienstverlening. Het concept gaat uit van één aanspreekpunt tussen de overheid en de klant.

### ***Korte beschrijving***

Overheidsloket 2000 (OL2000) omvat activiteiten gericht op het realiseren van een geïntegreerd loket en op verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Er is een programmabureau OL2000 opgericht om vorm te geven aan het organisatieconcept. De adviseurs van het programmabureau staan gemeenten en andere publieke dienstverleners te woord om ze te helpen wegwijs te worden in de één-loketgedachte en hun vragen te beantwoorden. Adviseurs van het programmabureau werken nauw samen met projecten in het land om concrete instrumenten te ontwikkelen die de invoering van de één-loketgedachte ondersteunen. Informatie- en communicatietechnologie (ICT) is hierbij essentieel. Als basisinstrument voor publieke dienstverleners is een serie handboeken uitgebracht. De serie geeft stap voor stap inzicht in het ontwerp, de bouw en het beheer van een geïntegreerd loket.

### ***Belang***

Verbetering van de kwaliteit van de publieke dienstverlening door de inzet van onder andere ICT bij de toepassing van de één-loket gedachte.

### ***Stand van zaken/ planning***

Eind 2002 moet een OL-toolkit beschikbaar komen. Deze toolkit biedt een basispakket aan instrumenten om het beleid van één-loket vorm te geven. De instrumenten bestaan uit praktijkgerichte checklists of softwaremodules.

## ***Nummer 11***

### ***Naam project***

Handhaven op niveau

### ***Aanleiding***

Kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau 2000 naar aanleiding van onderzoek commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie Michiels). Doel is verhoging van de kwaliteit van de handhaving door verbetering samenwerking en verdergaande professionalisering bij de handhaving.

### ***Korte beschrijving***

Stuurgroep Handhaven op Niveau werkt via een actieprogramma langs twee lijnen: stimuleren van programmatisch handhaven bij gemeenten, provincies en waterschappen en ontwikkelen van bestpracticus van handhaving op diverse beleidsterreinen (brandveiligheid, prostitutie, afval, leerplicht, buitengebied etc.)

### ***Belang***

Verbetering van de kwaliteit van de handhaving. Uit het rapport Michiels komt onder meer naar voren dat de handhavingsproblematiek niet zozeer te maken heeft met ontbrekende bevoegdheden of gebrek aan handhavingsinstrumenten, maar aan het feit dat organisaties niet of niet toereikend samenwerken. Tevens is gebleken dat er sprake is van een tekort aan expertise.

### ***Stand van zaken/ planning***

Looptijd project 2000- 2005. Er zijn op diverse terreinen pilots gestart waarin best- practices worden ontwikkeld. In het kader van programmatisch handhaven zijn leidraden en brochures ontwikkeld, worden (bestuurlijke) conferenties en opleidingen gegeven, en wordt een aantal gemeenten nader ondersteund bij het uitwerken van een integraal handhavingsprogramma.

## ***Nummer 12***

### ***Naam project***

Verkenning bestuurlijke handhavinginspanning gemeenten

### ***Aanleiding***

Na onder meer de gebeurtenissen in Enschede en Volendam heerst het gevoel van een bestuurlijk handhavingstekort. Bij 14 gemeenten wordt in de praktijk gekeken naar de handhavingcapaciteit/ formatie/ middelen en output op het gebied van veiligheid (milieu, brand en bouw- en woningtoezicht) Het onderzoek geldt als pilot voor breder onderzoek naar de staat van handhaving, bij andere bestuurslagen en andere beleidsterreinen.

### ***Korte beschrijving***

Inzicht creëren in de feitelijke handhavinginspanning. Hoe ziet de bestuurlijke handhaving van een nader te omschrijven complex van beleidsinstrumentele regelgeving eruit in een aantal gemeenten? Het is momenteel niet goed mogelijk aan te geven wat aan middelen en organisaties benodigd zou zijn als de bestuurlijk verantwoordelijken de prestaties tot een bepaald niveau zouden willen verbeteren. Welke kengetallen kunnen worden ingezet om de prestaties inzichtelijk en vergelijkbaar te maken? Dit onderzoek moet een start maken met in deze lacune te voorzien.

### ***Belang***

Handhavingssknelpunten. Onderzoek naar de handhaving.

### ***Stand van zaken/ planning***

Concept- rapport voor handhavingcapaciteit is gereed. Definitieve rapportage volgt in oktober 2002 wanneer ook de kengetallen voor handhaving zijn ontwikkeld.

