

Opties voor wettelijke verankering van organisatie
van interne hulpverlening in noodsituaties





**Opties voor wettelijke verankering
van organisatie van *interne* hulpverlening in noodsituaties**

voor

**Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, en
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer**



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding	5
1.2	Afbakening van het onderzoek: doelstelling	5
1.3	Het onderzoek: beoordeling oplossingsrichtingen	8
2	Uitvoering van het onderzoek	10
3	Beoordelingskader	11
3.1	Geschiktheid	11
3.2	Wenselijkheid.....	12
3.3	Uitvoerbaarheid	13
3.4	Naleving.....	13
3.5	Toezicht en Handhaving.....	13
3.6	Lasten	14
4	Huidig Juridisch Kader	17
4.1	Europese regelgeving	17
4.2	Nationaal publiekrecht (centraal).....	18
4.3	Nationaal publiekrecht (decentraal)	24
4.4	Nationaal privaatrecht	25
4.5	Conclusies: de juridische zorgplicht.....	26
5	Beoordeling mogelijkheden tot verankering	29
5.1	Inleiding.....	29
5.2	Volledig overlaten aan het veld (optie 4).....	30
5.3	Koppeling Besluit bedrijfsbrandweren (optie 2).....	32
5.4	Inpassen in bestaande wetten (optie 1).....	33
5.5	AMvB interne hulpverlening (optie 3).....	37
5.6	Conclusies over mogelijkheden tot verankering	38
6	Verwachtingen uit de praktijk	42
6.1	Optie 4 ‘Volledig overlaten aan het veld’	42
6.2	Optie 2 ‘Koppeling besluit bedrijfsbrandweren’	43
6.3	Optie 1 ‘Inpassen in bestaande wetten’	43
6.4	Optie 3 ‘BHV-AMvB’	44
6.5	Opmerkingen van algemene aard en tussenconclusie	45
7	Conclusies en oplossingsrichtingen	48
7.1.	Vraagstelling, opties en beoordelingscriteria.....	48
7.2.	Juridisch kader	49
7.3.	In de praktijk.....	51
7.4.	Oplossingsrichtingen	52
	Inpassen van de BHV bepalingen.....	52
	Koppeling met Besluit bedrijfsbrandweren	54
	AMvB interne hulpverlening	54
	Over laten aan het veld.....	55

Inhoudsopgave Bijlagendocument

Bijlage 1 Startnotitie ‘Verankering van bedrijfshulpverlening aan werknemers en publiek’	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage bij de Startnotitie Artikel 15 Arbowet (sinds 1 januari 2007) Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
Bijlage bij de Startnotitie Brief staatssecretaris Van Hoof aan de Tweede Kamer Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
Bijlage 2 Definities	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 3 Namen deelnemers aan de bijeenkomsten en geïnterviewde personen: Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.	
Bijlage 4 Teksten wet- en regelgeving	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage 5 Geraadpleegde wetten, literatuur en documenten	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Auteurs: dr. mr. J. Verweij, mr. F. Hertzberger en mr. M. Hübner
Utrecht, 17 maart 2008

UJG/2007/469830

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Schipholbrand heeft de (bedrijfs)hulpverlening aan derden (niet-werknemers) in noodsituaties op de politieke agenda gezet. Voormalig staatssecretaris van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer Van Hoof, heeft naar aanleiding van het debat over de Schipholbrand de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over de rol van de Arbeidsinspectie bij de in de Arbowet opgenomen (bedrijfs)hulpverlening aan derden (niet-werknemers) in noodsituaties¹. Bij die gelegenheid heeft hij toegezegd om tezamen met de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te onderzoeken waar en hoe de directe hulpverlening aan derden (niet-werknemers) het beste wettelijk kan worden verankerd en gehandhaafd. In de door het ministerie opgestelde startnotitie “Verankering van bedrijfshulpverlening aan werknemers en publiek” en onderliggende documenten zijn de achtergronden van dit onderzoek meer uitvoerig beschreven. De startnotitie (en de bijbehorende bijlagen) is opgenomen in bijlage 1.

De betrokken ministeries hebben UJG verzocht te onderzoeken welke mogelijkheden er bestaan om de directe hulpverlening aan derden (niet-werknemers) wettelijk te verankeren en te handhaven, alsmede waar en hoe die verankering vorm kan krijgen. Het onderhavige rapport bevat de resultaten van dat onderzoek.

1.2 Afbakening van het onderzoek: doelstelling

De reikwijdte van het onderzoek ligt besloten in de door de betrokken ministeries geformuleerde doelstelling voor een breder ingebedde bedrijfshulpverlening (hierna: BHV). Die doelstelling is als volgt geformuleerd²:

“Alle aanwezigen in afgezonderde open of besloten ruimten of een gebouw, moeten kunnen rekenen op adequate hulpverlening wanneer zich een noodsituatie voordoet. Hiervoor dient een verantwoordelijke; een werkgever, een eigenaar of organisator, een maatgerichte bedrijfshulpverlening in te richten, gebaseerd op de risico’s die aanwezigen lopen, waarbij het type bedrijf, het aantal en de zelfredzaamheid van de aanwezige personen een rol spelen.”

De opdrachtgevende ministeries hebben de onderzoeksrichting in eerste instantie als volgt afgebakend:

“Het beoogde onderzoek dient zich te richten op de mogelijkheden om een verbrede BHV-verplichting (dat wil zeggen een verplichting tot het organiseren van hulpverlening voor het geval zich een calamiteit voordoet, aan alle in een gebouw of afgezonderd buitenterrein aanwezige personen) in de wet- en regelgeving te verankeren door bijvoorbeeld (...)”

¹ Brief .van Hoof (vindplaats toevoegen).

² P.2 notitie ‘BHV in breder perspectief’, BZK, VROM, SZW; Den Haag juni 2007

Alvorens te komen tot de presentatie van de mogelijkheden voor verankering in wet- en regelgeving is het van belang om de kernelementen van de hiervoor geformuleerde doelstelling te expliciteren. Het gaat in de essentie om:

- Wie: alle aanwezigen;
- Waar: in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw, niet behorende tot het privédomein;
- Wanneer: in noodsituaties;
- Wat: adequate hulpverlening;
- Door: een verantwoordelijke;
- Hoe: een maatgerichte interne organisatie voor bedrijfshulpverlening; en
- Waarom: in een vroegtijdig stadium, in afwachting van andere, professionele hulpdiensten de noodsituatie te beheersen en gevolgen daarvan te beperken.

Het expliciteren van deze kernelementen is in het bijzonder van belang voor de initiële oplossingsrichting, die zich bij de aanvang van dit onderzoek nadrukkelijk richt op het verbreden van de BHV-verplichting. Deze BHV-verplichting berust bij de werkgever jegens zijn werknemer en een beperkte kring van andere personen.

Nadere beschouwing van de kernelementen leidde tot de conclusie dat er sprake is van een zorgplicht. Elke zorgplicht, dus ook de onderhavige, moet geadresseerd worden. Kortom: wie is jegens welke personen verantwoordelijk voor deze zorgplicht?

De zorgplicht die in dit onderzoek voorop staat richt zich op de *organisatie* van de hulpverlening. Om elk misverstand te voorkomen met andere wettelijke zorgplichten wordt hier gesproken over de *'organisatorische zorgplicht'*.

De organisatorische zorgplicht omvat het verlenen van adequate hulp in noodsituaties aan alle aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw om in een vroegtijdig stadium, in afwachting van andere, professionele hulpdiensten de noodsituatie te beheersen en gevolgen daarvan te beperken. Voor zover die ruimte of dat gebouw niet behoren tot een zelfstandig privé-domein. De werkingsfeer van de organisatorische zorgplicht strekt zich niet uit tot woningen (in de zin van de Woningwet) etc..

De organisatorische zorgplicht wordt ingevuld door, zo is de idee bij aanvang van het onderzoek, te voorzien in maatgerichte *bedrijfshulpverlening*. Het voorzien in *bedrijfshulpverlening* is de verantwoordelijkheid van de werkgever in de uitoefening van een bedrijf. Beoordeling van de oplossing van het gesignaleerde probleem van de hulpverlening aan *alle* aanwezigen ongeacht of er sprake is van de uitoefening van een bedrijf, zoals bijvoorbeeld in het geval van een evenement, noodzaakt tot een bredere blik. Met andere woorden: het gaat om maatgerichte hulpverlening.

De *gewijzigde* doelstelling:

“Alle aanwezigen in afgezonderde open of besloten ruimten of een gebouw, moeten in een vroegtijdig stadium - in afwachting van externe professionele hulpdiensten - kunnen rekenen op adequate hulpverlening wanneer zich een noodsituatie voordoet, teneinde deze noodsituatie te beheersen en de gevolgen daarvan te beperken. Hiervoor dient een verantwoordelijke; een werkgever, een eigenaar of organisator, maatgerichte interne hulpverlening in te richten, gebaseerd op de risico's die aanwezigen lopen, waarbij het type inrichting of bedrijf, het aantal en de zelfredzaamheid van de aanwezige personen een rol spelen.

Het voorgaande leidde ook tot aanpassing van de zeven kernelementen, en wel als volgt:

- Wie: alle aanwezigen;
- Waar: in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw, niet behorende tot het privédomein;
- Wanneer: in noodsituaties;
- Wat: adequate hulpverlening;
- Door: een verantwoordelijke;
- Hoe: een maatgerichte interne organisatie voor hulpverlening;
- Waarom: in vroegtijdig stadium, in afwachting van andere, professionele hulpdiensten de noodsituatie te beheersen en gevolgen daarvan te beperken.

De organisatorische zorgplicht bestaat alleen indien zich een noodsituatie voordoet. Het huidige stelsel van wet- en regelgeving kent bepalingen die zijn gericht op het voorkomen van of beperken van gevolgen van calamiteiten. Die bepalingen kunnen wel bijdragen aan het gewenste niveau van hulp wanneer er sprake is van een noodsituatie. Enkele bepalingen in het huidige juridisch kader, zoals in de Arbowet, hebben wel betrekking op de organisatorische zorgplicht, die hier centraal staat. Het huidige juridisch kader wordt in hoofdstuk 4 beschreven.

De organisatorische zorgplicht raakt aan een aantal vormen van hulpverlening voor alle aanwezigen op het moment dat de noodsituatie zich daadwerkelijk voordoet. Het gaat om het palet aan maatregelen die tezamen als adequate hulpverlening zijn te kwalificeren, met name eerste hulp bij ongevallen, evacuatie van personen, maatregelen bij brand en ongevallen. Ook het beperken en bestrijden van de brand en daarmee samenhangende risico's, alsmede communicatie met andere c.q. externe hulpverleningsdiensten zijn als (indirecte) vormen van hulpverlening aan personen op te vatten. Het in noodsituaties daadwerkelijk adequate hulpverlening kunnen bieden, vergt uiteraard dat voorbereidingsmaatregelen worden getroffen voordat een calamiteit zich voordoet ('preparatie'). De verplichting tot het bieden van een adequate hulpverlening impliceert het goed voorbereid zijn, bijvoorbeeld door een analyse te maken van de risico's, door te zorgen dat het informatieniveau, de kennis en de vaardigheden van alle aanwezigen (werknemers, bezoekers en interne hulpverleners) op peil zijn en dat duidelijke afspraken bestaan over verdeling van verantwoordelijkheden en samenwerking.

De organisatorische zorgplicht betreft alle aanwezigen, dus personen. Normen die zich richten op "technische" preventie hebben, hoe belangrijk ook, een andere invalshoek dan de hier beoogde hulpverlening, die zich immers uitsluitend én rechtstreeks op mensen richt. Wel hebben veiligheidsvoorschriften van (bouw-) technische aard invloed op de mogelijkheden om personen in een noodsituatie in veiligheid te brengen. Gedacht kan worden aan het gebruik

van brandvertragende materialen in een bouwwerk. Deze voorschriften hebben geen betrekking op de hier bedoelde hulpverlening aan personen in het geval van een noodsituatie.

De afbakening van het onderzoek brengt met zich dat regelingen aangaande de borging van externe veiligheid niet onder de reikwijdte van de organisatorische zorgplicht vallen. De organisatorische zorgplicht bestaat voor een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw. Het hanteren van een term 'publieksveiligheid' vermoed een grotere doelgroep dan waarvan juridisch gezien sprake is. Dit betekent ook dat de organisatorische zorgplicht de interne hulpverlening omvat, dat wil zeggen de eerste lijns hulp direct na het ontstaan van de noodsituatie. Deze sluit vervolgens aan op externe hulpverlening door de brandweer, de GHOR en de politie. Externe hulpverlening wordt geregeld in de Wet op de veiligheidsregio's en de politiewet en valt buiten de onderzoeksvraag.

De organisatorische zorgplicht beperkt zich verder tot een afgezonderde open of besloten ruimte, *niet behorende tot het privédomein*. Waar in dit rapport verder de term 'afgezonderde open of besloten ruimte' wordt gehanteerd, moet de hiervoor gecursiveerde beperking worden ingelezen.

Enkele wetten voorzien ten dele in de onderhavige organisatorische zorgplicht aangaande de algemene veiligheid van personen (bijvoorbeeld artikel 51 van de Wet kinderopvang), los van noodsituaties. Deze vormen evenmin onderwerp van dit onderzoek.

1.3 Het onderzoek: beoordeling oplossingsrichtingen

In het onderzoek naar oplossingsrichtingen voor de wettelijke verankering is op de volgende vier opties in gegaan:

1. Inpassing van de BHV-bepalingen in de huidige wetgeving, in het bijzonder de Arbowet, de Woningwet en de Brandweerwet (toekomstige Wet op de Veiligheidsregio's);
2. Koppeling van de BHV-verplichting met het Besluit bedrijfsbrandweren;
3. Het ontwerpen van een BHV-besluit; een AMvB voor bedrijfshulpverlening gebaseerd op drie wetten (Arbowet, Woningwet en Wet op de Veiligheidsregio's);
4. Alle wettelijke BHV-bepalingen loslaten en overlaten aan bedrijven en organisaties (eventueel regelen met richtlijnen, normen). Deze optie sluit aan bij het proces van deregulering en vergroting van eigen verantwoordelijkheid van ondernemers (en burgers) dat sinds enige jaren kabinetsbeleid is, en dat zich bijvoorbeeld heeft vertaald in de herziene Arbowet per 1 januari 2007.

De bovenstaande opties zijn getoetst aan het beoordelingskader dat in hoofdstuk 3 verder is uitgewerkt. Daarin zijn geschiktheid, wenselijkheid, uitvoering, naleving, toezicht & handhaving en de daarmee samenhangende lasten als afzonderlijke toetsingscriteria geïdentificeerd. Een overzicht van de gebruikte begrippen en de betekenis ervan is opgenomen in bijlage 2.

In de onderliggende stukken bij deze oplossingsrichtingen stond een verbreding van de bestaande BHV verplichting voor ogen. Die wettelijke verplichting behelst de uitwerking en invulling van de organisatorische zorgplicht van de werkgever in de uitoefening van een bedrijf. De organisatorische zorgplicht rust in de praktijk op meerdere normadressanten. Kan de beoogde verplichting wettelijk worden vastgelegd middels één van de vier opties? Door de

reikwijdte van de huidige BHV verplichting uit te breiden tot andere personen dan de werkgever? En kan die verplichting inhoudelijk ook meer omvatten dan de regelgeving in het kader van de BHV-verplichting?

Uitgaande van de doelstelling van het onderzoek, de nadere afbakening en de reikwijdte van het kernelement 'organisatorische zorgplicht', de vier opties en de beoordelingscriteria zijn ten behoeve van het goede verloop van het onderzoek een aantal deelvragen geformuleerd.

Deze zijn:

1. Wat is het *toepasselijk* juridisch kader?
2. Welke Europeesrechtelijke regelgeving heeft direct betrekking op de organisatorische zorgplicht in de bedrijfshulpverlening?
3. Welke nationale (publiekrechtelijke en privaatrechtelijke) regelgeving heeft direct betrekking op de organisatorische zorgplicht?
4. Hoe verhouden die nationale – en Europeesrechtelijke regelgeving zich tot elkaar?
5. Op welke onderdelen is sprake van omissies, samenloop of overlap in die stelsels?
6. Welke verwachtingen bestaan er vanuit de praktijk ten aanzien van de vier genoemde opties?

In onderstaand schema zijn de verschillende opties opgenomen in relatie tot de wetten die in de beoordeling een prominente rol spelen.

Wetgeving	Arbo-wet	Woningwet	Wet op de Veiligheidsregio's	Gemeentewet etc.
Normadressant				
Werkgever	BHV-verplichting			
	Optie 3			
	Optie 4			
Eigenaar, beheerder, gebruiker of andere normadressant dan werkgever	Optie 1	Optie 1	Optie 1	Optie 1
			Optie 2	
	Optie 3	Optie 3	Optie 3	
	Optie 4	Optie 4	Optie 4	Optie 4

2 Uitvoering van het onderzoek

De eerste fase van het onderzoek bestond uit het inventariseren, verzamelen en ordenen van de informatie die nodig was voor het onderzoek. Deze informatie betrof de belangrijkste bestaande (wettelijke) regelingen in relatie tot het onderwerp van het onderzoek, alsmede achtergrondinformatie met betrekking tot de in het beoordelingskader te hanteren criteria. Op basis van de geformuleerde vraagstelling en oplossingsrichtingen is een selectie gemaakt van relevante aanwijzingen voor de regelgeving en toetsingsinstrumenten, om zo te komen tot een hanteerbaar beoordelingskader.

In de tweede fase van het onderzoek is het voornoemd beoordelingskader nader uitgewerkt en in samenspraak met de begeleidingscommissie aangescherpt en vastgesteld. Aan de hand van de teksten van de relevante regelingen, de toelichting daarop, onderzoeksrapporten, literatuur en jurisprudentie heeft een eerste toetsing van de vier opties aan het beoordelingskader plaatsgevonden.

In de derde fase zijn de uitkomsten van die eerste toetsing besproken met de begeleidingscommissie. In twee bijeenkomsten is met experts van gedachten gewisseld over de centrale vraag, de oplossingsrichtingen en eerste uitkomsten van die toetsing. De uitkomst van de eerste bijeenkomst was aanleiding voor de begeleidingscommissie om een aantal gesprekken met experts te laten plaatsvinden, teneinde meer informatie te krijgen over de verwachtingen in de praktijk bij de keuze voor een bepaalde optie. In bijlage 3 zijn de namen opgenomen van de deelnemers aan de bijeenkomsten en geïnterviewde personen.

De vierde fase stond in het teken van de verdere uitwerking van de uitkomsten van de eerste toetsing tegen de achtergrond van de resultaten van de bijeenkomsten met de begeleidingscommissie en de experts, alsmede de interviews met een aantal van hen.

Het onderhavige rapport strekt ertoe een afgewogen keuze mogelijk te maken tussen verschillende mogelijkheden tot eventuele verankering. Dit onderzoeksrapport heeft niet ten doel op basis van de gemaakte analyse een bepaalde optie als beste keuze aan te bevelen. Afhankelijk van het (politieke) gewicht dat aan een of meer van de criteria uit het beoordelingskader wordt toegekend, zal namelijk een bepaalde optie pas als 'beste keuze' naar voren komen. Hoe de weging precies uitvalt en welke optie dat is, zal door de betrokken bewindspersonen op voordracht van de betrokken ministeries worden bepaald.

3 Beoordelingskader

UJG heeft bij de uitvoering van het onderzoek de Aanwijzingen voor de regelgeving³ (hierna: de aanwijzingen) als basis voor het beoordelingskader gehanteerd. De aanwijzingen, in het bijzonder die opgenomen in paragraaf 2.1, bevatten namelijk de aangrijpingspunten voor de in het kader van het onderhavige onderzoek geformuleerde criteria. Het hanteren van de aanwijzingen droeg er bovendien aan bij dat de opties, in het licht van de status van de aanwijzingen, objectief zijn beoordeeld. Dit komt de vergelijking in de verdere politieke besluitvorming van de verschillende oplossingsrichtingen ten opzichte van elkaar ten goede. Het hanteren van de aanwijzingen draagt ook positief bij aan de verdere politiek-bestuurlijk behandeling van de uitkomsten van het onderzoek.

Hierna worden de geformuleerde criteria nader uitgewerkt aan de hand van de belangrijkste toepasselijke aanwijzingen voor de regelgeving. De criteria zijn:

- geschiktheid
- wenselijkheid
- uitvoering
- naleving
- toezicht & handhaving
- lasten samenhangend met uitvoering, naleving en toezicht & handhaving

3.1 Geschiktheid

Bekeken is of de vier opties geschikt zijn om het beoogde doel te bereiken. Alle voor- en nadelen vanuit het oogpunt van geschiktheid zijn per optie beschreven. Uitgaande van de volgende relevante aanwijzing:

“Aanwijzing 7

Alvorens tot het treffen van een regeling wordt besloten, worden de volgende stappen gezet:

- a. kennis wordt vergaard van de relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot het bewuste onderwerp;*
- b. de doelstellingen die worden nagestreefd, worden zo concreet en nauwkeurig mogelijk vastgesteld;*
- c. onderzocht wordt of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door middel van het zelfregulerend vermogen in de betrokken sector of sectoren dan wel daarvoor overheidsinterventie noodzakelijk is;*
- d. indien overheidsinterventie noodzakelijk is, wordt onderzocht of de gekozen doelstellingen kunnen worden bereikt door aanpassing of beter gebruik van bestaande instrumenten dan wel, indien dit niet mogelijk blijkt, welke andere mogelijkheden daartoe bestaan;*
- e. de diverse mogelijkheden worden zorgvuldig tegen elkaar afgewogen.”*

³ Aanwijzingen voor de regelgeving (doorlopende tekst tot en met 7^e wijziging, Stcrt. 2005, 87); Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992; Ministerie van Justitie, Den Haag, 2005.

Nauwkeurige doelstelling

Een zo concreet en nauwkeurig mogelijke vaststelling van de doelstelling houdt in dat eventuele interpretaties van de onderhavige doelstelling moet worden verkomen.

De oorspronkelijke doelstelling is in de startnotitie als volgt omschreven: “Alle aanwezigen in afgezonderde open of besloten ruimten of een gebouw, moeten kunnen rekenen op adequate hulpverlening wanneer zich een noodsituatie voordoet. Hiervoor dient een verantwoordelijke; een werkgever, een eigenaar of organisator, een maatgerichte bedrijfshulpverlening in te richten, gebaseerd op de risico’s die aanwezigen lopen, waarbij het type bedrijf, het aantal en de zelfredzaamheid van de aanwezige personen een rol spelen.”

Noodzaak overheidsinterventie

Uit aanwijzing 7 blijkt dat slechts voor zover het zelfregulerend vermogen van de markt tekortschiet, moet worden gedacht aan overheidsmaatregelen. En alleen dan wanneer is vastgesteld dat sprake is van een probleem. Dit is een van de redenen om de vierde optie als eerste optie te onderzoeken. Is er een probleem? En zo ja, in welke mate zijn betrokkenen in de maatschappij in staat om dit probleem zelf te regelen? Bij zelfregulering kan worden gedacht aan systemen van normalisatie, certificatie of ketengarantiestelsels eventueel in relatie tot zorgplichtbepalingen of globale doelvoorschriften.

Combinatie zelfreguleren en overheidsinterventie

Mocht te verwachten zijn dat met het zelfregulerend vermogen in de maatschappij niet voldoende resultaten zijn te boeken, dan zou overheidsinterventie plaats kunnen vinden. Wanneer overheidsinterventie noodzakelijk blijkt, kan in combinatie hiermee aangesloten worden bij het zelfregulerende vermogen van de markt door gebruik te maken van verplichte normalisatie en certificatie. Bij of krachtens de wet kan bijvoorbeeld worden bepaald dat door het naleven van normalisatienormen of het bezit van een certificaat aan wettelijke eisen wordt voldaan of dat het wettelijk vermoeden ontstaat daaraan te voldoen. Minder stringent is het verwijzen naar deze normen als voorbeelden van ‘best practices’. Overigens geldt bij elke keuze tot interventie door de overheid dat het gebruik van (aangepaste of verbeterde) bestaande instrumenten de voorkeur geniet.

3.2 Wenselijkheid

Afweging verschillende opties

Bij de toetsing van de opties aan het beoordelingskader zal bij ‘wenselijkheid’ onder meer gelet dienen te worden op de volgende aspecten:

- de (onbedoelde) neveneffecten van de verschillende opties;
- eenvoud en transparantie;
- andere, mogelijk per optie specifieke, argumenten die de keuze voor een bepaalde optie juist wel of niet wenselijk maken.

Neveneffecten

Met betrekking tot de neveneffecten van de opties zij het volgende opgemerkt. Is er sprake van een beoogd neveneffect, dan is een (secundaire) doelstelling van de regeling in het geding. Bij onbedoelde neveneffecten moet worden gezien in hoeverre deze de aanvaardbaarheid (en daarmee de uitvoering, naleving en het toezicht en de handhaving) van

een regeling niet negatief beïnvloeden. Negatieve beïnvloeding kan aanleiding zijn van een regeling af te zien.

Welke de negatieve neveneffecten van de opties zullen zijn, moet steeds in breed verband worden onderzocht. Aandacht verdient daarbij onder meer ook in hoeverre een optie van verstorende invloed zal zijn op het effect dat bestaande regelingen hebben. De werking van een regeling kan worden verstoord doordat een nieuwe regeling het voor de betrokkenen minder aantrekkelijk maakt aan eerstbedoelde regeling te voldoen. Voorts kan een nieuwe regeling naast reeds bestaande regelingen tot gevolg hebben dat een zodanige cumulatie van verplichtingen ontstaat dat de bereidheid tot naleving van de betreffende regelingen afneemt.

3.3 Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van de regeling heeft betrekking op activiteiten verricht door uitvoerende overheidsinstanties. Informatievoorziening, voorlichting, behandelen van aanvragen zijn de meest in het oog springende voorbeelden van uitvoeringsactiviteiten. Met behulp van een zogenaamde ‘werkbaarheidsanalyse beleidsvoornemens’ kan bij besluitvorming over de opties scherp worden gemaakt in hoeverre adequate uitvoering in de rede ligt.

3.4 Naleving

Regelgeving veronderstelt een zekere mate van naleving ervan door de doelgroep. Bij vrijwel elke regeling, ook daar waar geen sprake is van regulering door de overheid, zal een gedeelte van de doelgroep spontaan naleven. Anderen zullen op basis van actieve voorlichting overtuigd raken van het nut van de regulering en de noodzaak tot naleven. Tenslotte zal een groep bewust kiezen om regels niet na te leven. Daaraan liggen over het algemeen extrinsieke motieven (zoals financiële kosten) ten grondslag. Het niveau van naleving wordt overigens ook beïnvloed door het toezicht op en de handhaving van de regels. In dit verband wordt ook verwezen naar het door UJG in juni 2007 uitgebrachte onderzoeksrapport ‘Veranderend toezicht; Over de maat der dingen’. Dit onderzoek maakt duidelijk dat de relatie tussen het juridisch kader, het niveau van naleving en de stijl van toezicht & handhaving in belangrijke mate de realisatie van de beleidsdoelstellingen bepaalt.

3.5 Toezicht en Handhaving

“Aanwijzing 132

De werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd, worden aangeduid als "toezicht op de naleving" van die voorschriften.”

Toezicht op de naleving gaat niet om het opsporen van overtredingen van wettelijke voorschriften. Het gaat om de uitvoering van controles zonder dat van de overtreding van een wettelijk voorschrift hoeft te zijn gebleken. Indien wel blijkt van de schending van een wettelijk voorschrift kan over worden gegaan tot het inzetten van dwangmiddelen. Dat is het moment waarop toezicht “overgaat” in handhaving. Uit de aanwijzingen voor de regelgeving blijkt voor wat betreft handhaafbaarheid het navolgende:

“Aanwijzing 11

1. *Tot het treffen van een regeling wordt niet besloten dan nadat is nagegaan of in voldoende mate handhaving te realiseren valt.*

2. *Hierbij wordt onderzocht of handhaving het beste langs bestuursrechtelijke, civielrechtelijke of strafrechtelijke weg dan wel op andere wijze kan plaatsvinden.”*

Voor het realiseren van een met een regeling beoogde doelstelling is onontbeerlijk dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de regeling en deze zondig wordt gehandhaafd. Dit geldt niet alleen indien de regeling ge- of verboden bevat, maar ook in andere gevallen (bijvoorbeeld bij voorschriften die aan een vergunning worden verbonden).

In dit verband moeten ook de verschillende methoden om naleving te bevorderen of af te dwingen tegen elkaar worden afgewogen. Daarbij valt in dit geval in de eerste plaats te denken aan bestuursrechtelijke, civielrechtelijke en strafrechtelijke middelen, naast het feitelijk uit oefenen van toezicht en voorlichting als algemene (meest lichte) methode. Voor elk van de repressieve handhavingsmethoden dient verder aandacht te worden besteed aan de mogelijke sancties.

Bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de vier opties staan de volgende vragen centraal:

1. Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de opties geconfronteerd en wat is hun omvang?
2. Wat zijn de gevolgen van de opties voor de toezicht- en handhavingsinzet en de daarmee samenhangende behoefte aan toezicht & handhaving?
3. Hierbij wordt aandacht besteed aan:
 - a. de verwachte mate van spontane naleving;
 - a. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van toezicht en controle;
 - b. aspecten die te maken hebben met de omvang en mogelijkheden van sancties.
4. Welke organisaties zullen de opties uitvoeren, toezicht houden en handhaven; wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid alsmede de kosten ervan?
5. Wat zijn de gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht (staande - én zittende magistratuur)?

Per optie wordt ook bekeken welke instantie(s) toezicht kunnen en/of moeten gaan houden. Daarbij moet worden nagegaan of en hoe dit binnen het bestaande systeem is in te passen.

3.6 Lasten

In het onderhavige rapport zal ingegaan worden op de kwalitatieve lasten die de vier opties naar verwachting kunnen opleveren. Uit de aanwijzingen voor de regelgeving blijkt voor wat betreft lasten het volgende:

“Aanwijzing 13

Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor burgers, bedrijven en instellingen, voor zover niet uitdrukkelijk het opleggen van lasten wordt beoogd.”

Lasten voor burgers

Wat de gevolgen voor burgers betreft kan worden gedacht aan administratieve verplichtingen, de noodzaak tot inschakeling van deskundigen, het vertragend effect van termijnen en nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling voortvloeien. Die overigens gegeven het onderwerp van dit onderzoek zich niet voor zullen doen.

Lasten voor bedrijven en instellingen

Regelgeving heeft primair tot doel beoogde c.q. positieve maatschappelijke effecten te genereren. In veel gevallen gaat regelgeving echter gepaard met neveneffecten, waarvan omvang en karakter zelden bij voorbaat duidelijk zijn; denk bijvoorbeeld aan de kosten of baten voor het bedrijfsleven, marktwerking, werkgelegenheid, maar ook aan het milieu of de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Voor een evenwichtige oordeels- en besluitvorming is derhalve inzicht noodzakelijk én verplicht in zowel de beoogde, als niet beoogde effecten: alleen dan kan een oordeel worden gevormd over de evenredigheid oftewel de verhouding tussen kosten en baten.

Voor het bedrijfsleven en non-profit instellingen verdienen de aandacht:

- a. gevolgen voor ondernemingen of instellingen die voortvloeien uit het besluitvormingsproces (b.v. vergunningverlening) bij de overheid, bijvoorbeeld in verband met onzekerheid omtrent en tijdsbeslag van overheidsbeslissingen, danwel in verband met inspraak of beroep;
- b. gevolgen voor de organisatie van de onderneming of instelling, zoals de noodzaak voorzieningen te treffen om te voldoen aan administratieve verplichtingen of om de benodigde deskundigheid in te schakelen;
- c. nieuwe rechtstreekse financiële lasten die uit een regeling voortvloeien;

Lasten voor het bedrijfsleven dienen zowel in ogenschouw te worden genomen met betrekking tot ondernemingen waarop een regeling rechtstreeks betrekking heeft, als ten aanzien van andere sectoren van het bedrijfsleven die gevolgen van een regeling ondervinden.

“Aanwijzing 14

Bij de keuze voor een bepaalde regeling wordt eveneens gestreefd naar zo beperkt mogelijke lasten voor de overheid.”

Lasten voor de (decentrale) overheden

Hierbij kan worden gedacht aan:

- a. lasten die rechtstreeks zijn gemoeid met de uitvoering van de regeling;
- b. lasten die voortvloeien uit in de regeling vervatte procedurele voorschriften, zoals voorschriften inzake verplichte advisering, inspraak, vormen van preventief toezicht, planning, verslagleggingsverplichtingen en evaluatieverplichtingen;
- c. lasten die verband houden met het toezicht op de naleving en met de handhaving van de regeling;
- d. lasten die voortvloeien uit de rechtsbescherming.

De onder *b* bedoelde lasten kunnen onder meer worden beperkt door te streven naar soberheid in procedurele voorschriften en naar een duidelijke toedeling en afbakening van

bestuurlijke bevoegdheden zowel op centraal als op decentraal niveau. Bij toedeling van bevoegdheden aan decentraal niveau zijn met name bemoeienis van hoger niveau met de uitoefening van deze bevoegdheden (bijvoorbeeld preventief toezicht) en verplichtingen van het decentrale niveau jegens hoger niveau ter zake (bijvoorbeeld verplichte verslaglegging) zoveel mogelijk te vermijden. Overigens wordt in deze aanwijzing gesproken over preventief toezicht. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het voorzien in toezicht de naleving vergroot. De normadressant gaat uit van de kans op toezicht en is daardoor eerder bereid om regels na te leven. Bij het maken van een keuze tussen verschillende varianten voor een regeling kan het noodzakelijk zijn lasten voor de overheid af te wegen tegen lasten voor de burger (in dit geval de bedrijven en instellingen). Het brengen van meer doelstellingen binnen een regeling kan de uitvoering van die regeling ingewikkelder maken en daarmee de voor de overheid met die regeling gemoeide lasten doen toenemen. Aan de andere kant zal het voor de burger vaak belastender zijn om met diverse naast elkaar werkende regelingen te worden geconfronteerd dan met één geïntegreerde regeling.

“Aanwijzing 15

De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een regeling mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met de regeling te dienen doelen.”

Deze aanwijzing correspondeert met artikel 3:4 lid 2 van de Algemene Wet Bestuursrecht, waarin bestuursorganen verplicht worden zorgvuldig te zijn en belangen goed af te wegen. Die belangenafweging speelt bij de keuze voor het wettelijk verankeren van de hulpverlening een prominente rol.

Artikel 3:4 Awb luidt:

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

4 Huidig Juridisch Kader

Verschillende onderdelen van het relevante juridisch kader met betrekking tot bedrijfshulpverlening zullen hierna aan de orde komen. Het betreffen Europese regelgeving, diverse bepalingen in nationale publiekrechtelijke regelgeving en de algemene zorgplichtbepaling uit Boek 6 van het Burgerlijk wetboek. De relevante (mits de omvang dat toeliet) wetteksten zijn opgenomen in bijlage 4 bij dit rapport.

Door de geformuleerde doelstelling te ontleden in zeven kernelementen is, mede ook na de besprekingen met de begeleidingscommissie, de uitkomsten van de expertbijeenkomst en aanvullende gesprekken met experts, de reikwijdte van het onderzoek scherper afgebakend.

De kernelementen zijn hieronder gemakshalve nogmaals opgenomen.

- Wie: alle aanwezigen;
- Waar: in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw, niet behorende tot het privédomein;
- Wanneer: in noodsituaties;
- Wat: adequate hulpverlening;
- Door: een verantwoordelijke;
- Hoe: een maatgerichte interne organisatie voor hulpverlening;
- Waarom: in vroegtijdig stadium, in afwachting van andere, professionele hulpdiensten de noodsituatie te beheersen en gevolgen daarvan te beperken.

De in de Arbowet geregelde bedrijfshulpverlening is één van de wettelijk verankerde pijlers waarop de organisatorische zorgplicht rust. Ook in de Brandweerwet 1985 (Wet op de Veiligheidsregio's), Woningwet en Gemeentewet, treffen we elementen aan van de organisatorische zorgplicht. De organisatorische zorgplicht in de Arbowet vloeit voort uit Europese regelgeving. Daar vangt de beschrijving van het huidig juridisch kader mee aan.

4.1 Europese regelgeving

Richtlijn 89/391 (hierna: de Richtlijn) legt uiteenlopende verplichtingen op aan werkgevers met het oog op de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers op het werk. Uit artikel 1 en 2 van deze Richtlijn blijkt al dat het gaat om de veiligheid en gezondheid van werknemers in alle particuliere en openbare sectoren. Een werknemer wordt gedefinieerd als iedere persoon die door een werkgever wordt tewerkgesteld, alsmede stagiairs en leerlingen, met uitzondering van huispersoneel (art. 3 sub a van de Richtlijn). Onder de definitie van werkgever valt iedere natuurlijke of rechtspersoon die wederpartij is in de arbeidsverhouding met de werknemer en die de verantwoordelijkheid draagt voor het bedrijf en/of de inrichting (art. 3 sub b van de Richtlijn). De Richtlijn voorziet niet in een begripsomschrijving voor 'bedrijf en/of inrichting'. Hetgeen door de definiëring van de arbeidsrelatie strikt genomen ook niet nodig is.

Artikel 8 lid 1 van de Richtlijn

De werkgever dient de nodige maatregelen te treffen op het gebied van eerste hulp, brandbestrijding en de evacuatie van werknemers en de nodige verbindingen te onderhouden met diensten van buitenaf, met name op het gebied van eerste hulp, medische noodhulp, reddingswerkzaamheden en brandbestrijding. Voor deze maatregelen geldt dat deze aan de aard en de grootte van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting aangepast dienen te zijn. Bovendien geldt dat de werkgever bij de maatregelen ten behoeve van de evacuatie van werknemers rekening moet houden met andere aanwezige personen.

Artikel 8 lid 2 van de Richtlijn

De werkgever dient bepaalde werknemers te belasten met het in praktijk brengen van deze maatregelen met name voor de eerste hulp, de brandbestrijding en de evacuatie van werknemers. Bij de keuzes omtrent opleiding, aantal en uitrusting van deze werknemers dient de werkgever rekening te houden met de grootte en/of de specifieke risico's van het bedrijf en/of de inrichting.

Artikel 8 lid 5 van de Richtlijn

De werkgever moet ervoor zorgen dat iedere werknemer bij dreiging van een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de eigen veiligheid en/of die van anderen de nodige passende maatregelen kan nemen om de gevolgen van een dergelijk gevaar te voorkomen. Het legt vast dat de werkgever de werknemer toestaat en in staat stelt, gegeven diens kennis en kunde, gevolgen van een dergelijk (dreigend) gevaar samenhangend met diens feitelijke werkzaamheden voor zich zelf of anderen te voorkomen en dan is in het bijzonder de volzin aan het einde van het artikel van belang. Die zin luidt: *'Zijn optreden mag dan voor hem geen enkel nadeel met zich brengen, tenzij hij ondoordacht heeft gehandeld of zich schuldig heeft gemaakt aan grove nalatigheid.'* Een werkgever mag de werknemer niet aanspreken op het stoppen met werken, verlaten van de werkplek of achter laten van anderen. Tenzij natuurlijk ondoordacht is gehandeld of sprake is van grove nalatigheid van de zijde van de werknemer en daaruit de situatie ontstond. De werkgever stelt de werknemer dus in staat om handelend te kunnen optreden. Het gaat ook hier om de relatie werkgever met werknemer.

4.2 Nationaal publiekrecht (centraal)

In de Arbeidsomstandighedenwet (hierna: Arbowet) zijn onder meer bepalingen van de Richtlijn geïmplementeerd. De betreffende bepalingen van de Richtlijn worden dan ook vermeld in deze paragraaf.

Artikel 3, eerste lid van de Arbowet in de aanhef en artikel 5 eerste lid, van de Richtlijn

Dit artikel voorziet in een algemene zorgplicht voor veiligheid en gezondheid. De algemene zorgplicht komt materieel overeen met de civiele zorgplicht van de werkgever uit artikel 658, eerste lid, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Verantwoordelijk voor deze zorgplicht is de werkgever. Zijn verantwoordelijkheid strekt zich uit tot de zorgplicht voor de veiligheid en de gezondheid van zijn werknemers. Zijn zorgplicht omvat alle (preventieve) maatregelen die een werkgever dient te treffen om te zorgen voor de veiligheid en gezondheid van zijn werknemers. De bijzondere omstandigheid van een feitelijke noodsituatie speelt hier geen rol.

Artikel 3, eerste lid onder e en artikel 15 van de Arbowet en artikel 8, eerste en tweede lid, van de Richtlijn

Het gaat hier om de zorgplicht voor de werkgever om de nodige (volgend uit de Richtlijn) en doeltreffende (volgend uit de Arbowet), aan de aard en de grootte van de activiteiten en de ligging van het bedrijf (c.q. inrichting) aangepaste maatregelen te treffen op het gebied van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie. Tot zijn werknemers worden ook te werkgestelde of ingehuurd medewerkers van andere bedrijven en stagiaires gerekend. De werkgever dient ook rekening te houden met andere aanwezige personen. In het geval dat zich een calamiteit voordoet, heeft de werkgever de verantwoordelijkheid de verbinding te onderhouden met externe hulpverleners. De werkgever laat zich ten aanzien van de naleving van die zorgplicht bijstaan door een of meer werknemers die door hem zijn aangewezen als bedrijfshulpverleners. In de Richtlijn worden deze door de werkgever aangewezen werknemers overigens niet expliciet bedrijfshulpverleners genoemd. De invulling (artikel 15) van het beleid samenhangend met de zorgplicht op basis van deze artikelen richt zich op de werknemers én andere aanwezige personen. Over de uitleg van de formulering van de zorgplicht voor deze laatste groep wordt verschillend gedacht. De aanhef van het eerste lid van artikel 3 Arbowet beperkt deze zorgplicht expliciet tot werknemers. Uit de memorie van toelichting, noch de parlementaire geschiedenis van de Arbowet kan worden opgemaakt of evacuatie van andere aanwezige personen in alle noodsituaties verplicht is. En evenmin of de plicht tot het verlenen van eerste hulp bij ongevallen ook ten behoeve van die andere aanwezigen bestaat. De wetstechnische opbouw van het artikel leidt tot de conclusie dat evacuatie van andere aanwezige personen in geval van brand in acht moet worden genomen bij het opstellen van beleid uit oogpunt van de zorgplicht van de werkgever jegens zijn werknemers. Maar de werkgever kan daar, door de beperking van artikel 3, niet juridisch op worden aangesproken.

Artikel 15 omschrijft wat de bedrijfshulpverlening ten minste inhoudt. Krachtens dit artikel worden door de werkgever (om zijn verplichtingen op grond van artikel 3, eerste lid, onder e na te kunnen leven!) werknemers aangewezen die bijstand verlenen: de bedrijfshulpverleners. Deze bijstand houdt in elk geval in:

- a. het verlenen van eerste hulp bij ongevallen;
- b. het beperken en het bestrijden van brand en het beperken van de gevolgen van ongevallen;
- c. het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen in het bedrijf of de inrichting.

De BHV-er verleent eerste hulp bij ongevallen (sub a.) Vervolgens rust op de werkgever de verplichting om de juiste maatregelen te treffen op het moment dat de calamiteit zich voordoet: de repressieve taak (sub b.). Die in de praktijk door de BHV-er wordt verricht. In artikel 15 lid 2, sub c. wordt beschreven wat de bijstand (door de BHV-er) in noodsituaties omvat. Die beschrijving maakt duidelijk dat in noodsituaties alle werknemers en andere personen moeten worden geëvacueerd door de BHV-er. De in artikel 3 vastgelegde zorgplicht jegens werknemers wordt door de formulering in artikel 15 lid 2, sub c, in het geval van noodsituaties, uitgebreid naar alle aanwezigen.