## ***Nummer 13***

### ***Naam project***

Actieprogramma handhaving bouwregelgeving

### ***Aanleiding***

De inspectierapporten van Inspectie Volkshuisvesting (tegenwoordig Inspectoraat- Generaal VROM) waren aanleiding de handhaving van bouwregelgeving te verbeteren. Op basis van de rapporten is geconcludeerd dat de toetsing van bouwaanvragen aan het bouwbesluit en gemeentelijke bouwverordening onvoldoende is; controle niet systematisch geschiedt en de organisatie rond vergunningverlening en handhaving zwak en ondoorzichtig is.

### ***Korte beschrijving***

VROM en VNG hebben een gezamenlijk actieprogramma opgesteld, teneinde gemeenten bij de handhaving te stimuleren en te ondersteunen bij het verbeteren van de handhaving van de bouwregelgeving. Onder het programma vallen tal van projecten, waaronder bijvoorbeeld nummer 9, 14 en 15. Voor de Ministers van VROM en BZK bestaat een actieve rol bij de totstandkoming van opleidingen voor gemeentelijke overheid inzake wijzigingen van het Bouwbesluit. In dit kader is een praktijkhandboek bouwregelgeving ontwikkeld. Een praktijkhandboek Woningwet is in ontwikkeling.

### ***Belang***

Het belang van handhaving is evident. Voorbeelden als Volendam en Tiel tonen dit pijnlijk aan. Geprobeerd wordt het probleem op diverse wijzen te benaderen; stimuleren gemeenten, vergroten instrumenten gemeenten, ondersteunen van gemeenten en versterken tweedelijns toezicht.

### ***Stand van zaken/ planning***

De acties zijn verschillende van aard; per actie is een plan van aanpak opgesteld.

***Nummer 14***

***Naam project***

Versterking tweedelijnstoezicht VROM

***Aanleiding***

Cafébrand in Volendam

***Korte beschrijving***

Bij wet wordt geregeld dat de Minister van VROM de bevoegdheid heeft om B&W te dwingen tot handhaving. Indien B&W hier geen gevolg aan geven kan de Minister zelf beschikken om in voorkomende gevallen bestuursdwang toe te passen of een dwangsom op te leggen.

***Belang***

Uitbreiding van de handhavingsmogelijkheden.

***Stand van zaken/ planning***

In beginsel zal deze bevoegdheid per 1 januari 2004 in de wet zijn opgenomen. De tekst van het wetsvoorstel is in voorbereiding.

***Nummer 15***

***Naam project***

Invoeren wettelijke verplichting opstellen handhavingsbeleidsplan B&W voor bouwregelgeving

***Aanleiding***

Nieuwjaarsbrand in Volendam, actiepoint 33

***Korte beschrijving***

Uitwerken van een wettelijke plicht voor B&W om een beleidsplan op te stellen, waarin beschreven staat hoe zij hun preventieve en repressieve toezichthoudende taken en bevoegdheden op het gebied van de bouwregelgeving gaan uitvoeren, en om periodiek verslag uit te brengen aan de gemeenteraad over de wijze waarop zij die taken en bevoegdheden in de praktijk hebben uitgeoefend.

***Belang***

Het belang is dat gemeenten bewuster zijn van hun taakopvatting en zelf check and balances inbouwen door de gemeenteraad controle- instrumenten aan te bieden.

***Stand van zaken/ planning***

Er wordt naar gestreefd de wettelijke plicht per 1 januari 2004 van kracht te laten zijn.

## ***Nummer 16***

### ***Naam project***

Nationale Voorlichtingsprogramma Brandveiligheid

### ***Aanleiding***

In het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand Volendam is gemeld dat naar aanleiding van de constatering en adviezen van de Commissie Alders het kabinet initiatief zal nemen tot een intensief voorlichtingsprogramma ter vergroting van het veiligheidsbewustzijn van burgers, ondernemers, instellingen en bestuurders op het gebied van brandveiligheid.

### ***Korte beschrijving***

Het Nationaal Voorlichtingsprogramma Brandveiligheid omvat de periode 2003 tot en met 2007. In het programma worden doelen, doelgroepen, strategie en mogelijke organisatie van een intensievere voorlichting brandveiligheid beschreven. Als voorlichtingsstrategie wordt voorgesteld een combinatie van motiverende, in staat stellende en versterkende maatregelen, die wordt vormgegeven in massamediale campagnes en doelgroepgerichte voorlichting programma's. In het programma wordt ook op hoofdlijnen aangegeven wat de inhoud van de voorlichting zou moeten zijn. Het plan is gebaseerd op een uitgebreide inventarisatie bij een dertigtal mogelijke samenwerkingspartners in het programma, waarbij is gevraagd naar bestaande voorlichtingsactiviteiten en de visie op het nieuwe voorlichtingsprogramma en de mogelijke rol daarin. Naast de ministeries van BZK, VROM, SZW, VWS, Oc&W, Justitie en EZ, zijn partijen als onder andere VNG, VNO-NCW, Verbond van Verzekeraars, brancheverenigingen van bedrijven, beveiligingsondernemingen, horeca en brandweer geïnterviewd. Verder zijn er onderzoeken verricht naar de risicobeleving onder jongeren.

### ***Belang***

Met het voorlichtingsprogramma wordt een belangrijke impuls gegeven aan het versterken van het brandveiligheidsbewustzijn van diverse doelgroepen. Dit zal onder meer moeten leiden tot een grotere naleving van brandveiligheidsregels.

### ***Stand van zaken/ planning***

Het programma is nagenoeg gereed. Het gaat nu het traject van ambtelijke en politieke besluitvorming in. Bedoeling is in het najaar te beginnen met de uitvoering van het programma.

***Nummer 17***

***Naam project***

Tijdelijke vraagbaak voor bouwregelgeving (helpdesk operationeel sinds 1 maart 2002)

***Aanleiding***

Volendam.

***Korte beschrijving***

In opdracht van de staatssecretaris van VROM zullen de brochures over het thema brandveiligheid worden geactualiseerd en wordt als extra voorlichtingsinstrument gewerkt aan de instelling van een 'vraagbaak voor bouwregelgeving'. Deze 'vraagbaak' geeft gemeenten algemene uitleg over de interpretatie van de Bouwregelgeving. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de commissie aan de minister van VROM en de om gedurende enige tijd na de inwerkingtreding van ingrijpende wijzigingen een helpdesk in te richten. In dit kader zal de staatssecretaris van BZK ervoor zorg dragen dat de 'brandbeveiligingsconcepten' waar nodig worden geactualiseerd, opdat aangesloten wordt op Bouwbesluit 2002.

***Belang***

Zie onderzoek cafébrand nieuwjaarsbrand

***Stand van zaken/ planning***

Tijdelijke vraagbaak is operationeel.

## ***Nummer 18***

### ***Naam project***

Steunpunt handhavingsbeleid

### ***Aanleiding***

Door de grote aandacht voor handhaving ten gevolge van de rampen in Enschede en Volendam en door verschillende initiatieven die al waren genomen en die sindsdien nog zijn genomen, is er een toegenomen vraag naar voorbeelden van goed handhavingsbeleid op alle beleidsterreinen.

### ***Korte beschrijving***

Het steunpunt Handhavingsbeleid is een samenwerkingsverband van de VNG en het Rijk. Het doel van het steunpunt is dat door gerichte publicaties en adviezen, het selecteren en verspreiden van best-practices, de kennis over het tot stand komen, onderhouden en evalueren van handhavingsbeleid wordt gedeeld. Het steunpunt werkt daarvoor onder meer samen met het Informatiecentrum Milieuvergunningen, het Landelijk Informatiepunt Milieuwethandhaving en de stuurgroep Handhaven op niveau bij het ministerie van Justitie.

### ***Belang***

Verbetering van het handhavingsbeleid

### ***Stand van zaken/ planning***

Het Steunpunt is voor de duur van drie jaar opgericht. In het eerste jaar richt het steunpunt zich op het verzamelen en selecteren van goede beleidsnota's over handhavingsbeleid op elk van de terreinen, maar vooral ook over integraal handhavingsbeleid. Er wordt tevens ondersteuning geboden bij het hanteren van de leidraad Programmatisch Handhaven die in opdracht van het Expertisecentrum Rechtshandhaving is ontwikkeld.

In een later stadium zal de aandacht verschuiven naar met name de evaluatie van handhavingsbeleid en de input die dat kan leveren voor de bijstelling of wijziging van het handhavingsbeleid. Kernpunten van het steunpunt hierbij zijn samenwerking en professionalisering.