Artikel 3, eerste lid onder f van de Arbowet en artikel 8, vijfde lid, van de Richtlijn

Hier staat de zorgplicht voor de werkgever om elke werknemer in staat te stellen bij ernstig en onmiddellijk gevaar voor zijn eigen of andermans veiligheid de nodige passende maatregelen te nemen om de gevolgen van een dergelijk gevaar te voorkomen centraal. De werkgever dient er dus voor te zorgen dat de werknemer, gegeven diens kunde en ervaring, passende maatregelen kan nemen ten behoeve van zichzelf en anderen. Het moet wel gaan om ernstige en onmiddellijke gevaarsituaties waarin werknemers of anderen terecht komen, waarbij de tijd ontbreekt om contact op te nemen met de bevoegde leidinggevende. De werknemer weet zich onder omstandigheden door de slotzin van dit vijfde lid verschoond van zijn verplichting om op te treden in dergelijke situaties. Arbeidsrechtelijk kan hij daar niet op worden aangesproken.

Artikel 5 van de Arbowet en artikel 9 van de Richtlijn

In een inventarisatie en evaluatie, alsmede een plan van aanpak dient schriftelijk vastgelegd te worden welke (veiligheids- en gezondheids-) risico's de arbeid voor de werknemers met zich brengt en welke maatregelen in verband met die risico's genomen zullen worden. Deze risico-inventarisatie en -evaluatie bevatten tevens een beschrijving van de gevaren en de risicobeperkende maatregelen en de risico's voor bijzondere categorieën van werknemers. De werkgever dient ervoor te zorgen dat de risico-inventarisatie en -evaluatie worden uitgevoerd ten behoeve van de veiligheid van de werknemer. Het gaat hier om de risico's die de arbeid voor de werknemers met zich brengt.

Artikel 10 van de Arbowet

De werkgever neemt doeltreffende maatregelen in of in de onmiddellijke omgeving van het bedrijf ter voorkoming van een gevaar dat zich voor kan doen. De maatregelen zijn gericht op de veiligheid of de gezondheid van alle personen. Maar niet alleen binnen het bedrijf, ook in de onmiddellijke omgeving. De maatregelen hebben preventieve werking. Ze dienen ter voorkoming van bij of rechtstreeks in verband met de arbeid ontstaan gevaar.

Brandweerwet (Wet op de Veiligheidsregio's)

De Brandweerwet regelt de publieksveiligheid voor zover het gaat om brandveiligheid (brandpreventie en brandrepressie). In de Brandweerwet ligt de lokale verantwoordelijkheid voor brandweezorg verankerd. Samen met haar uitvoerende organisatie, de brandweer, geeft het College van Burgemeester en Wethouders uitvoering aan deze lokale verantwoordelijkheid. Het wetsvoorstel 'Wet op de Veiligheidsregio's' integreert de Brandweerwet 1985, de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (Wet ghor) en de Wet rampen en zware ongevallen (Wrzo), de wetten die op dit moment de brandweezorg, de geneeskundige hulpverlening en de rampenbestrijding regelen. Rekening houdend met de integratie van de Brandweerwet in de Wet op de Veiligheidsregio's, worden hierna de (beoogde) nieuwe bepalingen van die laatste wet ook *in cursief* opgenomen.

Artikel 1, lid 4 en artikel 12 van de Brandweerwet

Deze bepaling ziet op het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en daarnaast het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en al hetgeen daarmee verband houdt en voorts het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. In artikel 12 is bepaald dat de Gemeenteraad verordeningen (bijvoorbeeld brandveiligheidsverordeningen) vast kan stellen met betrekking tot het vorenstaande (anders dan in de Woningwet). Burgemeester en wethouders hebben de bovenstaande verantwoordelijkheid ten opzichte van burgers. Deze verantwoordelijkheid strekt zich uit tot een algemene verplichting voor de hele keten van pro-actie, preventie, preparatie in het geval van brand of ongevallen anders dan bij brand.

Artikel 3 van de Wet op de Veiligheidsregio's

Dit artikel legt vast wat tot de brandweezorg van het college van burgemeester en wethouders behoort. Die zorg omvat, zo blijkt uit onderdeel a van dit artikel, het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt. In een brandbeveiligingsverordening stelt de gemeenteraad, krachtens artikel 3, lid 2, regels met betrekking tot deze taak. Met het oog op uniformiteit van die regels kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de inhoud van de brandbeveiligingsverordening (artikel 3, lid 3). Het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand behoort ook tot de brandweezorg. Ten aanzien van deze brandweezorg geeft de wet géén bevoegdheid aan de gemeenteraad om regels te stellen.

Artikel 13 van de Brandweerwet

Inrichtingen die in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kunnen opleveren voor de openbare veiligheid kunnen aangewezen worden als bedrijfsbrandweerplichtig. Een bedrijfsbrandweer wordt ingesteld ten behoeve van de werkzame personen in de bedrijfsbrandweerplichtige instelling en tevens ten behoeve van openbare veiligheid. Burgemeester & Wethouders geeft de aanwijzing om de bedrijfsbrandweer in te stellen. Het hoofd of de bestuurder van een aangewezen inrichting is verplicht er voor te zorgen, dat in die inrichting kan worden beschikt over een bedrijfsbrandweer, die voldoet aan de bij de aanwijzing gestelde eisen inzake personeel en materieel. Een bedrijfsbrandweer wordt preventief verplicht gesteld voor een inrichting om gevolgen van een brand binnen die inrichting te beperken.

Artikel 25 van de Wet op de Veiligheidsregio's

Dit artikel regelt de aanwijzing voor bedrijfsbrandweerplicht. Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke inrichtingen kunnen worden aangewezen, op welke wijze tot de aanwijzing kan worden besloten en aan welke eisen het personeel en het materieel moeten voldoen. Het bestuur van de veiligheidsregio kan een inrichting die in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid, aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Het hoofd of de bestuurder van een aangewezen inrichting draagt er, krachtens dit artikel, zorg voor dat in die inrichting kan worden beschikt over een bedrijfsbrandweer, die voldoet aan de bij de aanwijzing gestelde eisen inzake personeel en materieel.

Penitentiaire wetgeving

In de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) zijn de rechten en plichten van de gedetineerden en de bevoegdheden en plichten van de directeur van de inrichting geregeld. Op grond van artikel 16 lid 5 Pbw stelt Onze Minister (van Justitie) regels omtrent de eisen waaraan een verblijfsruimte moet voldoen. Een uitwerking hiervan is te vinden in de 'Regeling eisen verblijfsruimte penitentiaire inrichtingen'. In deze Regeling is voor wat betreft de brandveiligheid in artikel 2 opgenomen dat de verblijfsruimte zodanig is uitgevoerd en ingericht dat zij voldoet aan de eisen die het karakter van de inrichting, de Arboret en de brandveiligheidsvoorschriften daaraan stellen. Maar deze regeling beperkt zich slechts tot één deel van de penitentiaire inrichting, namelijk: de cel.

Gemeentewet

Op grond van artikel 174 lid 1 Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. In verband met dat toezicht, kan hij bevelen geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn (artikel 174 lid 2). Deze bepaling en de parlementaire geschiedenis maken duidelijk dat het begrip toezicht hier een ruime uitleg krijgt: de burgemeester is niet alleen belast met de controle op de naleving van de wettelijke voorschriften, maar ook met de handhaving, ofwel met de daadwerkelijke zorg voor de naleving ervan. Op grond van het derde lid van artikel 174 is de uitvoering van verordeningen die betrekking hebben op het onderwerp van toezicht ook opgedragen aan de burgemeester. Dit betekent dat de gemeenteraad de burgemeester moet belasten met die uitvoering. Verordeningen krachtens dit artikel voorzien in het stelsel van maatregelen gericht op inrichtingen als bedoeld in het eerste lid van artikel 174 ten behoeve van de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Zoals het verlenen van een exploitatievergunning voor een horecabedrijf en evenementenvergunningen. Die regels hebben de status van gebonden uitvoeringsvoorschriften en zijn verbindend. De burgemeester is exclusief bevoegd om de in artikel 174 lid 3 bedoelde verordeningen uit te voeren. De burgemeester wordt veel ruimte gelaten om in het kader van dat toezicht op te treden (gebonden uitvoeringsvoorschriften stellen, besluiten nemen en feitelijke bevelen geven). Ook in feitelijke situaties.

In het kader van onderhavig onderzoek is onder meer een uitspraak van de Rechtbank Utrecht⁴ van belang. Een belangrijk citaat uit de overwegingen aangaande de reikwijdte en de werkingssfeer van artikel 174:

'De bevelsbevoegdheden van artikel 172, derde lid, en art 174, tweede lid, van de Gemeentewet zijn te onderscheiden van de zogenoemde noodbevelsbevoegdheid van artikel 175 en 176 van de Gemeentewet, en bedoeld als algemeen instrumentarium van de burgemeester in andere dan noodsituaties. De bevoegdheid van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet is bedoeld om op te treden bij openbare samenkomsten en voor het publiek openstaande ruimten zoals evenementen en horecagelegenheden, wanneer via de reguliere wetgeving geen oplossing mogelijk is. Uit de jurisprudentie (omtrekt het voorheen geldende artikel 221 gemeentewet, zoals de uitspraak van de ABRS van 18 november 1987, AB 1988/278) en de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van het huidige artikel 174 vloeit verder voort dat deze bevelsbevoegdheid is gegeven voor de situatie dat er zich een concreet

⁴ LJN: AO8953, Rechtbank Utrecht, SBR 03/3034

voorzienbare en actueel dreigende ordeverstoring aandient. De bevoegdheid geeft de mogelijkheid om ter handhaving van de openbare orde bij dergelijke evenementen, de voor de veiligheid of gezondheid van het publiek noodzakelijke bevelen te geven'.

De burgemeester had zich in deze kwestie laten leiden door algemene aannames over risico's en was voorbij gegaan aan het opgestelde veiligheidsplan. Dit was door de eigenaar van de inrichting (Jaarbeurs Utrecht) en de organisator van het evenement (een dansfestijn met 25.000 bezoekers) in samenwerking met politie, brandweer en GGD opgesteld. Daarbij waren de ervaringen van het voorgaande evenement, ook naar het oordeel van die hulpdiensten, goed verwerkt in het plan. Het veiligheidsplan vormde de basis onder de vergunningaanvraag voor het evenement.

In het licht van de huidige gemeentelijke regelgeving (evenementenvergunning) waarin de vereiste voor een vergunning voor een dergelijk evenement is opgenomen en deze uitspraak, is het stellen van regels met het oog op de bevoegdheden in artikel 174 Gemeentewet uit oogpunt van openbare orde en veiligheid geoorloofd én daarmee dus te voorzien in eisen aangaande de organisatorische interne zorgplicht.

Woningwet, Bouwbesluit 2003 en (concept-) Gebruiksbesluit

De Woningwet (Stb. 27, 2007) bevat regels over bouwen en volkshuisvesting. In tegenstelling tot de naam van de wet, gaat het niet alleen om woningen, maar ook om andere bouwwerken, open erven en terreinen. Sinds 1 april 2007 kent de Woningwet (middels artikel 1a) een zorgplicht voor de eigenaar van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen. Die zorgplicht houdt in dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, die standplaats, dat open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Het tweede lid van dit nieuwe artikel adresseert een zorgplicht aan een ieder die een bouwwerk of standplaats bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken. Diegene draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. Naast deze algemene zorgplicht is de bouwvergunning een belangrijk (preventief) instrument om gevaar, voortvloeiende uit de staat of het gebruik van een bouwwerk, voor de veiligheid van personen te voorkomen. In beginsel is het verboden om een bouwwerk op te richten zonder bouwvergunning. Een bouwvergunningaanvraag wordt getoetst aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit 2003, de Bouwverordening en aan welstandseisen. In het kader van brandveiligheid is in de Woningwet bepaald dat bij AMvB en bij gemeentelijke verordening nadere regels worden gesteld over onder meer de brandveiligheid van bouwwerken en het brandveilig gebruik daarvan. Deze nadere regels zijn te vinden in het Bouwbesluit 2003 en het concept Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (hierna: het Gebruiksbesluit). Met dit Gebruiksbesluit komen er landelijk eenduidige regels voor het brandveilig gebruik van gebouwen. Het besluit uniformeert de gemeentelijke brandveiligheidseisen. Daarmee komt een eind aan (onnodige) verschillen tussen plaatselijke bouwverordeningen. In 80 procent van de gevallen komen algemene regels voor bouwwerken in combinatie met een meldingsplicht in de plaats van de huidige gebruiksvergunning. Na de melding kunnen gemeente of brandweer controleren of aan de brandveiligheidseisen is voldaan. Een gebruiksvergunning is alleen nog nodig voor de meest risicovolle vormen van gebruik, bijvoorbeeld kinderdagverblijven voor meer dan tien kinderen, basisscholen en hotels

en tehuizen met meer dan 10 bedden. De Bouwvergunning en de Gebruiksvergunning zijn complementair. Op deze wijze wordt veiligheid van en – gebruik van gebouwen in de Woningwet c.q. de door de Gemeenten gestelde bouwverordeningen geborgd. Zolang niet wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit, mag een gebruiksvergunning niet worden verleend.

4.3 Nationaal publiekrecht (decentraal)

Brandbeveiligingsverordening

Krachtens de Brandweerwet hebben burgemeester en wethouders de verantwoordelijkheid voor brandpreventie en brandrepressie. In de brandbeveiligingsverordening worden zaken op het gebied van de brandveiligheid geregeld, waarin niet is voorzien bij of krachtens de Woningwet of andere wetgeving. Het gaat in deze verordening om die bouwwerken of inrichtingen die niet vallen onder de werkingsfeer van de Woningwet, onderliggende amvb's en in het verlengde daarvan de bouwverordening. Gedacht moet worden aan evenementterreinen, (feest)tenten, boten, markten e.d.. Door de verwijzingsbepaling in de (model) brandbeveiligingsverordening (van de VNG) zijn de bijlagen 3 en 4 van de (model) bouwverordening van toepassing. De uitvoering, het toezicht en de handhaving op het gebied van brandveilig gebruik berust in de praktijk bij de brandweer.

De (toekomstige) inhoud van de brandbeveiligingsverordening zal onder de Wet op de Veiligheidsregio's en de op te stellen algemene maatregel van bestuur nog nader worden afgebakend. In ieder geval volgt uit de Wet op de Veiligheidsregio's dat die verordening ziet op regels met betrekking tot het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt.

Algemene plaatselijke verordening

Artikel 174 van de Gemeentewet belast de burgemeester met het toezicht op openbare samenkomsten en vermakelijkheden, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. Ter uitwerking van artikel 174 Gemeentewet bevat de (model) algemene plaatselijke verordening bepalingen met betrekking tot de uitoefening van het toezicht op de naleving van de (decentrale) regels inzake de openbare orde en veiligheid. In de praktijk wordt door het stelsel van de vergunningplicht met toezicht én handhaving voor een belangrijk deel bewerkstelligd dat de juiste verantwoordelijke (organisator van bijeenkomst e.d.) invulling geeft aan de organisatorische zorgplicht. Verleende (bijvoorbeeld) exploitatievergunningen voor horecabedrijven kunnen voorschriften bevatten met betrekking tot de veiligheid van aanwezigen in dat bedrijf. Afhankelijk van de gekozen formulering in de artikelen ter zake ('toezicht op evenementen' of 'toezicht op openbare inrichtingen') beperkt de plaatselijke verordening de reikwijdte van het toezicht als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet.

Besluit brandveilig gebruik bouwwerken

Paragraaf 2.11 Gebruiksvergunning, Artikel 2.11.1 Gebruiksvergunningplicht

In het kader van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, dienen gebruikers van gebouwen in bezit te zijn van een gebruiksvergunning, waarin veiligheidsregels zijn gesteld worden. Volledigheidshalve volgt hier een korte toelichting op de gebruiksvergunning.

Het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken berust op de Woningwet en het Bouwbesluit 2003 en geeft toestemming een gebouw (dit omvat tevens een gedeelte van een gebouw of een bouwsel) te gebruiken voor bepaalde doeleinden. Het doel van de gebruiksvergunning is om brand te voorkomen, te beperken en te bestrijden, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand.

Een gebruiksvergunning is een vergunning om een gebouw in gebruik te nemen en te houden voor de activiteit die daar plaats zal gaan vinden. Hiervoor moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan die het *brandveilig* gebruik van het gebouw garandeert. In de gebruiksvergunning is ook het besluit opgenomen van het College van B&W om dit gebouw als zodanig in gebruik te nemen en te houden.

De voorwaarden van de gebruiksvergunning kunnen omvatten:

- de algemene eisen ten aanzien van het gebruik die gelden voor gebouwen of bouwwerken;
- de specifieke eisen en voorwaarden die wordt afgegeven ten aanzien van het actuele gebruik (denk aan het aantal personen wat maximaal aanwezig mag zijn in een gebouw, of de opslag van gevaarlijke stoffen).

Indien het belang waarvoor de gebruiksvergunning is verleend dit vereist, kunnen burgemeester en wethouders op grond van een verandering van de inzichten en/of verandering van de omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk, opgetreden na het verlenen van de vergunning, aan de vergunning nieuwe voorwaarden verbinden en gestelde voorwaarden wijzigen of intrekken.

4.4 Nationaal privaatrecht

Artikel 174, lid 1, boek 6 Burgerlijk Wetboek

Deze bepaling heeft betrekking op de opstal die gevaar oplevert doordat deze niet voldoet aan de eisen die men daaraan 'in de gegeven omstandigheden' mag stellen. Hieruit kan niet de verplichting tot het bieden van adequate hulpverlening indien een bepaald gevaar zich heeft verwezenlijkt voort vloeien. De bezitter van de opstal die niet voldoet aan eisen die men daaraan in gegeven omstandigheden mag stellen en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert, wordt aansprakelijk gehouden. Aansprakelijkheid bestaat in beginsel indien de opstal gevaar voor personen of zaken oplevert en dit zich ook daadwerkelijk heeft voorgedaan. De opstal zelf is dus de oorzaak van het gevaar gebleken. Deze bepaling voorziet dus niet in een aansprakelijkheid voor het ontbreken van adequate organisatie van de hulpverlening.

Artikel 162, boek 6 Burgerlijk Wetboek

Op grond van dit artikel is aansprakelijkheid voor onrechtmatige daad aanwezig als aan een aantal criteria is voldaan. Dit artikel is op te vatten als een algemene zorgplichtbepaling. Laat men na datgene te doen wat op grondslag van regels wordt vereist of krachtens hetgeen we in het maatschappelijk verkeer redelijkerwijze van elkaar mogen verwachten, dan bestaat aansprakelijkheid voor de gevolgen. Het is dus zaak om het ontstaan van schade zo veel als mogelijk is te voorkomen. De bepaling heeft betrekking op 'een ander' en in beginsel is iedereen normadressant. Om de onrechtmatige daad aan de dader toe te rekenen, geldt dat

deze te wijten moet zijn aan de schuld van de dader of aan een oorzaak die krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt. De wet onderscheidt drie handelingen die een onrechtmatige daad opleveren: een inbreuk op een recht, een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht en een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. Onder de wettelijke plicht valt iedere verplichting die voortvloeit uit wetgeving in materiële zin. Meer concreet: bij de overtreding van de Arbowet of Gebruiksbesluit of niet naleven van een gemeentelijk voorschrift is aan deze voorwaarde voldaan. Voor zover het bieden van adequate hulpverlening in een noodsituatie aan alle aanwezigen niet (volledig) is terug te voeren op een dergelijk voorschrift, komen ongeschreven betamelijkheids- en zorgvuldigheidsnormen in beeld. Bij een doen of nalaten in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt hebben de verkeers- en veiligheidsnormen betrekking op bescherming tegen gevaarlijke situaties waaruit letselschade kan voortvloeien. Of gevaarstelling onrechtmatig is hangt (op basis van vaste jurisprudentie) af van 'de mate van waarschijnlijkheid waarmee niet-inachtneming van de vereiste oplettendheid en voorzichtigheid kan worden verwacht, de hoegrootheid van de kans dat daaruit ongevallen ontstaan, de ernst die de gevolgen daarvan kunnen hebben, en de mate van bezwaarlijkheid van te nemen veiligheidsmaatregelen'.

4.5 Conclusies: de juridische zorgplicht

Het voorgaande maakt duidelijk dat de organisatorische zorgplicht voor de werkgever tot het verlenen van adequate hulp in noodsituaties aan *alle* aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw, voor zover die ruimte of dat gebouw niet behoren tot een privé domein, juridisch niet kan worden gebaseerd op de Richtlijn en de Arbowet. Deze ruimere zorgplicht voor iedereen kan niet worden toegekend aan de werkgever vanuit diens verantwoordelijkheid jegens werknemers om te voorzien in bedrijfshulpverlening. Ook al lijkt de door de wetgever gekozen formulering in artikel 15 lid 2, sub c van de Arbowet aangaande de bedrijfshulpverlening die indruk te wekken. Artikel 15 lid 2, sub c strekt tot het inhoud geven aan de in artikel 3 eerste lid onder e geformuleerde zorgplicht van de werkgever jegens *werknemers* én breidt deze reikwijdte van de zorgplicht in artikel 15 lid 2, sub c uit naar niet-werknemers waar het de evacuatie in noodgevallen betreft van andere aanwezige personen. Niets meer, niets minder. Binnen het stelsel van de Richtlijn en Arbowet strekt de zorgplicht van de werkgever zich uit tot zijn werknemers, personen die in zijn bedrijf werkzaam zijn of daar stage lopen en in zeer beperkte mate tot andere personen, voor zover het betreft het verschaffen van hulp door werknemers in geval van een calamiteit. Om diens zorgplicht jegens werknemers goed te kunnen vervullen richt de werkgever een bedrijfshulpverlening in. In de praktijk kan een ander dan de werknemer hiervan uiteraard profijt hebben in geval zich een noodsituatie voor doet. In geval van (bijvoorbeeld) een ongeval waarbij een niet-werknemer is betrokken, treedt de bedrijfshulpverlening ook op. Niet omdat deze hiertoe op grondslag van de Richtlijn en Arbowet is gehouden, maar simpelweg omdat deze te hulp wordt geroepen. Wordt die hulp niet verleend dan kunnen de werknemer én de werkgever onrechtmatig handelen (of nalaten) worden verweten.

De organisatorische zorgplicht van de werkgever voor anderen dan werknemers volgt evenmin direct uit voorschriften aangaande de bouwtechnische eisen van gebouwen of andere bouwwerken. Dat die (preventieve) eisen indirect bijdragen aan een veilig verblijf

daarin staat buiten kijf. Maar dit raakt niet aan de *organisatorische* zorgplicht in de omstandigheid waar dit onderzoek op is gericht.

De introductie van artikel 1a, tweede lid in de Woningwet, zoals deze geldt sinds 1 april 2007, legt een zorgplicht op aan *een ieder* (dus ook een werkgever) die een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken. Die zorgplicht houdt in dat door dat gebruik geen gevaar voor de veiligheid mag ontstaan of voortduren. Deze zorgplicht is voor wat betreft de organisatie van de hulpverlening niet nader uitgewerkt in lagere regelgeving.

De wet- en regelgeving met betrekking tot *bouwtechnische* eisen en de *staat* van een bouwwerk zijn verder buiten beschouwing gelaten in de beschrijving van het juridisch kader voor de *organisatorische* zorgplicht. Voor de volledigheid zijn in de bijlage wel enkele van de relevante bepalingen opgenomen.

De brandveiligheid is in de huidige wetgeving geregeld in een aantal wetten waaronder de Brandweerwet 1985, de Woningwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij bouwvergunningen wordt de brandveiligheid getoetst aan het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Het *brandveilig* gebruik van bouwwerken komt onder de werking van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken te vallen. Enkele van de daarin opgenomen bepalingen, zoals bijvoorbeeld paragraaf 2.3 'vluchten bij brand', hebben betekenis voor de organisatorische zorgplicht (ook in andere gevallen dan bij brand) van degene die het bouwwerk gebruikt. De toets op brandveiligheid vindt meestal plaats door de (lokale) brandweer, zodat een directe relatie gelegd kan worden tussen brandpreventie en repressie. Verder worden brandveiligheidstoetsen uitgevoerd bij vergunningen die voortkomen uit de APV en soms de Drank- en Horecawet. In deze laatste stelsels wordt - uit oogpunt van brandveiligheid in relatie tot de externe hulpverlening - gekeken naar het voorgenomen gebruik van een ruimte gegeven de te ondernemen activiteiten, de personen die van die ruimte gebruik maken en de ruimte als zodanig. In deze verordeningen wordt gesproken van 'brandveiligheid' hetgeen een minder ruim begrip is dan het begrip 'noodsituaties'. De adviestaak in het kader van brandpreventie is in de Brandweerwet 1985 al geruime tijd toebedeeld aan de regionale brandweer, maar in de praktijk is deze adviestaak toch veelal lokaal gebleven. Daarin wordt door de lokale brandweer de facto wél gekeken naar aspecten aangaande de veiligheid van personen in ruimere zin dan brandveiligheid. Maar niet omdat het volgens de letter van de wet moet.

De Wet op de Veiligheidsregio's ziet op de organisatie van de externe hulpverleningsdiensten. Deze wet legt vast wat tot de brandweezorg van het college van burgemeester en wethouders behoort. Het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen *anders* dan bij brand behoort ook tot de brandweezorg. Maar deze wet biedt, door de (op dit moment) gekozen formulering in artikel 3, lid 3 géén bevoegdheid aan de gemeenteraad om regels te stellen ten aanzien van dit aspect.

Artikel 174, derde lid van de Gemeentewet vormt de grondslag voor de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad aangaande de uitvoering van het toezicht op de openbare orde en veiligheid door de burgemeester op bepaalde soorten evenementen of inrichtingen. Voor die toezichtstaak bevat de APV een aantal voorschriften en bepalingen gericht op de

zorgplicht van de organisator van een evenement of de eigenaar/bedrijfsleider van een inrichting. Het verlenen van bijvoorbeeld een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting is afhankelijk gesteld van dergelijke eisen.

De penitentiaire wetgeving strekt zich uit tot eisen samenhangende met de veiligheid van een gedetineerde in zijn verblijfsruimte, dus de technische eisen van een cel. En raakt daarmee niet aan de veiligheid van werknemers, noch andere aanwezigen in de inrichting. De eerste worden beschermd door het stelsel van de Richtlijn en Arbowet, de laatste door de algemene zorgplicht van het Burgerlijk Wetboek.

Uiteindelijk vormt artikel 162 boek 6 van het Burgerlijk Wetboek het vangnet voor het verlenen van adequate hulp in noodsituaties aan alle aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw, voor zover die ruimte of dat gebouw niet behoren tot een privédoel. Want, zo kunnen we redeneren, laat je dat na én er ontstaat schade dan wordt je aansprakelijk gesteld. Eenieder die zich geconfronteerd weet met dit aansprakelijkheidsrisico zal de afweging maken om maatregelen te treffen of niet. In voorkomende gevallen kan sprake zijn van een strafbaar handelen of nalaten en zal de aansprakelijkheid van de veroorzaker van de schade of het letsel ook in die zin tot uitdrukking worden gebracht.

De conclusie is gerechtvaardigd om - in lijn met eerdere onderzoeken - vast te stellen dat er geen sprake is van verankering van de organisatorische zorgplicht in één formele wettelijke regeling op rijksniveau. Maar ook dat er sprake is van gemeentelijke regels, voortvloeiende uit landelijke wet- en regelgeving, die op lokaal niveau materieel de organisatie van hulpverlening bewerkstellend. Dit wordt namelijk op dit moment door middel van drie pijlers in regelgeving verankerd. De eerste pijler betreft de *doorwerking* van de eisen in het stelsel van de Woningwet. De tweede pijler de *doorwerking* van de verplichtingen van de werkgever in het stelsel van de Arbowet. En ten derde de uitwerking van regels betreffende voor het publiek toegankelijke plaatsen krachtens artikel 174, derde lid Gemeentewet in de algemene plaatselijke verordening.

5 Beoordeling mogelijkheden tot verankering

5.1 Inleiding

Het onderhavige onderzoeksrapport naar oplossingsrichtingen voor de wettelijke verankering gaat in op de geschiktheid, wenselijkheid, uitvoerbaarheid, nalevingsbereidheid, toezicht- en handhaafbaarheid, alsmede administratieve lasten van de volgende vier opties:

1. Inpassing van de BHV-bepalingen in de huidige wetgeving, in het bijzonder de Arbowet, de Woningwet en de Brandweerwet (toekomstige Wet op de Veiligheidsregio's);
2. Koppeling van de BHV-verplichting met het Besluit bedrijfsbrandweren;
3. Het ontwerpen van een BHV-besluit; een AMvB voor bedrijfshulpverlening gebaseerd op drie wetten (Arbowet, Woningwet en Wet op de Veiligheidsregio's);
4. Alle wettelijke BHV-bepalingen loslaten en overlaten aan bedrijven en organisaties (eventueel regelen met richtlijnen en normeringen).

De vierde optie sluit aan bij het proces van deregulering en vergroting van eigen verantwoordelijkheid van ondernemers (en burgers) dat sinds enige jaren kabinetsbeleid is, en dat zich bijvoorbeeld heeft vertaald in de herziene Arbeidsomstandighedenwet van 1 januari 2007, alsmede de herziene Woningwet van 1 april jl.. Ook in de Miljoenennota 2008 heeft het kabinetsbeleid een prominente plek gekregen. Bij de beoordeling van de vier opties is gekozen voor een volgorde die aansluit bij dat beleid. Van geen overheidsinterventie tot gedetailleerde overheidsinterventie door middel van uitvoerige regelgeving. In de volgende paragrafen worden dan ook achtereenvolgens optie 4, 2, 1 en 3 behandeld.

De geformuleerde opties worden getoetst aan de criteria in het beoordelingskader, vanuit de geformuleerde doelstelling en daarin besloten kernelementen. De expliciete verwijzing naar de *bedrijfshulpverlening* is tijdens het onderzoek geschrapt.

De *gewijzigde* doelstelling:

“Alle aanwezigen in afgezonderde open of besloten ruimten of een gebouw, moeten in een vroegtijdig stadium - in afwachting van externe professionele hulpdiensten - kunnen rekenen op adequate hulpverlening wanneer zich een noodsituatie voordoet, teneinde deze noodsituatie te beheersen en de gevolgen daarvan te beperken. Hiervoor dient een verantwoordelijke; een werkgever, een eigenaar of organisator, maatgerichte interne hulpverlening in te richten, gebaseerd op de risico's die aanwezigen lopen, waarbij het type inrichting of bedrijf, het aantal en de zelfredzaamheid van de aanwezige personen een rol spelen.

De achterliggende kernelementen:

- Wie: alle aanwezigen;
- Waar: in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw, niet behorende tot het privédomein;
- Wanneer: in noodsituaties;
- Door: een verantwoordelijke;
- Hoe: een maatgerichte interne organisatie voor hulpverlening; en
- Waarom: in een vroegtijdig stadium, in afwachting van andere, externe hulpdiensten de noodsituatie te beheersen en gevolgen daarvan te beperken.

5.2 Volledig overlaten aan het veld (optie 4)

“Alle wettelijke BHV-bepalingen loslaten en overlaten aan bedrijven en organisaties (eventueel regelen met richtlijnen, normen).”

Indien men deze optie letterlijk interpreteert, zou dit inhouden dat alle Nationale regels die betrekking hebben op de BHV worden geschrapt. Om te beginnen de bepalingen in de Arbowet, die ook de Europese Richtlijn 89/391 implementeert. En dat alleen al maakt deze optie ongeschikt, want dit is niet te verenigen met de verplichting van Nederland om de richtlijn te implementeren.

Een minder letterlijke interpretatie van deze optie, zou betekenen dat bestaande wettelijke bepalingen die voorzien in aspecten van de zorgplicht, in de huidige vorm in stand blijven en niet met andere wettelijke bepalingen worden uitgebreid. In deze uitleg van de optie blijven de BHV-bepalingen in de Arbowet ongewijzigd in stand. De organisatorische zorgplicht in deze wet adresseert de werkgever en niet andere personen op wie de verantwoordelijkheid rust om te voorzien in de feitelijke invulling van deze zorgplicht. Met als consequentie dat ook de uitvoering en naleving slechts gedeeltelijk wordt bewerkstelligd. De mate van (spontane) naleving zal negatief worden beïnvloed wanneer werkgevers zich realiseren dat personen die niet in een arbeidsrechtelijke positie staan ten opzichte van degenen die deze zorg toekomen gevrijwaard blijven van deze organisatorische zorgplicht. Hetgeen vervolgens extra inspanning vergt op het terrein van toezicht & handhaving. Er zal in ieder geval sprake blijven van een minimum aan wettelijke regels (voortvloeiende uit de Europees rechtelijke verplichting) die voorzien in de organisatorische zorgplicht van de werkgever jegens zijn werknemers.

Tot welk minimum verplicht Richtlijn 89/391?

Richtlijn 89/391 (hierna: de Richtlijn) legt uiteenlopende verplichtingen op aan werkgevers met het oog op de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers op het werk, zoals:

1. De werkgever dient de nodige maatregelen te treffen op het gebied van eerste hulp, brandbestrijding en de evacuatie van werknemers en de nodige verbindingen te onderhouden met diensten van buitenaf, met name op het gebied van eerste hulp, medische noodhulp, reddingswerkzaamheden en brandbestrijding. Voor deze maatregelen geldt dat deze aan de aard en de grootte van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting aangepast dienen te zijn. Bovendien geldt dat de werkgever

- bij de maatregelen met betrekking tot de evacuatie van werknemers rekening moet houden met andere aanwezige personen (artikel 8 lid 1);
2. De werkgever dient bepaalde werknemers te belasten met het in praktijk brengen van deze maatregelen met name voor de eerste hulp, de brandbestrijding en de evacuatie van werknemers. Bij de keuzes omtrent opleiding, aantal en uitrusting van deze werknemers dient de werkgever rekening te houden met de grootte en/of de specifieke risico's van het bedrijf en/of de inrichting (artikel 8 lid 2);
 3. De werkgever moet ervoor zorgen dat iedere werknemer bij dreiging van een ernstig en onmiddellijk gevaar voor de eigen veiligheid en/of die van anderen de nodige passende maatregelen kan nemen om de gevolgen van een dergelijk gevaar te voorkomen (artikel 8 lid 5).

Implementatie in Nederland: de Arbowet

Nederland heeft de implementatie van deze Richtlijn in de Arbowet vorm gegeven. Het achterwege laten van elke vorm van wettelijke regeling van de BHV voor wat betreft de relatie tussen werkgever en werknemer is niet mogelijk, omdat Nederland aan haar verplichtingen als Lidstaat moet voldoen.

Een (Europees verplicht) minimum aan regulering van hulpverlening door de werkgever ten behoeve van werknemers is vereist. En daar wordt met de huidige regeling in de Arbowet in voorzien. Aan de wenselijkheid van deze optie staat vooral de toezegging van de staatssecretaris aan het parlement in de weg. Ook praktisch kent deze optie een belangrijk bezwaar. Een organisatorische zorgplicht richt zich tot een ieder die een bouwwerk of standplaats gebruikt of laat gebruiken, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken. Het introduceren van een zelfregulerend instrumentarium binnen deze heterogene groep van normadressanten is in de uitvoering niet goed mogelijk. De uiteenlopende belangen van de adressanten maken het dan moeilijk om tot overeenstemming over een uniforme aanpak te komen. Het ligt voor de hand om op basis van de zorgplicht uit artikel 1a van de Woningwet te komen tot een soort handreiking. Vooropgesteld dat die zorgplicht dusdanig ruim kan worden uitgelegd dat ook de organisatie van de hulpverlening daaronder wordt begrepen. In deze handreiking kan op vergelijkbare wijze als voor het brandveiligheidsbeleid het instrumentarium worden uitgewerkt. Onzeker blijft de mate waarin alle verschillende normadressanten tot toepassing van zo'n handreiking over zullen gaan. Voor extern toezicht en handhaving is bij deze optie geen plaats ingeruimd. Slechts indien er sprake is van een calamiteit met ongewenste effecten, die leiden tot het aanspreken van de verantwoordelijke bewindspersoon, in casu de minister van VROM, zal aan dit aspect worden geappelleerd. De lasten samenhangend met deze optie zullen niet worden gekwalificeerd als veroorzaakt door regelgeving. Het blijft een aangelegenheid van de ondernemers zelf. Die ook de afweging zullen maken tussen kosten en baten van de toepassing van een dergelijke handreiking. Om zelfregulering sterker te verankeren kan een wettelijk stelsel van certificering en accreditatie worden overwogen. De ervaringen daarmee in andere sectoren bieden, gelet op de heterogene doelgroep, vooralsnog weinig zicht op het gewenste resultaat. De uitvoering én de naleving worden door economische motieven bepaald, terwijl toezicht en handhaving (door het ontbreken van een autoriteit) geen naam mogen hebben. De geringe administratieve lasten zullen een belangrijke drijfveer zijn voor de doelgroepen om deze optie te willen omarmen.

5.3 Koppeling Besluit bedrijfsbrandweren (optie 2)

“Koppeling van de verbrede BHV-verplichting met het Besluit Bedrijfsbrandweren”

Inrichtingen die in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kunnen opleveren voor de openbare veiligheid kunnen aangewezen worden als bedrijfsbrandweerplichtig (artikel 13 van de Brandweerwet). In het Besluit Bedrijfsbrandweer wordt gespecificeerd in welke gevallen sprake is van bedrijfsbrandweerplichtige inrichtingen en hoe de aanwijzing via een rapport inzake de bedrijfsbrandweer plaatsvindt. De bedrijfsbrandweer wordt ingesteld ten behoeve van de werkzame personen in de bedrijfsbrandweerplichtige instelling en tevens ten behoeve van openbare veiligheid. In het Besluit Bedrijfsbrandweren zijn een beperkt aantal inrichtingen als bedrijfsbrandweerplichtig aangemerkt.

Het verschil tussen BHV en bedrijfsbrandweer is ten eerste dat BHV tot doel heeft de interne veiligheid van werknemers en anderen in een inrichting te vergroten tijdens calamiteiten, in tegenstelling tot de taak van de bedrijfsbrandweer waar het belangrijkste doel is de externe veiligheid te ondersteunen. Ten tweede is de BHV een niet-professionele dienst die idealiter als voorpost fungeert: de BHV'ers nemen de eerste maatregelen, regelen de evacuatie van werknemers en andere personen in de inrichting en ontvangt en begeleidt de (gemeentelijke) brandweer. De Bedrijfsbrandweer is een professioneel opgeleide interne brandweer. De grondslag van artikel 13 van de Brandweerwet is gebaseerd op de constatering dat de specifieke kenmerken van deze bedrijven vergen dat wordt voorzien in bedrijfsbrandweer. De gemeentelijke brandweezorg kan bovendien niet worden ingericht en uitgerust voor alle bedrijfsspecifieke (brand)risico's in de gemeente.

Gezien het vorenstaande is deze tweede optie ongeschikt. Onder de Brandweerwet en het Besluit Bedrijfsbrandweren valt maar een beperkte groep bedrijven en risico's. De inrichting is het object van regulering, niet de organisatie van de hulpverlening. Ook wordt de (geneeskundige) hulp bij rampen of ongevallen niet geregeld. De meeste bedrijven hebben geen bedrijfsbrandweer, maar wel een BHV-organisatie. Koppeling met de bedrijfsbrandweer sluit daardoor veel bedrijven uit. Directe koppeling van de organisatorische zorgplicht aan de bedrijfsbrandweer is geen wenselijke optie. De reikwijdte van de beoogde organisatorische zorgplicht wordt door deze koppeling te beperkt.

Onderzocht is vervolgens of een aantal elementen uit het wettelijke stelsel van bedrijfsbrandweren ten aanzien van de organisatie van de zorgplicht zijn toe te voegen aan de bestaande regels voor de BHV. Dit met het oog om de BHV “op te waarderen” tot een entiteit, die in staat is om aan de organisatorische zorgplicht invulling te geven. De organisatorische zorgplicht van de werkgever wordt uitgebreid tot alle aanwezigen. De verantwoordelijkheid van de werkgever wordt daardoor opgerekt. Daar bieden de Richtlijn en de Arbowet geen juridische basis voor. Deze ziet op de verantwoordelijkheid van werkgever voor werknemers. Bovendien stelt de Richtlijn uitdrukkelijk dat géén nationale maatregelen mogen worden getroffen die de lasten voor de werkgever onevenredig doen toe nemen. Werkgevers, zeker in geval van kleinere bedrijven met veel andere aanwezigen, zullen niet staan te springen om *wettelijke* uitbreiding van hun verantwoordelijkheid jegens anderen dan werknemers in geval van calamiteiten. Een uitbreiding die bovendien is gebaseerd op de regelgeving voor bedrijfsbrandweren. Op dit moment kunnen zij zelf de afweging maken om wel of niet te

voorzien in maatregelen om in het geval van calamiteiten adequate hulpverlening te bieden aan werknemers én anderen. De nalevingsbereidheid zal gering zijn en de toezichtlast van de betrokken toezichthouders, in dit geval de Arbeidsinspectie, ook navenant toenemen. De lasten die samenhangen met de invoering van deze variant zullen onevenredig hoog zijn, uitgaande van het niveau van de bedrijfsbrandweer in vergelijking met de BHV-organisatie of ander hulpverleningsorganisaties.

5.4 Inpassen in bestaande wetten (optie 1)

'Inpassing van de BHV-bepalingen in de huidige wetgeving, in het bijzonder de Arbowet, de Woningwet en de Brandweerwet (toekomstige Wet op de Veiligheidsregio's)'

Deze optie adresseert alle in de doelstelling besloten kernelementen. Alle aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw mogen rekenen op adequate hulpverlening in noodsituaties. Daarvoor wordt niet alleen de werkgever verantwoordelijk gehouden. De onderliggende zorgplicht is de verantwoordelijkheid van:

1. degene die een ruimte of gebouw gebruikt,
2. degene die daar een inrichting drijft, of
3. werknemers daar te werk heeft gesteld.

De zorgplicht in ruime zin berust niet bij één enkele normadressant, maar bij meerdere adressanten ieder afzonderlijk. Vanuit oogpunt van gebruik van een ruimte of gebouw, het drijven van een inrichting in een ruimte of gebouw of het daar te werk hebben gesteld van werknemers. In elke situatie is het relevante juridische kader van toepassing. Ten eerste de regelgeving uit oogpunt van zorg voor de veiligheid, het voorkomen van noodsituaties en het mogelijk maken van adequate hulpverlening (Woningwet). Deze regels mogen niet worden gefrustreerd door onvolkomenheden van bouwtechnische aard of samenhangende met de aard van de inrichting, alsmede door het gebruik zelf. Ten tweede de Gemeentewet die ziet op het gebruik van een (voor het publiek toegankelijke) inrichting in relatie tot het uitoefenen van (preventief) toezicht op de openbare orde en veiligheid. Deze wet was bij de formulering van de optie in de startnotitie niet opgenomen. Ten derde de Wet op de Veiligheidsregio's voor wat betreft de externe hulpverlening in geval van brand. Overigens regelt deze wet nog een aantal andere aspecten aangaande die externe hulpverlening en noodsituaties. Ten slotte de Arbowet voor wat betreft de hulpverlening in noodsituaties aan werknemers en in beperkte mate aan anderen. Uiteraard komt het in de praktijk veel voor dat die "verdeelde" zorgplicht samenvalt. De eigenaar of gebruiker van een ruimte of gebouw, die daar een inrichting drijft en werknemers heeft, weet zich geconfronteerd met een samenvallende zorgplicht. Een zorgplicht die is gebaseerd op verschillende wetten.

Om te kunnen bepalen welke bestaande regelgeving aangepast moet worden om aan alle geformuleerde kernelementen te voldoen, wordt in het kort herhaald hoe op dit moment de Nederlandse regelgeving vorm is gegeven.

De Richtlijn

Uit de overwegingen die ten grondslag liggen aan de Richtlijn, de zogenaamde considerans, blijkt op géén enkele wijze dat de richtlijn ook een zorgplicht voor de werkgever omvat naar anderen dan niet-werknemers. Dit neemt niet weg dat Nederland bij de implementatie van de Richtlijn verder mag gaan. De wetgever dient daarover dan wel helder en duidelijk te zijn. Daar waar in de praktijk, zoals ook ten tijde van dit onderzoek, interpretatieverschillen ontstaan over de uitleg van een artikel biedt de considerans van de Richtlijn een belangrijk houvast voor het bepalen van de mate waarin de nationale wetgever meer mag. Het opleggen van de verplichting aan de werkgever om ook jegens anderen dan zijn werknemers de zorg te betrachten staat niet ter discussie. Wel de keuze om dit in deze wet te verankeren.