## ***Nummer 19***

### ***Naam project***

Handreiking brandpreventiebeleid bestaande bouw

### ***Aanleiding***

Gemeenten zijn mede naar aanleiding van de nieuwjaarsbrand in Volendam en het actieprogramma brandveiligheid van de commissie Alders druk doende met het wegwerken van hun (grote) achterstand op het gebied van de afgifte van gebruiksvergunningen. Voordat gemeenten gebruiksvergunningen afgeven, vindt er eerst een toets plaats van de staat van het bestaande gebouw aan de voorschriften voor de bestaande bouw van het Bouwbesluit. Indien het bouwwerk bouwtechnisch gezien voldoende veiligheidswaarborgen biedt, kunnen in de gebruiksvergunning de aanvullende gebruikseisen worden geformuleerd. Gemeenten hebben op grond van de artikelen 14 en 17 van de Woningwet de beleidsvrijheid om voor bestaande situaties hogere eisen te stellen dan het gegeven niveau voor bestaande bouw (via het instrument aanschrijving). Dit moet wel in een beleidsnotitie voldoende worden gemotiveerd. Veel gemeenten hebben te kennen gegeven behoefte te hebben aan ondersteuning bij het formuleren van een brandpreventiebeleid bestaande bouw.

### ***Korte beschrijving***

Om gemeenten hierbij te ondersteunen heeft de staatssecretaris van BZK begin van dit jaar de 'Handreiking Brandpreventiebeleid bestaande bouw', die door het Nibra voor de gemeente Amsterdam is ontwikkeld, aangekocht met als doel dit als 'inspirerend voorbeeld' aan alle gemeenten te verspreiden. De handreiking is bij brief van 13 februari 2002 aan alle colleges van B&W in afschrift aan alle commandanten regionale en gemeentelijke brandweer verspreid. De handreiking bestaat uit voorschriften per gebouwfunctie met uitzondering van de woonfunctie en de industrie functie (beleidspakketten) en een nadere uitwerking van deze voorschriften voor de uitvoeringspraktijk (werkpakketten). In de brief wordt aangekondigd dat er nog twee onderdelen volgen, namelijk checklisten voor de opname van de brandveiligheidssituatie in het gebouw en een termijnstructuur, die inhoudt dat voor de in het werkpakket opgesomde eisen handreikingen worden gegeven binnen welke termijn de genoemde voorziening dient te worden gerealiseerd, welke oplossingsmogelijkheden er zijn en welke sanctie moet worden toegepast bij niet naleven.

### ***Belang***

Voor de gemeenten is de Handreiking een belangrijk hulpmiddel voor het formuleren van het brandpreventiebeleid voor bestaande bouw.

### ***Stand van zaken/ planning***

Het eerste deel van de Handreiking is in februari 2002 verzonden. Planning is om de Handreiking uitgebreid met het tweede deel in juni / juli 2002 te verzenden.

***Nummer 20***

***Naam project***

Merkteken gebouwen

***Aanleiding***

Nieuwjaarsbrand Volendam (actiepunt 13)

***Korte beschrijving***

Ontwikkeling van een zichtbaar merkteken (bordje) dat op de buitenzijde van gebouwen, waar veel publiek komt, kan worden aangebracht. Op dit merkteken wordt aangegeven dat er een gebruiksvergunning voor het betreffende pand is afgegeven en hoeveel personen er op grond van deze vergunning in het pand aanwezig mogen zijn.

***Belang***

Dit actiepunt dient ter vergroting van het veiligheidsbewustzijn van de burger en stimuleert het nemen van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid.

***Stand van zaken/ planning***

Op basis van een inventarisatie van bestaande ideeën is een voorstel ontwikkeld voor het merkteken. Dit wordt de komende maanden in twee pilotgemeenten uitgetest. Eind 2002 moet een definitief voorstel voor het merkteken gereed zijn, inclusief een voorstel voor implementatie.

***Nummer 21***

***Naam project***

Onderzoek naar de mogelijkheden van certificering ten aanzien van de brandveiligheid van gebouwen

***Aanleiding***

Nieuwjaarsbrand in Volendam

***Korte beschrijving***

Certificatie is bij uitstek een middel voor ondernemers om invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid. Certificering verandert niets aan de verantwoordelijkheid van de overheid voor toezicht en handhaving. Vermenging van privaat en publiek toezicht en handhaving zal vermeden moeten worden.

De staatssecretaris van VROM zal een onderzoek instellen naar de mogelijkheden van certificering en de termijn waarop dit ingevoerd kan worden, waarbij zal worden aangesloten bij reeds lopend onderzoek op dit terrein.

***Belang***

Mogelijke verbetering wetgevingssystemen.

***Stand van zaken/ planning***

Een oriënterend onderzoek naar certificering is nagenoeg afgerond. Naar verwachting zal binnenkort een vervolgonderzoek van start gaan naar certificering van de gebruiksvergunning. Begin 2003 wordt een beleidsstandpunt naar de kamer gestuurd.