De Arbowet

De Richtlijn is in ons nationale stelsel geïmplementeerd middels de Arbowet. De Arbowet handelt over de zorgplicht van de werkgever ten opzichte van de werknemer. Onze wetgever (regering en parlement) heeft de ruimere werking, die in artikel 15 van de Arbowet vorm krijgt, in de Memorie van Toelichting niet expliciet toegelicht. In dat artikel is de verantwoordelijkheid van de werkgever uitgebreid naar anderen dan de werknemer door de concretisering van wat de bedrijfshulpverlening in ieder geval omvat. Strikt juridisch is geen grondslag aanwezig, mede door de verwijzing naar artikel 3 van de wet, voor een dergelijke uitbreiding.

Brandweerwet 1985, de Woningwet, de Wet milieubeheer

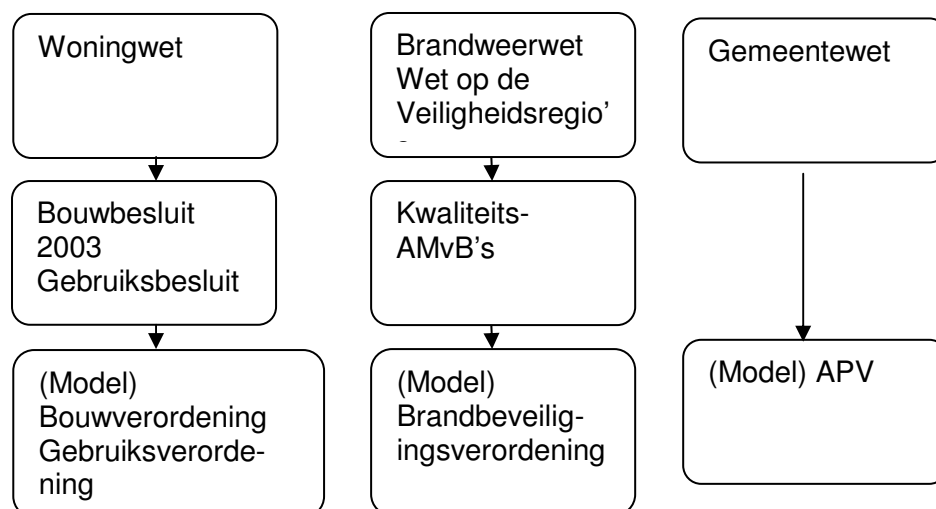
Deze wetten regelen de verplichtingen met betrekking tot brandveiligheid en het brandveilig gebruik van (kort gezegd) gebouwen. De Wet milieubeheer biedt naar zijn aard geen aanknopingspunten om de onderhavige zorgplicht vorm te geven. Bescherming van het milieu is eenvoudigweg een andere zaak dan bescherming van personen. De Brandweerwet 1985 wordt vervangen door de Wet op de Veiligheidsregio's. Deze wet beoogt de externe hulpverlening verder te ontwikkelen. De brandweezorg, die meer omvat dan brand, is de verantwoordelijkheid van het college van burgermeester en wethouders. De beoogde algemene maatregel van bestuur (artikel 3, lid 3) die ziet op de uniformiteit van de brandbeveiligingsverordening beperkt zich tot 'brand'. Door het eerste én tweede lid van dit artikel onder de reikwijdte van het derde lid te brengen kunnen in die algemene maatregel van bestuur ook regels worden opgenomen aangaande andere noodsituaties dan brand. En ontstaat de bevoegdheid voor het college om in decentrale regelgeving daarin te voorzien. Geadresseerden van de zorgplicht in de woningwet zijn (kort gezegd) eigenaren en gebruikers van gebouwen. Dit is een andere en ook ruimere groep normadressanten dan de werkgever. De verplichtingen zijn gericht op brand, veiligheid en gezondheid. De reikwijdte van de zorgplichtbepaling (artikel 1a) in de Woningwet omvat alle kernelementen van de organisatorische zorgplicht. Met name dit laatste artikel vormt een belangrijk en bruikbaar aanknopingspunt. In feite is door dit artikel sprake van de gewenste wettelijke verankering voor zo ver dit gebouwen betreft die onder de reikwijdte van de Woningwet vallen. Dit artikel is een vangnet bepaling, waardoor naar de aard van deze bepaling concrete uitwerking in nadere regels niet in de rede ligt. Het artikel kan niet de grondslag zijn voor een algemene maatregel van bestuur. Van geval tot geval zal namelijk worden beoordeeld of de adressant van artikel 1a in zijn zorg tekort is geschoten.

De Gemeentewet

Op grond van artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. In verband met dat toezicht, kan hij bevelen geven die met het oog op de *bescherming van veiligheid* en gezondheid nodig zijn. De uitvoering van (gemeentelijke) verordeningen die betrekking hebben op het onderwerp van toezicht uit dit artikel, is ook opgedragen aan de burgemeester. Uit de jurisprudentie (zie hoofdstuk 4) over dit artikel blijkt dat de organisatorische zorgplicht binnen de reikwijdte van de toepassing van dit artikel valt. Met overlappings naar andere wetgeving, zoals artikel 1a van de Woningwet.

Decentrale regelgeving

De formele wetten waarin de organisatorische en materiële zorgplicht (weliswaar niet gedetailleerd) in het algemeen geregeld is, te weten in de Woningwet, de Brandweerwet (de toekomstige Wet op de Veiligheidsregio's) en de Gemeentewet voorzien in de grondslagen voor decentrale (gemeentelijke) regelgeving. In algemene maatregelen van bestuur zijn die wetten deels verder uitgewerkt. De gemeentelijke regelgeving bestaat uit verschillende verordeningen.



In die verschillende gemeentelijke verordeningen en daarop gebaseerde beleidsregels en concrete besluiten komt de organisatorische zorgplicht terug. Maar er is geen sprake van één regeling. Wel van een zekere mate van (impliciete) samenhang.

Uit alle formuleringen in de verschillende wetten komt naar voren dat het stellen van nadere regels facultatief is. Er wordt gesproken over 'gemeenten kunnen' en 'de burgemeester kan'. Dit betekent dat op gemeentelijk niveau tot een meer samenhangende regeling kan worden gekomen. Eventueel door middel van een medebewindbepaling, maar dat vergt wijziging van de Woningwet, de nieuwe Wet op de Veiligheidsregio's en de Gemeentewet.

Bij de uitwerking van het bovenstaande is het zaak om in samenwerking met de VNG tot een modelverordening te komen.

Het huidige juridische stelsel biedt op zich voldoende aanknopingspunten om de organisatorische zorgplicht voor anderen dan werknemers door middel van passende feitelijke maatregelen te effectueren. Op het niveau van de formele wetten is die zorgplicht in artikel 1a van de Woningwet expliciet gemaakt, maar met het nadeel dat concretisering middels uitwerking in een AMvB of gemeentelijke verordeningen ontbreekt en zich naar de aard van dit artikel daar ook niet voor leent. Wijziging van artikel 3 van de Wet op de Veiligheidsregio's leidt ook tot een uitbreiding van de werking van de AMvB ter uniformering van de gemeentelijke zorg en daarmee lokale regulering. De Gemeentewet blijft het karakter van vangnet houden voor die situaties, die onverhoopt buiten het stelsel van de Woningwet of Wet op de Veiligheidsregio's vallen. De uitvoering, het toezicht en de handhaving komen, ondanks het bestaan van een zorgplicht of grondslag daarvoor in verschillende formele wetten, ook samen op lokaal niveau. Door de onduidelijkheid over de reikwijdte van die verschillende wetten bestaat daar in de praktijk nu een onnodig hiaat. Dit terwijl in al die wetten één bestuursorgaan geadresseerde is van de bevoegdheden om het een en ander te regelen (gemeenteraad) en het doen uitvoeren (college of burgemeester). Waarbij de lokale hulpverleningsdiensten bij die uitvoering, toezicht en handhaving worden betrokken.

Het inpassen van de organisatorische zorgplicht in de bestaande nationale (decentrale) regelgeving is een geschikte en bovendien wenselijke optie, want in lijn met de toezegging van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer. Zonder verdere uniformering van de omvang, en de aard van de wenselijke lokale regelgeving zal onzekerheid blijven bestaan over de mate waarin op gemeentelijk niveau in een adequaat stelsel wordt voorzien. Enige kanttekening is dat het overheidsbeleid van dereguleren hiermee niet wordt gevolgd; Er komen regels bij. In het bijzonder zal de uitwerking in gemeentelijke verordeningen tot aanvullende regels leiden. Maar ook zullen regels worden geschrapt of gewijzigd. De uiteindelijke regeldruk zal toch verminderen. Omdat adressanten niet langer met verschillende stelsels van regelgeving te maken zullen hebben. De bestaande regels kennen een differentiatie in normadressanten in combinatie met gedeeltelijke formeel-juridische verantwoordelijkheden voor de naleving, uitvoering en toezicht & handhaving. Dit zal tot het verleden gaan behoren bij het stroomlijnen op decentraal niveau van de verschillende huidige wettelijke verplichtingen, de uitvoering van de regels, het toezicht en de handhaving daarop.

In de nieuwe situatie, waarbij uitvoering, toezicht en handhaving op lokaal niveau een plek krijgen, zou de gemeente een overzicht op kunnen stellen van alle inrichtingen. Met behulp van bestaande instrumenten wordt het niveau van risico's voor de verschillende inrichtingen bepaald. Vervolgens wordt door middel van een getrapte stelsel vastgelegd welk stelsel van maatregelen in de organisatie van de hulpverlening voorziet. Het getrapte stelsel kan bestaan uit: algemene regels (geen risico), meldingsplicht (licht risico), vergunningsplicht (verhoogd risico) en aanwijzing als bedrijfsbrandweerplichtige inrichting (extern risico). Dit stelsel maakt maatwerk vanuit de praktijk in combinatie met de bestaande wettelijke verankering van de zorgplicht in de Woningwet, Wet op de Veiligheidsregio's en Arbowet mogelijk. De garantie dat de wettelijke verankering ook verder wordt uitgewerkt is daarmee niet gegeven. Het blijft voorbehouden aan de decentrale regelgever om te voorzien in die daarvoor noodzakelijke verordeningen.

5.5 AMvB interne hulpverlening (optie 3)

'Het ontwerpen van een BHV-besluit; een AMvB voor bedrijfs interne hulpverlening gebaseerd op drie wetten (Arbowet, Woningwet en Wet op de Veiligheidsregio's)'

In feite is de BHV-AMvB, waarvan de titel gezien de geformuleerde kernelementen is gewijzigd in 'AMvB interne hulpverlening', een zwaardere variant op het opnemen van de verantwoordelijkheid in de gemeentelijke regelgeving met grondslagen in verschillende formele wetten. Het huidige streven naar uniformiteit van regelgeving op decentraal niveau is bij zo'n AMvB gebaat. Uniformiteit draagt ook bij aan vermindering van regeldruk. Uitvoering, naleving, alsmede toezicht en handhaving zullen daardoor gepaard gaan met minder lasten voor bedrijven en instellingen, alsmede de decentrale overheden. Met die kanttekening dat er meer afstand bestaat tot de lokale praktijk. Ook is minder maatwerk mogelijk als in deze optie gekozen wordt voor het opnemen van de inhoud van de verplichtingen in algemeen verbindende voorschriften..

De AMvB interne hulpverlening biedt de mogelijkheid om de zorgplicht te formuleren in een verplichting alle aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw in noodsituaties in een vroegtijdig stadium adequate hulpverlening te bieden, in afwachting van andere, professionele hulpdiensten en de noodsituatie te beheersen en gevolgen daarvan te beperken. De uitwerking daarvan kan worden overgelaten aan de normadressant van de zorgplicht (optie 3 in combinatie met 4) of door middel van doelvoorschriften in relatie tot aspecten samenhangende met onderdelen van de huidige BHV, zoals:

- Aard, grootte en ligging van de inrichting
- Aanwezige gevaren en maatgevende (brand)risico's
- Te verwachten aantal medewerkers en aanwezigen
- De mate van zelfstandig om zich in veiligheid te kunnen brengen
- Opkomsttijd en mogelijkheden brandweer en andere hulpverlening
- Aanwezigheid infrastructuur op gebied van arbeids- en gebruiksomstandigheden
- Mogelijkheid samenwerking met andere organisaties.
- Inschakeling externe deskundigen

De introductie van deze AMvB is geschikt. De bovenstaande doelstellingen zouden met het huidige stelsel ook kunnen worden bereikt, uitgaande van volledig vertrouwen in de adressanten van de zorgplicht. Dat vertrouwen in zelfregulering is gebleken ten onrechte te zijn gesteld. Het bestaande instrumentarium van zorgplichten en deels uitwerking op gemeentelijk niveau bieden evenmin zekerheid dat wordt nagestreefd of zelfs bewerkstelligd dat de organisatie van de interne hulpverlening op het gewenste niveau zal worden bereikt. Gezien vanuit de verantwoordelijkheid van de centrale overheid geeft de introductie van deze AMvB meer vertrouwen in een succesvolle verankering van de onderhavige hulpverlening. Voor wat betreft de uitvoering, naleving en toezicht & handhaving zal het een en ander meer voeten in aarde hebben. De formele grondslag voor deze AMvB vergt wijziging van de Woningwet, Wet op de Veiligheidsregio's en Arbowet. Een herschikking van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken op het niveau van uitvoering en toezicht & handhaving zal vorm worden gegeven. Waarbij de positie van Arbeidsinspectie en (regionale) brandweer tegen het licht moeten worden gehouden. Naar de aard van de problematiek ligt het voor de hand om dit alles dan te beleggen op decentraal niveau ingekaderd in een

duidelijke AMvB. De gemeentelijke overheid krijgt er onder deze omstandigheden medebewindstaken bij ten opzichte en in plaats van de thans bestaande taken. De Arbeidsinspectie zal meer op de achtergrond komen te staan, bijvoorbeeld door meer tweede lijnstoezicht en systeemtoezicht. Voor wat betreft de naleving zullen de normadressanten zich kunnen richten op een organisatie, die de lokale omstandigheden én de inrichting kent. Dat kan idealiter leiden tot wederzijds begrip bij het vorm geven van de naleving van de wettelijke zorgplicht en het toezicht & de handhaving.

5.6 Conclusies over mogelijkheden tot verankering

Volledig overlaten aan het veld (optie 4)

Ten aanzien van deze optie kan de korte conclusie getrokken worden dat deze optie noch geschikt noch wenselijk is, vanwege de verplichting van Nederland te voldoen aan Europese richtlijnen. Het geheel schrappen van alle passages in de huidige wetgeving die te maken hebben met de organisatorische zorgplicht van de werkgever is niet mogelijk. Politiek-bestuurlijk is deze optie in het licht van de toezegging door de staatssecretaris aan de Tweede Kamer ook onwenselijk. Het introduceren van een zelfregulerend instrumentarium binnen deze heterogene groep van normadressanten is in de uitvoering niet goed mogelijk. Vooropgesteld dat de zorgplicht uit artikel 1a van de Woningwet dusdanig ruim kan worden uitgelegd dat ook de organisatie van de hulpverlening daaronder wordt begrepen, zou een soort handreiking, zoals voor het brandveiligheidsbeleid is gemaakt, kunnen worden ontwikkeld. Onzeker blijft de mate waarin alle verschillende normadressanten tot toepassing van zo'n handreiking over zullen gaan. Voor extern toezicht en handhaving is bij deze optie geen plaats ingeruimd. Om zelfregulering sterker te verankeren kan een wettelijk stelsel van certificering en accreditatie worden overwogen. De uitvoering én de naleving worden door economische motieven bepaald, terwijl toezicht en handhaving (door het ontbreken van een autoriteit) geen naam mogen hebben. De geringe administratieve lasten zullen een belangrijke drijfveer zijn voor de doelgroepen om deze optie te willen omarmen. Ook vanwege de (economische) vrijheid die daarmee samenhangt.

Koppeling aan het Besluit bedrijfsbrandweren (optie 2)

Deze optie behoeft evenmin een uitgebreide uitwerking, nu deze optie op zichzelf ongeschikt is. Ten eerste is het Besluit Bedrijfsbrandweren geschreven ten behoeve van de externe veiligheid gegeven de risico's naar de aard van een bedrijf. Bovendien is de bedrijfsbrandweer voor een beperkte categorie inrichtingen bedoeld, te weten inrichtingen waar een bijzonder gevaar zich zou kunnen voordoen. Ten slotte is de bedrijfsbrandweer een professionele brandweer die intern binnen bedrijven gevestigd is. Het stelsel van regels voor de bedrijfsbrandweer is niet geschikt om de organisatorische zorgplicht in zijn volle omvang aan te koppelen. Ook mogelijkheden om onderdelen van die regels te gebruiken in het stelsel van de BHV onder de Arbowet zijn ongeschikt. De wettelijke grondslag van de BHV-verplichting staat niet toe dat de werkgever ook wettelijk wordt verplicht om de organisatie van hulpverlening aan anderen dan zijn werknemers in alle situaties op zich te nemen. Los van deze formeel juridische belemmering, zal de nalevingsbereidheid vanwege de onevenredige lasten voor de werkgever niet groot zijn. Waardoor toezicht & handhaving navenant meer inzet zullen gaan vergen.

Inpassen in bestaande wetten (optie 1)

Het inpassen van de organisatorische zorgplicht in de bestaande *formele* wetten kan, maar is een langdurig wetgevingstraject. Het uitbreiden van de reikwijdte van de Arbowet noodzaakt tot het herschikken van (ministeriële) verantwoordelijkheden vanwege de sectorale vormgeving van het huidige (formele) wettelijke stelsel. Ook het brengen van deze zorgplicht onder de werking van artikel 1a van de Woningwet treedt in de bestaande praktische indeling van ministeriële verantwoordelijkheden. Het is daardoor een minder geschikte of wenselijke optie. In het geval tot inpassing wordt overgegaan zullen de uitvoering, het toezicht en de handhaving bij de gemeenten berusten. Daarbij zullen ook taken van de Arbeidsinspectie overgedragen moeten worden naar de gemeenten (in het bijzonder de Brandweer). Het toezicht wordt daardoor eenduidiger. Afhankelijk van de gekozen systematiek van decentrale regulering hoeven de administratieve lasten en kosten voor uitvoering, toezicht & handhaving niet groter te worden. Belangrijke beperking van deze optie is de grote mate van variatie die kan ontstaan bij de uitwerking van de open normen (in de formele wetten) in decentrale regelgeving. Die variatie zal merkbaar leiden tot meer lasten voor bedrijven en instellingen. En ook zal geen eenduidig niveau van tenminste wenselijke hulpverlening bestaan. Per gemeente zullen de niveaus van hulpverlening en daarmee de veiligheid van personen kunnen verschillen. De formele wetten verschaffen in deze optie een duidelijk, helder en eenduidig kader. De uitwerking laat (wellicht te) veel ruimte op decentraal niveau.

AMvB interne hulpverlening (optie 3)

Het huidige streven naar uniformiteit van regelgeving op decentraal niveau is bij zo'n AMvB gebaat. Die uniformiteit draagt ook bij aan vermindering van regeldruk. Want bij de noodzaak tot regels is uniformiteit een belangrijke factor voor het beperken van de regeldruk. En regulering op het niveau van een AMvB sluit per definitie (decentrale) variatie uit. Uitvoering, naleving, alsmede toezicht en handhaving zullen daardoor gepaard gaan met minder lasten voor bedrijven en instellingen, alsmede de decentrale overheden. De AMvB interne hulpverlening biedt de mogelijkheid om de zorgplicht te formuleren in een verplichting alle aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw in noodsituaties in een vroegtijdig stadium adequate hulpverlening te bieden, in afwachting van andere, professionele hulpdiensten en de noodsituatie te beheersen en gevolgen daarvan te beperken. Het hiaat in de bestaande landelijke regelgeving behoort daardoor tot het verleden. De uitwerking daarvan kan worden overgelaten aan de normadressant van de zorgplicht (optie 3 in combinatie met 4) of door middel van doelvoorschriften in relatie tot aspecten samenhangende met onderdelen van de huidige BHV. De laatste variant leidt tot meer regeldruk voor betrokken bedrijven en instellingen. Niettemin kan het te overwegen zijn om die mogelijkheid in een dergelijke AMvB op te nemen. Voor het geval de normadressanten moeite hebben met die gewenste eigen invulling van de zorgplicht.

Algemene conclusies

Het huidige juridische kader schept nog géén alomvattende *enkelvoudige* wettelijke verplichting voor één normadressant tot het in vroegtijdig stadium verlenen van adequate hulp in noodsituaties aan alle aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw, voor zover die ruimte of dat gebouw niet behoren tot een privé domein, in afwachting van andere, professionele hulpdiensten en de noodsituatie te beheersen en gevolgen daarvan te beperken.

Er kan sprake zijn van een “samenvallende” verantwoordelijkheid voor degene die eigenaar is van een pand, een inrichting drijft, werkgever is én organisator is van een evenement. Maar elke andere combinatie van verschillende personen, die deels verantwoordelijk zijn, is ook mogelijk. Dat binnen het huidige juridische stelsel géén enkel natuurlijk of rechtspersoon aangesproken kan worden op de organisatorische zorgplicht is ten dele juist. In het huidige stelsel richten de verschillende onderdelen (bouwtechnisch, materieel, eigendom, beheer, gebruik en organisatorisch) van de zorgplicht zich tot meerdere feitelijke normadressanten. Degene bij wie de *organisatorische* zorgplicht berust zou zich dan moeten vergewissen van het voldoende niveau van die andere onderdelen, om zijn eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen.

In samenhang bestaat een stelsel van juridische vereisten met betrekking tot die organisatorische zorgplicht. Die het meest expliciet is vormgegeven in de Arbowet waarin de verhouding werkgever werknemer(s) uitgewerkt is en de verplichting tot de BHV is vastgelegd en deels ingevuld. Daarnaast biedt artikel 1a van de Woningwet sinds april 2007 een wettelijke verankering van de zorgplicht gelet op bouwtechnische eisen. Dit artikel is naar zijn aard niet bedoeld als grondslag voor een algemene maatregel van bestuur. De toepassing van artikel 174 Gemeentewet langs de weg van de verordenende bevoegdheid werkt de organisatorische zorgplicht in de APV deels uit als het gaat om openbare inrichtingen en voor het publiek toegankelijke plaatsen.

Het ontwerpen van een AMvB voor interne hulpverlening gebaseerd op drie wetten (Arbowet, Woningwet en Wet op de Veiligheidsregio's) draagt bij aan verdere uniformering van hetgeen tenminste noodzakelijk wordt geacht om aan de bestaande zorgplichten te kunnen voldoen. En bundelt en verankert de bestaande praktijk in regelgeving op rijksniveau. Uitbreiding van de bestaande vormgeving op grondslag van de Arbowet alléén is minder geschikt. Eenvoudigweg omdat de idee van *bedrijfshulpverlening* in deze wet te zeer doorklinkt, waarvan is gebleken dat de verantwoordelijkheid van de werkgever in het licht van de Europeesrechtelijke regels eigenlijk niet binnen de Arbowet kan worden opgerekend tot andere normadressanten. Een AMvB als zodanig staat weliswaar verder van de lokale omstandigheden, maar verschaft wel de gewenste helderheid en duidelijkheid over de noodzakelijke ondergrens van de invulling van de zorgplicht, de naleving en het toezicht daarop. Op gemeentelijk niveau komen op dit moment de lijnen uit de formele wetten, waartoe ook de Gemeentewet moet worden gerekend, samen. Het bieden van een uniformerend raamwerk middels een AMvB en eventueel nadere regeling op gemeentelijk niveau biedt een perspectief.

De organisatorische zorgplicht kan in samenhang met de Arbowet ook een plek worden gegeven onder de jurisdictie van de op handen zijnde Wet op de Veiligheidsregio's. Die daarvoor aanknopingspunten biedt omdat deze wet de organisatie van de hulpverlening voor niet-bouwwerken door de overheidsorganisaties regelt. Een besluit dat de doelstelling van de zorgplicht expliciteert, gebruikmakend van criteria inzake de bedrijfshulpverlening en aldus de bestaande praktijk (bij de bonafide organisaties) bevestigt. Een besluit dat ruimte laat voor maatwerk en een belangrijke adviesrol voor de lokale experts, veelal de brandweer. Maar geconstateerd is ook dat de grondslag van het huidige artikel 3, lid 3 van de Wet op de Veiligheidsregio's voor deze optie ontoereikend is en zal moeten worden verruimd.

Daarnaast bestaat dan het vangnet van artikel 1a van de Woningwet waar het gaat om veiligheid vanuit de bouwkundige aspecten, die complementair zijn aan de organisatorische zorgplicht.

6 Verwachtingen uit de praktijk

De onderzoekers hebben een aantal gesprekken gevoerd met experts, waarbij de experts gevraagd is wat de verwachtingen zijn met betrekking tot de vier verschillende opties, daarin meenemend hun ervaring binnen een bepaald vakgebied.

Tijdens de interviews is gesproken over de doelstelling zoals die door de begeleidingscommissie is geformuleerd, te weten *“het onderzoeken van vier mogelijkheden om een zogenaamde verbrede BHV-verplichting in de wet- en regelgeving te verankeren. De verbreding van de verplichting is gelegen in de verantwoordelijkheid voor alle in een gebouw of op een afgezonderd buitenterrein aanwezige personen (derden).”*

Zoals in voorgaande hoofdstukken aan de orde is gekomen, is deze doelstelling enigszins bijgesteld. Op basis van de uitkomsten van de overleggen met de begeleidingscommissie en de gezamenlijke experts is besloten af te zien van de term “BHV-verplichting” en te spreken over de “zorgplicht die het verlenen van adequate hulp in noodsituaties aan alle aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw omvat”.

De experts hebben hun meningen geuit over de voor- en nadelen die de verschillende opties met zich brengen. Dat daarbij uitgegaan is van de primair door de begeleidingscommissie geformuleerde doelstelling doet niets af aan de waarde van de naar voren gebrachte meningen, gezien het feit dat het voor de experts geen verschil maakt welke nuances in de doelstelling aangebracht zijn. In het navolgende wordt zodoende nog wel gesproken over de “verbrede BHV-verplichting”, nu dit voor de inhoud van de meningen geen verschil maakt.

6.1 Optie 4 ‘Volledig overlaten aan het veld’

In een aantal gesprekken is naar voren gekomen dat het van belang is meer waarborgen en ankers in te voeren om organisaties te dwingen de interne hulpverlening goed op orde te krijgen. De huidige situatie (optie 4) is te weinig dwingend en biedt daarmee te weinig garanties voor een adequate BHV organisatie. Lichte regelgeving zal onvoldoende werken vanwege het feit dat men dan minder geneigd zal zijn deze regels na te leven. Optie 4 is naar de mening van een drietal experts onvoldoende dwingend. Het vorenstaande laat nog onverlet dat het geheel overlaten aan het veld als op zichzelf staande optie niet eens mogelijk is vanwege de Richtlijn. Indien deze Richtlijn gewijzigd zou worden - gemakshalve wordt dit optie 5 genoemd - om de verbrede BHV verplichting ook Europees te verankeren, dan zou optie 4 eventueel te realiseren zijn.

Anders dan de vorenstaande meningen, kwam uit een ander gesprek met een expert naar voren dat de voorkeur uitgaat naar een combinatie van optie 4 en een wettelijke verankering van de verbrede hulpverlening binnen instellingen bijvoorbeeld in het nieuwe Gebruiksbesluit. Zelfregulering is zelfs een doelstelling op zich. Door de mensen uit het veld, die de nodige ervaring hebben opgedaan met betrekking tot de BHV, zelf aan te laten dragen hoe zij de BHV zouden structureren (inhoud) creëer je een breder draagvlak, wordt er beter nageleefd en is toezicht en handhaving van minder belang. Met behulp van een door verschillende

branches ontwikkelde NEN-norm kan richting gegeven worden. Men zou kunnen kiezen voor een variant waarbij de NEN-norm een onderdeel wordt van de wet. Deze variant is echter *nog* niet aan te bevelen, omdat het op dit moment verstandig is eerst de uitspraak in de rechtzaak Knooble⁵ af te wachten, waaruit wellicht blijkt of men daar verstandig aan doet. De verplichte NEN-norm leidt terug tot een verantwoordelijkheid voor de overheid om deze “private” norm dan weer te moeten handhaven en bovendien de kosten samenhangend met het private gebruik van de norm te dragen. Voorts zou het wellicht onverstandig zijn om te dwingen tot het naleven van een NEN-norm, omdat enerzijds de markt hier over het algemeen niet goed op reageert en er anderzijds twijfels bestaan over de transparantie van de wettelijke norm, gezien het feit dat deze NEN-normen niet vrij (gratis) verkrijgbaar zijn.

6.2 Optie 2 ‘Koppeling besluit bedrijfsbrandweren’

Het koppelen van de verbrede BHV verplichting aan het Besluit Bedrijfsbrandweren is naar de mening van de experts niet geschikt om de verbrede hulpverlening binnen instellingen te verankeren. Niet alleen is dit besluit alleen van toepassing op een bepaald soort bedrijven die een bijzonder risico voor hun omgeving dragen bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, maar het besluit is ook voornamelijk gericht op externe veiligheid in plaats van interne veiligheid.

6.3 Optie 1 ‘Inpassen in bestaande wetten’

Een aantal experts is van mening dat het voornamelijk van belang is dat er regelgeving komt die strikter en duidelijker is en waarop streng gehandhaafd wordt. In welke wet de verbrede BHV verplichting in de toekomst ingevoegd zou moeten worden is men het niet eens. Meerdere experts zien het Gebruiksbesluit als meest gereede oplossing voor het invoeren van de verbrede hulpverlening, omdat het Gebruiksbesluit, net als de BHV, “afhankelijk is van een gebouw” en het huidige vergunningstelsel (gebruiksvergunning, bouwvergunning, evenementenvergunning) zonder al te ingrijpende veranderingen uitgebreid kan worden. Het zou, naar de mening van enkele experts, een goede oplossing zijn de passages met betrekking tot de BHV die per 1 januari 2007 uit het Arbobesluit geschrapt zijn, weer in te voeren in het Gebruiksbesluit. In de Arbowet kan in plaats van de huidige BHV-wetgeving een verwijzing worden aangebracht naar het Gebruiksbesluit. Anderen gaven aan dat dit laatste besluit complementair is aan de op artikel 3 derde lid van de Wet op de veiligheidsregio’s te baseren AMvB. Deze laatste richt zich immers op niet-gebouwen. In lijn met de huidige BHV is het van belang om de zorgplicht, zoals hier bedoeld, uit te werken naar verschillende taken om meer gebruik te kunnen maken van maatwerk. Binnen iedere organisatie kunnen risico’s geobjectiveerd worden. En de uitwerking van de organisatorische zorgplicht daarop worden gebaseerd.

Voor de (her)kenbaarheid, overzichtelijkheid en duidelijkheid is het wenselijk is dat de verschillende aspecten van BHV niet versnipperd worden over verschillende wetten. Door de versnippering is het onder meer lastig de regeling van het onderwerp over de gehele linie actueel te houden.

Zoals de regelgeving op dit moment bestaat kan men, naar de mening van de experts, spreken over een lappendeken, waarbij diverse wetten vallen onder verschillende ministeries.

⁵ Zaak is tot 6 december 2007 aangehouden. Voor een uitgebreide uitleg van de zaak: <http://www.knooble.com/petitie/nieuws.php>

Hierdoor verloopt de samenwerking niet altijd goed (cultuurverschillen), hoewel daar de laatste tijd wel veel in is verbeterd.

Strenge handhaving is van belang omdat mensen over het algemeen geneigd zijn kosten en baten tegen elkaar af te wegen: wat kost het op orde brengen (en houden) van de BHV, wordt er toezicht gehouden en gehandhaafd en zo ja, wat zouden de gevolgen zijn indien blijkt dat men niet voldoet aan de gestelde eisen. Op dit moment is de Arbeidsinspectie niet in staat om de noodzakelijke omvang van toezicht te realiseren, waardoor de naleving van de huidige regelgeving onvoldoende is. In het licht van de verbrede hulpverlening binnen instellingen kan dit risico's met zich brengen, nu hierdoor de veiligheid van mensen in het geding komt.

Over de vraag wie het toezicht moet gaan houden zijn bijna alle experts van mening dat het eerstelijns toezicht - dat vooral éénduidig dient te zijn - gedecentraliseerd moet worden: gemeenten (in plaats van de landelijke overheid) moeten dit op zich nemen. Daarbij is het een groot voordeel dat gemeenten de lokale feitelijke situatie goed kennen. Bovendien is het toezicht op gebouwen en gebruikers van gebouwen op dit moment al decentraal geregeld, waardoor het onlogisch zou zijn de BHV onder landelijk toezicht te houden. Voorts is de aansluiting van de BHV (als voorpost) op de brandweer - die tevens decentraal geregeld is - in geval van een calamiteit cruciaal. Deze aansluiting wordt alleen verbeterd indien door dezelfde instanties toezicht wordt gehouden en de BHV - net als het ontruimingsplan - vooraf door de brandweer gekeurd wordt. Indien de BHV geïncorporeerd zou worden in het Gebruiksbesluit, zou de brandweer - die op dit moment de gebruiksvergunningen verstrekken - vanuit die toezichthoudende rol extra taken toebedeeld krijgen. Voor specifiek toezicht op de BHV (bijvoorbeeld in het kader van evenementen) kan de brandweer evenzeer optreden door preventie-inspecteurs in te zetten, zoals het op dit moment geregeld is. De op handen zijnde Wet op de Veiligheidsregio's zal een cruciale rol gaan spelen voor wat betreft de invulling van de wijze van toezicht en handhaving. Eén van de experts is voorts van mening dat het tweedelijns toezicht landelijk uitgevoerd zou kunnen worden. Versnippering van toezicht is iets dat voorkomen dient te worden. Benadrukt wordt ook dat het beleid juist niet op lokaal niveau moet worden ontwikkeld, omdat het bevoegd gezag daar in kleine gemeenten misschien te dicht op de onderneming zit om objectieve normen te stellen.

6.4 Optie 3 'BHV-AMvB'

Hetgeen bij optie 1 naar voren gebracht is geldt naar de mening van verschillende experts voor het overgrote deel tevens voor optie 3. Het voordeel van optie 3 ten opzichte van optie 1 is dat het overzichtelijker is. De geadresseerde hoeft maar één regeling (nl. het BHV-besluit) te raadplegen, waardoor de verantwoordelijkheden in één oogopslag duidelijk zijn. Dat maakt het ook makkelijker om de verschillende verbanden te laten zien en in de toelichting bij het BHV-besluit uit te leggen. In deze optie is het ook mogelijk zaken vloeiender te regelen. Zo is het nu bijvoorbeeld vreemd dat studentenhuizen wat de veiligheid betreft onder een ander regime vallen dan hotels.

Indien men zou kiezen voor een BHV-besluit, kunnen de taken en dus de uitvoering van de verantwoordelijkheden voor de normadressant hierin nader worden ingevuld.

6.5 Opmerkingen van algemene aard en tussenconclusie

De door de experts ingebrachte beelden en meningen komen voor een deel voort uit ieders eigen ervaringen in combinatie met de aard van de organisaties waarin zij werkzaam zijn. Het verbaast niet dat er geen unaniem oordeel naar voren is gekomen over de opties tijdens de gesprekken met degenen die geparticipeerd hebben in het onderzoek. Uiteraard zijn wel verschillende aandachtspunten geformuleerd, die in deze paragraaf aan de orde komen.

Optie 4

Het handhaven van de huidige situatie of verdere vermindering van de regels heeft niet de voorkeur. Er bestaat naar het gevoel van de experts te veel onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de organisatorische zorgplicht. Dit wordt met name veroorzaakt door de naast elkaar bestaande sectorale formele wetten. Wetten die vervolgens in de uitwerking (AMvB's, ministeriële regelingen en gemeentelijke verordeningen) niet tot de noodzakelijke samenhang leiden op lokaal niveau.

Optie 1 of 3

Er bestaat geen uitgesproken voorkeur voor optie 1 of 3, als er maar duidelijkheid, meer toezicht en handhaving en strengere regelgeving komt. Het inpassen in de bestaande regelgeving van de verankering van de hulpverlening of het maken van één AMvB vindt steun in de praktijk, althans naar de mening van de experts.

Geen hiaat, geen verandering

Door één van de experts wordt er op gewezen dat binnen het onderwijs de uitvoering, de naleving en het toezicht op het stelsel van regelingen op dit moment voldoet. In deze sector worden dan onnodig extra kosten gemaakt, indien er sprake is van een uitbreiding van de zorgplicht. Ook dit is een aandachtspunt: sectoren waar geen hiaat in naleving, uitvoering en het toezicht en handhaving van de regelgeving is, dient men buiten beschouwing te laten.

Derden beschermd

Het voornaamste doel, naar de mening van de experts, is het niet maken van onderscheid bij de organisatorische zorgplicht tussen werkenden of derden; Alle aanwezigen dienen geëvacueerd te worden. Duidelijk is dat in de huidige situatie de op de werknemers ingerichte BHV-organisatie praktisch niet toereikend zal zijn voor situaties waar (groepen) derden aanwezig zijn. Gedoeld wordt hier op specifieke situaties bijvoorbeeld wanneer op een locatie (grote) groepen (in het bijzonder minder zelfredzaam of slapend) verblijven, die geen werkgever - werknemer relatie hebben. Juist in voornoemde situaties is het voor de brandweer cruciaal dat de BHV de taken uitvoert gedurende de periode dat de professionele hulpverleners nog niet ter plaatse zijn (lokaliseren incident, evacueren, gids voor hulpverleners, etc.). Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld kantoorpanden, waar de taak van de BHV veel beperkter is, aangezien de meeste personen bekend zijn met het gebouw en zelfredzaam zijn. De organisatorische zorgplicht reikt ook verder dan situaties bij brand of ten tijde van het evenement. Enkele experts refereerden ook aan het vervoer na afloop van het evenement. In dit perspectief is het uitvoeren van een gedegen risicoanalyse inmiddels geen overbodige luxe meer. De formeel juridische grondslag, zo menen de experts, van de Arbowet is daarvoor niet toereikend. En daarmee is ook de reikwijdte van de RI&E in de Arbowet te

bepikt. Voorts staat er grote druk op instellingen waar BHV-organisaties eigenlijk groter zouden moeten zijn, terwijl dit bedrijfsmatig/economisch niet haalbaar is.

Toezicht (de)centraal?

Een ander probleem is dat er op dit moment onvoldoende toezicht en handhaving is op BHV organisaties door de Arbeidsinspectie. Dit onvoldoende toezicht is voornamelijk te wijten aan het feit dat de Arbeidsinspectie hierop qua mensen niet is toegerust. Het belangrijkste bezwaar is dat de Arbeidsinspectie geen zicht heeft op de lokale situatie. Zicht op de lokale situatie is noodzakelijk voor goed toezicht en handhaving van BHV organisaties. De brandweer is nu niet bevoegd tot toezicht en handhaving van BHV organisaties, terwijl zij wel het ontruimingsplan beoordeelt. De (brand)veiligheid is gestoeld op een drietal preventieve aspecten: bouwkundig (Bouwbesluit), gebruik (inclusief installaties) (Bouwverordening), organisatie (ten dele krachtens de algemene plaatselijke verordening). De samenhang van deze drie aspecten is cruciaal. Belangrijk is hierbij te realiseren dat in het kader van gelijkwaardigheid uitwisseling kan plaatsvinden tussen deze drie aspecten. Er schuilt gevaar indien op deze drie aspecten versnipperd toezicht gehouden wordt.

Meerdere experts zijn het eens dat het leggen van het toezicht en handhaving van de beoogde zorgplicht bij het lokaal bevoegd gezag soelaas kan bieden. Dit kan er mogelijk toe leiden dat de brandweer dit gaat uitvoeren. Momenteel is de brandweer hier niet voor opgeleid en heeft hier ook geen capaciteit voor is de verwachting van betrokken experts.

Men zou ook kunnen kiezen voor landelijk toezicht waarbij één van de experts voorkeur heeft om in de nieuwe situatie één nieuwe bevoegde dienst in te richten voor het toezicht en de handhaving. Daarvoor zouden de Arbeidsinspectie en de IOOV samen kunnen gaan, want beide diensten kunnen 'goed door één deur en vullen elkaar goed aan'. De verantwoordelijkheden van de VROM inspectie betreffen een ander juridisch kader met meer gedetailleerde regels.

RI&E en Arbocatalogi

Het systeem zoals dat is vorm gegeven in de Arbowet (RI&E, ontruimingsplan, BHV organisatie) is naar de mening van een aantal experts in beginsel goed, mits de RI&E voldoende breed wordt ingestoken en dus ingebed wordt in de regelgeving. In de huidige RI&E wordt bijvoorbeeld geen aandacht besteed aan de BHV en de hulpverlening aan aanwezigen in noodsituaties. Dat is een gemis, denk bijvoorbeeld aan een ziekenhuis. Dit heeft zijn weerslag op het ontruimingsplan en de BHV organisatie. Een strakkere koppeling tussen de RI&E, het ontruimingsplan en de BHV organisatie is wenselijk. Eigenlijk zou het goed zijn om dit wat meer top down voor te schrijven. Dan zou een RI&E ook de invalshoek bieden voor het beschrijven van scenario's in noodsituaties en komt het verlenen van hulp aan alle aanwezigen ook aan bod. Daarmee geven de experts impliciet aan dat ook zij verwachten dat een AMvB de noodzakelijke kaders verschaft.

Een ander aandachtspunt is het verminderen van administratieve lasten voor geadresseerden door per branche te normeren (de mening van de experts is overigens op dit punt verdeeld). Het gebeurt nu ook bij de arbocatalogi en levert per organisatie of instelling veel minder lasten op dan als op individueel niveau maatwerk moet worden geleverd. Voor bijvoorbeeld

bioscopen geldt dat ca. 80% voor de hele branche hetzelfde is, en de rest het maatwerk dat aan de individuele situatie moet worden aangepast.

De Arbeidsinspectie hoopt dat bepaalde branches de hulpverlening aan derden in noodsituaties in hun arbocatalogus meenemen (ziekenhuizen, verpleeghuizen, verzorgingstehuizen, penitentiaire inrichtingen of stadions). Daarover is op dit moment wel wat overleg, de Arbeidsinspectie pakt steeds meer ook een voorlichtende rol.

Op dit moment is niet voorgeschreven en dus niet afdwingbaar door de Arbeidsinspectie dat alle risico's worden opgenomen in de arbocatalogus voor een bepaalde branche. Het kan dus voorkomen dat maar één risico wordt beschreven (bijvoorbeeld het risico van lasrook in de metaalbranche) en dat de branche daar vervolgens mee volstaat. Het is nu afwachten hoe de branches het opstellen van de catalogi oppakken, de Arbeidsinspectie heeft nog maar weinig gezien. Vervolgens zullen de catalogi nog moeten worden geïmplementeerd.

7 Conclusies en oplossingsrichtingen

7.1. Vraagstelling, opties en beoordelingscriteria

Onderzocht zijn de mogelijkheden om een verbrede BHV-verplichting (dat wil zeggen een verplichting tot het organiseren van hulpverlening voor het geval zich een calamiteit voordoet, aan alle in een gebouw of afgezonderd buitenterrein aanwezige personen) in de wet- en regelgeving te verankeren door vier aangereikte opties te beoordelen aan de hand van een aantal criteria.

De vier opties waren:

1. Inpassing van de BHV-bepalingen in de huidige wetgeving, in het bijzonder de Arbowet, de Woningwet en de Brandweerwet (toekomstige Wet op de Veiligheidsregio's);
2. koppeling van de BHV-verplichting met het Besluit bedrijfsbrandweren;
3. Het ontwerpen van een BHV-besluit; een AMvB voor bedrijfshulpverlening gebaseerd op drie wetten (Arbowet, Woningwet en Wet op de Veiligheidsregio's);
4. Alle wettelijke BHV-bepalingen loslaten en overlaten aan bedrijven en organisaties (eventueel regelen met richtlijnen, normen).

In onderstaand schema zijn de verschillende opties opgenomen in relatie tot de wetten die in de beoordeling een prominente rol speelden.