## **Nummer 22**

### **Naam project**

Bestuursakkoord-nieuwe-stijl (BANS)

### **Aanleiding**

Het BANS is door kabinet, IPO en VNG ondertekend op 4 maart 1999 om gezamenlijk door complementair bestuur / interbestuurlijke samenwerking maatschappelijke problemen aan te pakken die alle drie de bestuurslagen en meerdere ministeries aangaan.

### **Korte beschrijving**

De BANS-afspraken liggen op de terreinen sociale infrastructuur en veiligheid, ruimtelijk-economische infrastructuur en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Binnen het onderdeel kwaliteit openbaar bestuur is aandacht voor omgangsregels tussen overheden, monitoring, terugdringing juridisering en instrumentele vernieuwing / nieuwe bestuursvormen. In het BANS zijn vooral op hoofdlijnen afspraken gemaakt. In de loop van de afgelopen kabinetsperiode zijn onderwerpen uitgewerkt.

De drie BANS-partners hebben in december 2001 gezamenlijk een checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden gepubliceerd. In deze checklist zijn aandachtspunten bijeengebracht die een rol kunnen spelen bij de voorbereiding en formulering van beleid dat gemeenten of provincies raakt. De checklist bestaat uit twee delen. Het eerste deel richt zich op een aantal procesgerichte aandachtspunten voor de voorbereiding van beleid en regelgeving. Het tweede deel handelt over een aantal inhoudsgerichte aandachtspunten, die met name van belang zijn bij de verantwoording over het voorstel tot regelgeving.

Kabinet, IPO en VNG hebben n.a.v. het MDW-traject Toetsingsinstrumentarium decentrale overheden de aanbevelingen van de MDW-werkgroep nader uitgewerkt. Deze uitwerking heeft in november 2001 geleid tot de Handleiding Toetsing regelgeving van provincies en gemeenten. De handleiding bevat een checklist om regelgeving van provincies en gemeenten te toetsen op effecten voor het bedrijfsleven (vergelijk BET) en op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

### **Belang**

De aandacht die in het kader van BANS besteed wordt aan de instrumenten voor interbestuurlijke samenwerking, leidt ertoe dat betrokkenen meer attent worden op gebreken, tegenstrijdigheden en mogelijke verbeteringen van instrumenten. Regelgeving - en dus ook veiligheidsregelgeving - valt daar nadrukkelijk ook onder.

### **Stand van zaken/ planning**

Het vervolg van het BANS is in handen van het nieuwe kabinet, IPO en VNG. Het demissionaire kabinet, IPO en VNG hebben aanbevelingen gedaan voor de interbestuurlijke samenwerking 2002-2006. Het onderwerp Kwaliteit openbaar bestuur is daarbij als primair thema benoemd. De BANS-partners hebben de aanbeveling gedaan om onder meer aandacht te schenken aan vermindering van administratieve lasten van decentrale regelgeving. Daarnaast hebben de partners de wens uitgesproken de informatievraag door het Rijk bij decentrale overheden te stroomlijnen. Doel hiervan is te komen tot vermindering van de administratieve lastendruk en tot meer inzicht in de samenhang en doelmatigheid van rijksbeleid.

### ***Nummer 23***

#### ***Naam project***

Kaderwet Tunnelveiligheid

#### ***Aanleiding***

Kamervragen omtrent veiligheid van de Nederlandse weg- en spoortunnels

#### ***Korte beschrijving***

De Kaderwet tunnelveiligheid heeft tot doel een betere invulling te geven aan de systeemverantwoordelijkheid van de het Rijk voor de veiligheid van tunnels en overkappingen. Daarbij zal de verantwoordelijkheid van gemeenten voor vergunningverlening en openbare veiligheid in acht worden genomen. In de Kaderwet wordt een referentie opgenomen voor het veiligheidsniveau van tunnels en overkappingen, evenals nadere eisen ten aanzien van de voorbereiding op de rampenbestrijding.

#### ***Belang***

Deze (toekomstige) wet is van belang indien er sprake is van een ondergronds station (in een tunnel dus, denk bijvoorbeeld aan de Schipholtunnel en het ondergrondse station van Rijswijk). De gevolgen zijn, indien er zich een ongeluk voordoet, catastrofaal. In het onderzoek van DHV is een dergelijke situatie wel in de analyse meegenomen.

#### ***Stand van zaken/ planning***

In november zou een concept-wetsvoorstel op ambtelijke niveau gereed moeten zijn voor consultatie.