Wetgeving	Arbo-wet	Woningwet	Wet op de Veiligheidsregio's	Gemeentewet etc.
Normadressant Werkgever	BHV-verplichting			
	Optie 3			
	Optie 4			
Eigenaar, beheerder, gebruiker of andere normadressant dan werkgever	Optie 1	Optie 1	Optie 1	Optie 1
			Optie 2	
	Optie 3	Optie 3	Optie 3	
	Optie 4	Optie 4	Optie 4	Optie 4

De in samenspraak met de begeleidingscommissie geformuleerde beoordelingscriteria betroffen:

- geschiktheid
- wenselijkheid
- uitvoering
- naleving
- toezicht & handhaving
- lasten samenhangend met uitvoering, naleving en toezicht&handhaving

7.2. Juridisch kader

In lijn met eerdere onderzoeken is vast komen te staan dat er geen sprake is van verankering van de organisatorische zorgplicht in één formele wettelijke regeling op rijksniveau. Er is wel sprake van gemeentelijke regels, voortvloeiende uit centrale wet- en regelgeving, die op lokaal niveau materieel de organisatie van hulpverlening kan bewerkstelligen. Ten eerste betreft dit de *doorwerking* van de eisen in het stelsel van de Woningwet. Ten tweede de *doorwerking* van de verplichtingen van de werkgever in het stelsel van de Arbowet. En ten derde de uitwerking van regels betreffende het toezicht door de burgemeester op de openbare orde en veiligheid in voor het publiek toegankelijke plaatsen krachtens artikel 174, derde lid Gemeentewet, zoals deze zijn uitgewerkt in de algemene plaatselijke verordening. Daarbij is overigens geen sprake van zichtbare samenhang in de lokale regelgeving als het gaat om de organisatie van de interne hulpverlening.

Het onderzoek leidt ook tot de conclusie dat de organisatorische zorgplicht voor de werkgever tot het verlenen van adequate hulp in noodsituaties aan *alle* aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw, voor zover die ruimte of dat gebouw niet behoren tot een privédomein, juridisch niet alleen kan worden gebaseerd op de Richtlijn en de Arbowet. Deze gewenste ruimere zorgplicht voor iedereen kan niet worden toegekend aan de werkgever vanwege diens verantwoordelijkheid jegens werknemers om te voorzien in bedrijfshulpverlening. Zo bepaalt artikel 15 van de Arbowet dat de werkgever zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen op grond van artikel 3, eerste lid, onder e, van die wet laat bijstaan door één of meer werknemers die door hem zijn aangewezen als bedrijfshulpverleners. Het artikel geeft vervolgens aan wat die bijstand tenminste inhoudt. Het *huidige* stelsel van de Richtlijn en Arbowet staan een verruiming van de andere verplichtingen uit artikel 3 naar anderen personen dan werknemers niet toe. In de praktijk heeft de publicatie van brochures wel bijgedragen aan het ontstaan van die 'verruimde' zorgplicht. In rechte kunnen deze alleen niet worden afgedwongen. De zorgplicht van de werkgever strekt zich uit tot zijn werknemers, personen die in zijn bedrijf werkzaam zijn of daar stage lopen en in zeer beperkte mate tot andere personen, voor zover het betreft het verschaffen van hulp in geval van een calamiteit. Om diens zorgplicht jegens werknemers goed te kunnen vervullen richt de werkgever een bedrijfshulpverlening in. In de praktijk kan een ander dan de werknemer hiervan uiteraard profijt hebben in geval zich een noodsituatie voor doet. In geval van (bijvoorbeeld) een ongeval waarbij een niet-werknemer is betrokken, treedt de bedrijfshulpverlening ook op. Niet omdat deze hiertoe op grondslag van de Richtlijn en Arbowet is gehouden, maar simpelweg omdat deze te hulp wordt geroepen. Wordt die hulp niet verleend dan kunnen de werknemer én de werkgever civielrechtelijk onrechtmatig handelen (of nalaten) worden verweten.

De organisatorische zorgplicht van de werkgever voor anderen dan werknemers volgt evenmin *direct* uit voorschriften aangaande de bouwtechnische eisen van gebouwen of andere bouwwerken. Dat die (preventieve) eisen indirect bijdragen aan een veilig verblijf daarin staat buiten kijf. Maar dit raakt niet aan de *organisatorische* zorgplicht van de werkgever in de omstandigheid waar dit onderzoek op is gericht.

De introductie van artikel 1a, tweede lid in de Woningwet, zoals deze geldt sinds 1 april 2007, legt een zorgplicht op aan *een ieder* (dus ook een werkgever) die een bouwwerk, standplaats,

open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken. Die zorgplicht houdt in dat door dat gebruik geen gevaar voor de veiligheid mag ontstaan of voortduren. Deze zorgplicht is voor wat betreft de organisatie van de hulpverlening niet nader uitgewerkt in lagere regelgeving. De groep normadressanten is (vanzelfsprekend) veel ruimer dan de werkgever. Het is een vangnetbepaling. Dit soort bepalingen kunnen wel preventieve werking hebben.

De wet- en regelgeving met betrekking tot *bouwtechnische* eisen en de *staat* van een bouwwerk zijn verder buiten beschouwing gelaten in de beschrijving van het juridisch kader voor de *organisatorische* zorgplicht. Voor de volledigheid zijn in de bijlage wel enkele van de relevante bepalingen opgenomen.

De brandveiligheid is in de huidige wetgeving geregeld in een aantal wetten waaronder de Brandweerwet 1985, de Woningwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Bij bouwvergunningen wordt de brandveiligheid getoetst aan het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Het *brandveilig* gebruik van bouwwerken komt onder de werking van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken te vallen. Enkele van de daarin opgenomen bepalingen, zoals bijvoorbeeld paragraaf 2.3 'vluchten bij brand', hebben betekenis voor de organisatorische zorgplicht (ook in andere gevallen dan bij brand) van degene die het bouwwerk gebruikt. De toets op brandveiligheid vindt meestal plaats door de (lokale) brandweer, zodat een directe relatie gelegd kan worden tussen brandpreventie en repressie. Verder worden brandveiligheidstoetsen uitgevoerd bij vergunningen die voortkomen uit de APV en soms de Drank- en Horecawet. In deze laatste stelsels wordt - uit oogpunt van brandveiligheid in relatie tot de externe hulpverlening en aspecten van openbare orde en veiligheid - gekeken naar het voorgenomen gebruik van een ruimte gegeven de te ondernemen activiteiten, de personen die van die ruimte gebruik maken en de ruimte als zodanig. In deze verordeningen wordt gesproken van 'brandveiligheid' hetgeen een minder ruim begrip is dan het begrip 'noodsituaties'. De adviestaak in het kader van brandpreventie is in de Brandweerwet 1985 al geruime tijd toebedeeld aan de regionale brandweer, maar in de praktijk is deze adviestaak toch veelal lokaal gebleven. Daarin wordt door de lokale brandweer de facto wél gekeken naar aspecten aangaande de veiligheid van personen in ruimere zin dan brandveiligheid. Maar niet omdat het volgens de letter van de wet moet.

De Wet op de Veiligheidsregio's ziet op de organisatie van de externe hulpverleningsdiensten. Deze wet legt vast wat tot de brandweezorg van het college van burgemeester en wethouders behoort. Het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen *anders* dan bij brand behoort ook tot de brandweezorg. Maar deze wet biedt, door de (op dit moment) gekozen formulering in artikel 3, lid 3 géén bevoegdheid aan de gemeenteraad om regels te stellen ten aanzien van die ongevallen.

Artikel 174, derde lid van de Gemeentewet vormt de grondslag voor de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad aangaande de uitvoering van het toezicht op de openbare orde en veiligheid door de burgemeester op bepaalde soorten evenementen of inrichtingen. Voor die toezichtstaak bevat de APV een aantal voorschriften en bepalingen gericht op de zorgplicht van de organisator van een evenement of de eigenaar/bedrijfsleider van een inrichting. Het verlenen van bijvoorbeeld een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting of evenementenvergunning is afhankelijk gesteld van dergelijke eisen.

De penitentiaire wetgeving strekt zich uit tot eisen samenhangende met de veiligheid van een gedetineerde in zijn verblijfsruimte, dus de technische eisen van een cel. En raakt daarmee niet aan de veiligheid van werknemers, noch andere aanwezigen in de inrichting. De eerste worden beschermd door het stelsel van de Richtlijn en Arbowet, de laatste door de algemene zorgplicht van het Burgerlijk Wetboek.

Uiteindelijk vormt artikel 162 boek 6 van het Burgerlijk Wetboek het wettelijke vangnet voor het verlenen van adequate hulp in noodsituaties aan alle aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw, voor zover die ruimte of dat gebouw niet behoren tot een privé domein. Want, zo kunnen we redeneren, laat je dat na én er ontstaat schade dan wordt je aansprakelijk gesteld. Eenieder die zich geconfronteerd weet met dit aansprakelijkheidsrisico zal de afweging maken om maatregelen te treffen of niet. In voorkomende gevallen kan sprake zijn van een strafbaar handelen of nalaten en zal de aansprakelijkheid van de veroorzaker van de schade of het letsel ook in die zin tot uitdrukking worden gebracht.

7.3. In de praktijk

In de praktijk is behoefte aan regels die goed uitvoerbaar zijn, tot naleving leiden, maar vooral ook bij het uitoefenen van toezicht en handhaving geen problemen opleveren. Grondslagen in verschillende formele wetten met ieder een eigen beleidsmatige invalshoek hebben er toe geleid dat de uitwerking in onderliggende regelingen niet overzichtelijk is.

De naleving kan hierdoor bewust en onbewust onvoldoende zijn. Ook al volgt uit de toepassing van verschillende risicoanalyse modellen dat adequate hulpverlening geboden is. Aangenomen wordt dat wanneer er géén toezicht en handhaving te verwachten valt, het wenselijke niveau van hulpverlening niet in alle sectoren altijd wordt gerealiseerd. Een aantal sectoren wenst wel te voorzien in de organisatie van een adequate hulpverlening aan alle aanwezigen. Daarbij spelen de aard van zo'n sector, bijvoorbeeld het onderwijs, en de afbreukrisico's een belangrijke rol.

De meest aangesproken toezichthouder, namelijk de Arbeidsinspectie, is bevoegd noch bij machte om toezicht te houden op de naleving van een verplichting tot organisatie van de interne hulpverlening die zich verder uitstrekt dan de werknemers van een werkgever. Op gemeentelijk niveau worden de bevoegdheden dienaangaande van de lokale toezichthouder (in het bijzonder de brandweer) beperkt door de reikwijdte van de werkings sfeer van de algemene plaatselijke verordening. Daarnaast beschikt de brandweer over onvoldoende capaciteit om zich ten aanzien van hulpverlening zoals hier bedoeld een oordeel te vormen.

Door experts wordt gewezen op de toepassing van een getrapte vorm van regulering door het lokale bevoegde gezag gebaseerd op de uitkomsten van een zelfanalyse van de specifieke situatie door de normadressant van de organisatorische zorgplicht. Voor die zelfanalyse kan gebruik worden gemaakt van verschillende instrumenten, zonder dat direct wordt voorgeschreven welk instrument moet worden gebruikt. De experts menen dat het goed zou zijn om dit wat meer top down voor te schrijven. Dan zou een RI&E ook de invalshoek bieden voor het beschrijven van scenario's in noodsituaties en komt het verlenen van hulp aan alle aanwezigen ook aan bod. Daarmee geven de experts impliciet aan dat zij verwachten dat een AMvB de noodzakelijke kaders kan verschaffen.

7.4. Oplossingsrichtingen

In dit onderzoek stonden vier oplossingsrichtingen centraal. De vier opties waren:

1. Inpassing van de BHV-bepalingen in de huidige wetgeving, in het bijzonder de Arbowet, de Woningwet en de Brandweerwet (toekomstige Wet op de Veiligheidsregio's);
2. koppeling van de BHV-verplichting met het Besluit bedrijfsbrandweren;
3. Het ontwerpen van ~~een BHV-besluit~~; een AMvB voor bedrijfs interne hulpverlening gebaseerd op drie wetten (Arbowet, Woningwet en Wet op de Veiligheidsregio's);
4. Alle wettelijke BHV-bepalingen loslaten en overlaten aan bedrijven en organisaties (eventueel regelen met richtlijnen, normen).

Voor deze vier oplossingsrichtingen is ook de Gemeentewet relevant gebleken.

In schema:

Wetgeving	Arbo-wet	Woningwet	Wet op de Veiligheidsregio's	Gemeentewet etc.
Normadressant				
Werkgever	BHV-verplichting			
	Optie 3			
	Optie 4			
Eigenaar, beheerder, gebruiker of andere normadressant dan werkgever	Optie 1	Optie 1	Optie 1	Optie 1
			Optie 2	
	Optie 3	Optie 3	Optie 3	
	Optie 4	Optie 4	Optie 4	Optie 4

In de volgende paragrafen worden de mogelijke lijnen voor de uitwerking van de oplossingsrichtingen beschreven.

Inpassen van de BHV bepalingen

Het inpassen van de BHV-bepalingen in de huidige wetgeving vergt een aantal aanpassingen. Ten eerste door de werkgever, gegeven diens zorgplicht in artikel 3, maatregelen te laten treffen voor werknemers *en andere aanwezigen*. In dat geval kan de redactie van artikel 3, eerste lid onder e als volgt komen te luiden: 'doeltreffende maatregelen worden getroffen ten behoeve van werknemers en andere personen op het gebied van eerste hulp bij ongevallen, de brandbestrijding en de evacuatie in noodsituaties, en doeltreffende verbindingen worden onderhouden met de desbetreffende externe hulpverleningsorganisaties'. De Arbowet regelt in deze nieuwe situatie meer dan de Richtlijn vereist, maar sluit wel aan bij de bestaande praktijk. De bedrijfshulpverlening wordt in de praktijk namelijk ook ingeroepen bij ongevallen van anderen dan werknemers in een bedrijf. Daarop sluit de redactie van het nieuw geredigeerde artikel aan. Voor de bestaande praktijk wordt, voor wat de werkgever betreft, voorzien in wettelijke verankering van de interne organisatie van de hulpverlening in een bedrijfssituatie.

Een tweede aanpassing ziet op de Wet op de veiligheidsregio's. Wat tot de brandweezorg behoort, staat in artikel 3, eerste lid. Het betreft:

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;
- b. het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

Krachtens artikel 3, tweede lid stelt de gemeenteraad in een brandbeveiligingsverordening regels omtrent de onder a bedoelde taak. En bij algemene maatregel van bestuur (artikel 3, derde lid) kunnen met het oog op uniformiteit regels worden gesteld over de inhoud van de verordening. De gemeenteraad staat het verder vrij om in die verordening ook regels op te nemen voor het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand. Ook wordt niet voorzien in uniformering van die regels bij algemene maatregel van bestuur. Deze vrije bevoegdheid van de gemeenteraad wordt onder de reikwijdte van de wet gebracht door het tweede lid als volgt te wijzigen: 'De gemeenteraad stelt in een brandveiligheidsverordening regels omtrent de in het eerste lid bedoelde taak'. Deze aanpassing biedt mogelijkheden om op lokaal niveau eisen te stellen aan de *interne* hulpverlening vanuit de doelstellingen van deze wet.

Voor deze optie zijn geen aanpassingen nodig in de Woningwet en Gemeentewet. De uitwerking in de gemeentelijke verordening noodzaakt wel tot bundeling van de gesignaleerde verschillende aspecten. Dit kan door een geheel nieuwe verordening te introduceren of te voorzien in een zelfstandig hoofdstuk in de APV.

Bovenstaande benadering is een geschikte uitwerking, die aansluit bij de politiek-bestuurlijke wens. In de uitvoering dient rekening te worden gehouden met de doorlooptijd van de wijzigingen van de Arbowet. Werkgevers en vertegenwoordigende organisaties kunnen bij de ruimere nieuwe reikwijdte van de Arbowet kanttekeningen plaatsen. In de uitvoering, het toezicht en de handhaving wordt de samenhang op gemeentelijk niveau benadrukt, maar kunnen bezwaren ontstaan vanwege een ogenschijnlijke verzwaring van de gemeentelijke inspanningen. Wel zullen taken van de Arbeidsinspectie overgedragen moeten worden naar de gemeenten (in het bijzonder de brandweer). Het toezicht wordt daardoor wel eenduidiger, maar de lasten voor de brandweer nemen toe. Belangrijke aspect bij deze optie is de uniformering door middel van een algemene maatregel van bestuur voor de uitwerking in decentrale regelgeving. Uniformering zal merkbaar bijdragen aan de beperking van de lasten voor bedrijven en instellingen. En ook zal een eenduidig niveau van tenminste wenselijke hulpverlening bestaan. Per gemeente zullen de niveaus van hulpverlening en daarmee de veiligheid van personen nog wel kunnen verschillen. De formele wetten en (uniformerende) Amvb's verschaffen in deze optie een duidelijk, helder en eenduidig kader. De eerder aangehaalde uitspraak toont overigens aan dat gemeenten in de praktijk hun taakopvatting ruimer zien waar het de veiligheid van anderen dan werknemers betreft.

Koppeling met Besluit bedrijfsbrandweren

Het is raadzaam om deze optie niet verder uit te werken. Het Besluit bedrijfsbrandweren biedt onvoldoende aanknopingspunten om de interne organisatie van de hulpverlening in noodsituaties daar onder te brengen. Het besluit richt zich op een beperkte groep bedrijven, die naar hun aard een verhoogd risico hebben voor hun omgeving én bijzonder eisen stelt aan de samenwerking tussen de brandweer in en buiten het bedrijf. In de uitwerking zal een belangrijke deel van bedrijven en instellingen buiten de reikwijdte blijven. Hierdoor zal het bestaande probleem dus niet volledig worden opgelost. Het is geen geschikte optie, die ook door experts uit de praktijk buiten beschouwing is gelaten. Het lijkt politiek-bestuurlijk ook niet gewenst om slechts een deel van het probleem te slechten. Inhoudelijk beperkt deze mogelijkheid zich tot hulpverlening bij brand, terwijl de beoogde organisatie van de interne hulpverlening zich ook moet richten op ongevallen anders dan brand.

AMvB interne hulpverlening

Deze optie draagt bij aan vermindering van regeldruk. Want bij het bestaan van de noodzaak tot regels is uniformiteit voor bedrijven en instellingen een belangrijke factor voor het beperken van de regeldruk. En regulering op het niveau van een AMvB sluit per definitie (decentrale) variatie uit. Uitvoering, naleving, alsmede toezicht en handhaving zullen daardoor gepaard gaan met minder lasten voor bedrijven en instellingen. De keerzijde van deze medaille is dat de afstemming op de verschillende bestuurlijke niveaus voor wat betreft uitvoering, toezicht en handhaving niet zonder problemen zal zijn. In medebewind kunnen gemeenten belast worden met de uitvoering, maar of en hoe zij daaraan invulling geven is moeilijk vooraf te beoordelen. De AMvB interne hulpverlening gebaseerd op drie wetten (Arbowet, Woningwet en Wet op de Veiligheidsregio's) biedt de mogelijkheid om de zorgplicht te formuleren in een verplichting alle aanwezigen in een afgezonderde open of besloten ruimte of een gebouw in noodsituaties in een vroegtijdig stadium adequate hulpverlening te bieden, in afwachting van andere, professionele hulpdiensten en de noodsituatie te beheersen en gevolgen daarvan te beperken. In de uitwerking wordt met deze optie geen ruimte geboden aan de gemeenteraad om binnen vastgestelde kaders (optie 1) een veiligheidsverordening op te stellen. Het is op dit punt een geschikte variant. Ten aanzien van de wenselijkheid is dit minder het geval. De centrale overheid neemt met de introductie van een Amvb nadrukkelijk de (politieke) verantwoordelijkheid, terwijl in de praktijk de uitvoering op een andere niveau ligt. Toezicht en handhaving kunnen wel op centraal niveau worden belegd, maar qua mensen en middelen is de te verwachte inzet niet groot. Verschillende onderdelen van bestaande of toekomstige Amvb's zullen in dit ene besluit moeten worden samengebracht. Daarvoor bieden uitwerkingen van de bedrijfshulpverlening een eerste aanzet. In die mogelijk te ontwerpen Amvb kan een delegatiebepaling naar een ministeriële regeling de gewenste ruimte bieden voor flexibiliteit. In het bestek van dit rapport ligt een verdere uitwerking van deze variant niet in de rede. Een duidelijk omljnd kader (in een Amvb) met een uitwerking in ministeriële regels kan leiden tot een evenwicht in uitvoering, nalevingsniveau en toezicht & handhaving.

Over laten aan het veld

De laatste oplossingsrichting betreft in feite het wettelijk regelen van alleen die aspecten waartoe Europese regelgeving verplicht. Voor het overige wordt de organisatie van de interne hulpverlening gelaten aan bedrijven, instellingen en organisaties. Formeel juridisch gezien beperkt de verantwoordelijkheid van de overheid zich dan alleen tot dat (europeesrechtelijke) deel van de hulpverlening. Uit oogpunt van het appél op de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen en instellingen én de wens om de regeldruk te verminderen is dit een wenselijke optie. Voor de politiek-bestuurlijk verantwoordelijkheid, die niet wordt begrenst door formeel-juridische afbakening van verantwoordelijkheden, is deze optie minder geschikt. De groep van normadressanten is heterogeen en daardoor slecht te organiseren om te komen tot de ontwikkeling van breed gedragen normen en standaards voor de interne hulpverlening. In de uitvoering, het toezicht en de handhaving doen zich naar de aard van deze oplossingsrichting geen problemen voor. Maar de schijn bedriegt want de problemen zullen in de naleving van de idee achter het 'over laten aan de markt' groter zijn.





Bijlagen

**Opties voor wettelijke verankering
van organisatie van *interne* hulpverlening in noodsituaties**

voor

**Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, en
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer**



Inhoudsopgave Bijlagendocument

Bijlage 1 Startnotitie ‘Verankering van bedrijfshulpverlening aan werknemers en publiek’	3
Bijlage bij de Startnotitie Artikel 15 Arbowet (sinds 1 januari 2007)	5
Bijlage bij de Startnotitie Brief staatssecretaris Van Hoof aan de Tweede Kamer	7
Bijlage 2 Definities.....	9
Bijlage 3 Namen deelnemers aan de bijeenkomsten en geïnterviewde personen:	10
Bijlage 4 Teksten wet- en regelgeving	11
Bijlage 5 Geraadpleegde wetten, literatuur en documenten.....	38

Bijlage 1 Startnotitie ‘Verankering van bedrijfshulpverlening aan werknemers en publiek’

Aanleiding voor het onderzoek

Voormalig staatssecretaris van SZW, de heer Van Hoof, heeft naar aanleiding van het debat over de Schipholbrand de Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd over de rol van de Arbeidsinspectie bij de in de Arbowet opgenomen (bedrijfs)hulpverlening aan derden (niet-werknemers) in noodsituaties.

In zijn brief van 13 december 2006, constateert hij dat de verplichtingen van de werkgever ten aanzien van bedrijfshulpverlening behalve op werknemers ook betrekking hebben op andere aanwezige personen in een bedrijf. Hij zegt toe om tezamen met de ministeries van VROM en BZK te onderzoeken waar en hoe de directe hulpverlening aan derden (niet-werknemers) het beste wettelijk kan worden verankerd en gehandhaafd.

De verplichting tot bedrijfshulpverlening

Werkgevers zijn op grond van de Arbowet (artikel 15) verplicht om in hun bedrijf bedrijfshulpverlening (BHV) te organiseren. De BHV-organisatie moet snel en effectief hulp kunnen verlenen in noodsituaties (eerste hulp, beperken brand en beperken van gevolgen van ongevallen en ontruimen). Deze BHV-organisatie moet voldoende gekwalificeerde personen, maatregelen en middelen bevatten om deze kerntaken van de BHV naar behoren te kunnen uitvoeren.

Het uitgangspunt voor hulpverlening bij calamiteiten moet zijn dat alle aanwezigen in een gebouw of afgezonderd buitenterrein moeten kunnen rekenen op adequate hulp wanneer zich een noodsituatie voordoet. Deze hulpverlening omvat ten minste eerste hulp, evacuatie, beheersing van het ontstane risico en goed contact met en overdracht aan externe hulpverleningsdiensten.

Degene die verantwoordelijk is voor de omstandigheden waaronder en de activiteiten waarvoor alle aanwezigen in een gebouw of afgezonderd buitenterrein bijeen zijn, dient een BHV te organiseren die past bij de aard en omvang van de risico's in de specifieke situatie.

Tot op heden is bedrijfshulpverlening alleen in de Arbowet geregeld. De regeling van BHV via de Arbowet is echter ontoereikend om in noodsituaties adequate hulpverlening te garanderen voor niet-werknemers. Dit knelt met name voor bedrijven en situaties waarin ten opzichte van het aantal werknemers relatief veel niet-werknemers aanwezig zijn (publiek, bezoekers, patiënten, gedetineerden, scholieren e.d.). Dit wordt ondermeer geconcludeerd in het rapport ‘Relatie arbeids- en publieksveiligheid: regelgeving in de praktijk’ van het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (augustus 2002) dat is uitgevoerd naar aanleiding van de cafébrand in Volendam en de vuurwerkrampe in Enschede.

Bovendien is de Arbeidsinspectie niet toegerust voor toezicht op een ‘publieksbrede’ BHV-verplichting.

In zowel gebruiksverordeningen (basis Modelbouwverordening) als in brandbeveiligingsverordeningen (basis Brandweerwet) en in het nieuwe Besluit brandveiligheid bouwwerken (Gebruiksbesluit per 1 jan 2008) worden ontruimingsplannen voorgeschreven. Deze wettelijke bepalingen bieden echter geen grondslag voor het inrichten

en in stand houden van een BHV-organisatie die in geval van een calamiteit, hulp kan verlenen aan alle aanwezige personen.

Het onderzoek

Het beoogde onderzoek dient zich te richten op de mogelijkheden om verbrede BHV-verplichting (dat wil zeggen een verplichting tot het organiseren van hulpverlening voor het geval zich een calamiteit voordoet, aan alle in een gebouw of afgezonderd buitenterrein aanwezige personen) in de wet- en regelgeving te verankeren door bijvoorbeeld aansluiting te zoeken bij bestaande wetgeving of het uitvaardigen van een nieuwe Amvb die zijn basis vindt in de Arbowet, de Brandweerwet (toekomstige Wet op de Veiligheidsregio's) en de Woningwet. Het onderzoek richt zich dus niet op de vraag óf de hulpverlening aan derden voldoende wettelijk is geregeld, met andere woorden, wat de precieze reikwijdte van de BHV-bepalingen in de Arbowet is.

Wat betreft de oplossingsrichtingen voor de wettelijke verankering van de verbrede BHV-verplichting moet het onderzoek ingaan op de geschiktheid, wenselijkheid en handhaafbaarheid van de volgende vier opties:

- Inpassing van BHV-bepalingen in de huidige wetgeving, in het bijzonder de Arbowet, de Woningwet en de Brandweerwet (toekomstige Wet op de Veiligheidsregio's), en met name de onder deze wet vallende Kwaliteits-AmvB's;
- Koppeling van de BHV-verplichting met het Besluit bedrijfsbrandweren;
- Het ontwerpen van een BHV-besluit; een Amvb voor bedrijfshulpverlening gebaseerd op drie wetten (Arbowet, Woningwet en Wet op de veiligheidsregio's);
- Alle wettelijke BHV-bepalingen loslaten en overlaten aan bedrijven en organisaties (eventueel regelen met richtlijnen, normen). Deze optie sluit aan bij het proces van deregulering en vergroting van eigen verantwoordelijkheid van ondernemers (en burgers) dat sinds enige jaren kabinetsbeleid is, en dat zich bijvoorbeeld heeft vertaald in de herziene Arbowet per 1 januari 2007.

Het onderzoek moet per oplossingsrichting:

- inzicht geven in de toedeling van de nalevings- en toezichtsverantwoordelijkheden. Hierbij is het voorkomen van versnippering van verantwoordelijkheden een aandachtspunt;
- inzicht in de consequenties ervan voor de uitvoering van de verplichtingen;
- inzicht geven in de (extra) kosten voor het bedrijfsleven, vergeleken met de bestaande situatie;

Tevens dient het onderzoek aan de hand van praktijkvoorbeelden inzichtelijk te maken op welke wijze de oplossingsrichtingen in de praktijk uitgevoerd kunnen worden.

De uitkomsten van het onderzoek moeten bruikbaar zijn voor het kabinet om een afweging te kunnen maken over de meest geschikte wijze (qua effectiviteit en efficiency) van (wettelijke) verankering van een verbrede BHV.

Bijlagen

- Arbowet artikel 15
- Brief van Van Hoof aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 13 december 2007 (AI/IO/2006/95514)

Bijlage bij de Startnotitie Artikel 15 Arbowet (sinds 1 januari 2007)

Deskundige bijstand op het gebied van bedrijfshulpverlening

Artikel 15

1. De werkgever laat zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen op grond van artikel 3, eerste lid, onder e, van deze wet bijstaan door een of meer werknemers die door hem zijn aangewezen als bedrijfshulpverleners.
2. Het verlenen van de bijstand houdt in elk geval in:
 - a. het verlenen van eerste hulp bij ongevallen;
 - b. het beperken en het bestrijden van brand en het beperken van de gevolgen van ongevallen;
 - c. het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen in het bedrijf
3. of de inrichting.
4. De bedrijfshulpverleners beschikken over een zodanige opleiding en uitrusting, zijn zodanig in
5. aantal en zodanig georganiseerd dat zij de in het tweede lid genoemde taken naar behoren kunnen
6. vervullen.

Memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting)

(artikel 15)

In artikel 15 wordt, in aanvulling op de algemene zorgverplichting van de werkgever in artikel 3, eerste lid, onder e, bepaald dat de werkgever zich voor de feitelijke uitvoering van die verplichting moet laten bijstaan door daartoe aangewezen werknemers. De taken van die bedrijfshulpverleners worden omschreven en er wordt bepaald aan welke eisen de bedrijfshulpverleners moeten voldoen. Het artikel is vereenvoudigd en nog meer afgestemd op artikel 8, tweede lid, van Richtlijn nr. 89/391/EEG, waarvan het de implementatie vormt. Daartoe zijn ondermeer de volgende wijzigingen doorgevoerd. «het voorkomen en beperken van ongevallen» is gewijzigd in het beperken van de gevolgen van ongevallen, waarbij het voorkomen van ongevallen als taak van de bedrijfshulpverleners is geschrapt. Ongevalspreventie wordt ook in de richtlijn niet beschouwd als behorend tot de taak van de bedrijfshulpverlener. De taak voor de bedrijfshulpverleners om hulpverleningsorganisaties te alarmeren en daarmee samen te werken, is komen te vervallen. In artikel 8, eerste lid, van de richtlijn wordt het onderhouden van de nodige verbindingen met diensten van buitenaf geformuleerd als een verplichting voor de werkgever. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om te bepalen wie hij met deze taak belast. Dit behoeven dus niet per se de bedrijfshulpverleners te zijn. De bedoelde verplichting heeft daarom een plaats gekregen in de algemene werkgeversverplichtingen in artikel 3, eerste lid, onder e. Het derde lid is eveneens meer afgestemd op de richtlijn, die voorschrijft dat de werknemers een opleiding moeten krijgen, talrijk genoeg moeten zijn en over geschikt materiaal moeten beschikken. De ervaringseis is daarbij geschrapt, omdat het voor zich spreekt dat het opleidingsniveau op peil moet worden gehouden. De bepaling dat de werkgever-natuurlijke persoon met niet meer dan 15 werknemers zelf bedrijfshulpverleningstaken mag verrichten is komen te vervallen. De in het eerste lid opgenomen verplichting voor de werkgever om zich voor de bedrijfshulpverlening te laten bijstaan door werknemers impliceert namelijk al dat in kleine

bedrijven de werkgever zelf die taken ook kan uitvoeren, waarbij hij wel een bedrijfshulpverlener moet aanwijzen om hem bij afwezigheid te vervangen zodat kan worden voldaan aan de eis dat er altijd een bedrijfshulpverlener aanwezig moet zijn. Naast algemene verplichtingen voor de werkgever op het terrein van veiligheid en gezondheid van werknemers worden, op grond van Richtlijn nr. 89/391/EEG, specifieke verplichtingen opgelegd op het terrein van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie van werknemers bij ernstig en onmiddellijk gevaar. De werkgever moet maatregelen nemen om te zorgen dat deze crisissituaties op een goede manier worden beheerst. Deze maatregelen zijn een kwestie van maatwerk; de werkgever moet ze afstemmen op de aard en de grootte van de activiteiten van zijn bedrijf. Bij het nemen van maatregelen zal de werkgever rekening moeten houden met de normaliter in het bedrijf of instelling aanwezige werknemers. Zo vragen mensen met verstandelijke of fysieke beperkingen een andere inzet van de bedrijfshulpverlening dan een groep doorsnee werknemers zonder beperkingen. Om de maatregelen uit te voeren moet de werkgever zich laten bijstaan door een of meer werknemers, de bedrijfshulpverleners. Bedrijfshulpverleners moeten zijn opgeleid voor hun taken op het terrein van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie van personen. Bovendien moeten ze kunnen beschikken over het nodige materieel om hulpverlenende taken uit te kunnen voeren. Het juiste voorzieningenniveau zal moeten worden bepaald op basis van de ri&e. Om in noodsituaties adequaat te kunnen opereren zal het nodig zijn het opleidingsniveau van de bedrijfshulpverleners op peil te houden. Dit betekent (afhankelijk van onder meer de complexiteit van de bedrijfsactiviteiten) dat er regelmatig naof bijscholing van bedrijfshulpverleners zal moeten plaatsvinden. Ook kunnen de vaardigheden op peil worden gehouden door het regelmatig organiseren van oefeningen in het bedrijf. Het aantal bedrijfshulpverleners dat een werkgever aanwijst hangt samen met de grootte van het bedrijf en de specifieke risico's van het bedrijf, en is dus ook een kwestie van maatwerk. Op basis van de ri&e zal de werkgever dus het juiste aantal bedrijfshulpverleners moeten vaststellen. Er zullen voldoende bedrijfshulpverleners aangewezen en opgeleid moeten worden zodat, rekening houdend met ziekte, vakanties of ploegendiensten op elk moment voldoende hulpverleners binnen het bedrijf aanwezig zijn. Het is denkbaar dat in kleine bedrijven de werkgever zelf de hulpverleningstaken op zich neemt, mits hij ook de vervanging heeft geborgd. Uiteraard betreft de verplichting aan de werkgever tot het doeltreffend inlichten van werknemers over de risico's en de maatregelen om deze risico's te voorkomen of te beperken van artikel 8 van de wet, ook voorlichting over de maatregelen in geval van noodsituaties.

Bijlage bij de Startnotitie

Brief staatssecretaris Van Hoof aan de Tweede Kamer

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 1 A
2513 AA S GRAVENHAGE

AI/IO/2006/95514

13 december 2006

Tijdens het debat over de Schipholbrand op 25 oktober jl. heb ik toegezegd u nader te informeren over de rol van de Arbeidsinspectie betreffende de in de Arbowet 1998 opgenomen bescherming van derden (niet-werknemers, zoals celbewoners). Voorts heb ik u toegezegd nader te bezien of de bedrijfshulpverlening (BHV) voldoende aandacht krijgt in de risicoanalyse die de Arbeidsinspectie uitvoert om haar capaciteitsinzet te bepalen. Ten slotte heb ik u toegezegd aan te geven op welke wijze de Arbeidsinspectie in 2007 op de BHV zal inspecteren. Met deze brief wil ik deze toezeggingen inlossen.

Derden in de Arbowet

De Arbowet 1998 is primair en grotendeels gericht op de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers, en gaat dan ook hoofdzakelijk over de verantwoordelijkheden en verplichtingen van werkgevers tegenover hun werknemers.

Er is echter een aantal bepalingen in Arbowet 1998, het Arbobesluit en de Arboregeling waarin de verplichtingen van een werkgever verder gaan dan alleen die ten behoeve van de eigen werknemers. In die artikelen wordt gesproken over 'personen' in plaats van over werknemers. Twee bepalingen zijn daarbij in het bijzonder van belang.

Artikel 10 van de Arbowet 1998 verplicht werkgevers expliciet tot het nemen van maatregelen jegens derden: 'de werkgever moet maatregelen treffen in zijn bedrijf of de onmiddellijke omgeving daarvan ter voorkoming van gevaar voor anderen dan zijn eigen werknemers, bij of in rechtstreeks verband met de arbeid die hij doet verrichten'. Dit artikel vindt zijn oorsprong in de verantwoordelijkheid van werkgevers op bouwplaatsen. Zo moeten derden, bijvoorbeeld voorbijgangers en leveranciers, beschermd worden tegen vallende voorwerpen van steigers of in aanbouw zijnde gebouwen. Dit artikel is nadrukkelijk bedoeld voor bescherming van derden tegen gevaren die direct voortvloeien uit werkzaamheden en is daarmee niet van toepassing op situaties zoals in de detentieinrichting op Schiphol omdat de gevangenen daar geen arbeid verrichtten.

Daarnaast zijn er de artikelen in de regelgeving die betrekking hebben op de Bedrijfshulpverlening. Op grond van artikel 15 van de Arbowet 1998 en Hoofdstuk II, afdeling 4, van het Arbobesluit moet de Bedrijfshulpverlening (BHV) goed geregeld en in de organisatie verankerd zijn. In die bedrijven of instellingen waar zich ook derden bevinden behoort deze hulpverlening niet alleen betrekking te hebben op de werknemers. Om die reden wordt in de wet o.a. gesproken over 'het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen in het bedrijf of inrichting'. De controle op de naleving van deze verplichting is een verantwoordelijkheid van de Arbeidsinspectie.

Het begrip ‘andere personen’ is in deze BHV-bepalingen niet begrensd. Echter, in tal van situaties waar grote groepen ‘andere personen’ aanwezig zijn, bijvoorbeeld voetbalstadions, zwembaden en grote winkelcentra, zijn naast de Arbeidsomstandighedenwetgeving, ook regelgevingscomplexen op het terrein van publieksveiligheid van toepassing. De publieksveiligheid en daarmee de hulpverlening aan niet-werknemers in noodsituaties is in de praktijk in dergelijke situaties maatgevend. Het toezicht ligt primair bij andere instanties dan de Arbeidsinspectie. Op het grensvlak tussen arbeids- en publieksveiligheid zijn verschillende handhavende instanties werkzaam, naast de Arbeidsinspectie ook gemeentelijke instanties. In overleg met de ministeries van BZK en VROM wordt thans onderzocht waar en hoe de directe hulpverlening aan niet-werkenden het beste wettelijk kan worden verankerd en gehandhaafd. Dit neemt niet weg dat de Arbeidsinspectie vooralsnog de Arbowedverplichtingen op dit onderwerp blijft controleren.

Risicoanalysemodel

De Arbeidsinspectie heeft onder meer als opdracht de Arboregelgeving te handhaven bij 600.000 tot 700.000 bedrijven waar ongeveer 7 miljoen werknemers werken. Daartoe beschikt de Arbeidsinspectie in totaal over ongeveer 500 inspecteurs. Consequentie daarvan is dat er keuzes moeten worden gemaakt over de inzet van de inspecteurs. Uitgangspunt is dat de Arbeidsinspectie daar inspecteert, waar de grootste risico's voor de werknemers zijn. Immers, doel van de Arboregelgeving is werknemers een veilige en gezonde werkomgeving te bieden.

Bij de bepaling van de inzet van de inspecteurs gebruikt de Arbeidsinspectie een voor de dienst ontwikkeld risicoanalysemodel. Dit model is gebaseerd op de mate van het voorkomen van arbeidsrisico's in bedrijven, de mate waarop die effect kunnen hebben op medewerkers en de omvang van de groep die aan het risico kan worden blootgesteld. Op deze wijze worden de prioriteiten vooral gericht op de bronnen van risico's en niet op specifieke maatregelen zoals een BHV-organisatie. Gezien de aard van dit risicoanalysemodel dat dus uitgaat van risico's is dit model niet geschikt om de BHV als inspectieonderwerp te prioriteren. Dit zal dus op een andere manier moeten gebeuren. In het licht van het belang van het onderwerp heb ik daarom besloten de Arbeidsinspectie op te dragen te onderzoeken of een aanvullende risicoanalyse realiseerbaar is op grond waarvan objectief kan worden beoordeeld binnen welke branches of bedrijven de aandacht voor BHV structureel te wensen overlaat in relatie tot de omvang van gevaren die optreden bij het falen van risicobeheersing. Dit onderzoek zal in januari 2007 zijn afgerond.

BHV inspecties in 2007

Vooruitlopend daarop heeft de Arbeidsinspectie haar jaarplan voor 2007 aangepast en zijn inspectieprojecten met als inspectieonderwerp bedrijfshulpverlening gepland in gevangenissen en in de gehandicaptenzorg. Dit zijn sectoren waar instellingen de zorg hebben voor mensen die gezien de aard van hun verblijf volledig zijn aangewezen op die zorg. Specifiek voor de gevangenissen zal de Arbeidsinspectie ook in volgende jaren met inspecties door te gaan totdat de bedrijfshulpverlening op een goed niveau is gebracht. Het jaarplan 2007 zal ik u nog dit jaar doen toekomen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

(H.A.L. van Hoof)

Bijlage 2 Definities

- Toezicht (Kaderstellende visie op toezicht)
 - *‘Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.’*
 - Onder toezicht wordt in de kaderstellende visie zowel de controle op de naleving van wet- en regelgeving als ook het bestuurlijke toezicht op medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen verstaan.
- Handhaving (Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets)
 - Interventie (civiel-, tucht, bestuurs- of strafrecht) door bevoegd gezag bij niet naleven van gestelde norm (in regels)
- Uitvoering (Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets)
 - Activiteiten van organisaties, alsmede bedrijven en burgers die met de uitvoering van de regelgeving worden belast
- Naleving (Expertisecentrum Rechtshandhaving)
 - Voldoen door bedrijven, instellingen en personen (doelgroep) aan door de overheid opgelegde regels

Bijlage 3 Namen deelnemers aan de bijeenkomsten en geïnterviewde personen:

Drs. Ing. B.J.K. Bennink	Senior Beleidsmedewerker Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Ing. F.P.G.M. Brekelmans	Teamcoördinator Preventie Brandweer Breda
Mw. drs. P.F.M. van Erve	Beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken
Ir. H.H. Foekens	Senior inspecteur Ministerie van Binnenlandse Zaken, Inspectie OOV
De heer F.A. Franken	Beleidsadviseur Arbo Dienst Justitiële Inrichtingen
Ing. P.R.J. Frenken	Specialist Expertisecentrum Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
De heer C.B. Goudriaan	Teamleider Expertisecentrum Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mw. mr. C.I. Grasdijk	Projectteam Voyager Ministerie van Binnenlandse Zaken
Mw. drs. L.C.M.P. Hontelez	Beleidsmedewerker Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Drs. M.P. Hoppe	Senior Beleidsmedewerker Ministerie Onderwijs Cultuur en Wetenschappen
Drs. J. In 't Hout	Senior adviseur Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
Ir. J.W.J.L. Kramer	Beleidsadviseur risicobeheersing NVBR
Mr. S.M. van der Minne	Nederlands Normalisatie Instituut
Drs. E.J. Oomes, MCDM	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
Drs. J.H.N. Spobeck	Senior Beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken
De heer R. Triemstra	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mw. L. Zeiger	senior beleidsmedewerker bouwregelgeving Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
De heer A. van Zoest	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage 4 Teksten wet- en regelgeving

Aanhef Richtlijn 89/391

Overwegende dat in artikel 118 A van het Verdrag wordt bepaald dat de Raad door middel van richtlijnen minimumvoorschriften vaststelt om de verbetering van met name het arbeidsmilieu te bevorderen, ten einde een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te waarborgen;

Overwegende dat de onderhavige richtlijn geen rechtvaardiging mag zijn voor een eventuele verlaging van de in iedere Lid-Staat reeds bereikte beschermingsniveaus en dat de Lid-Staten zich krachtens het Verdrag erop toeleggen de verbetering van de op dit gebied bestaande omstandigheden te bevorderen en zich ten doel stellen deze geleidelijk te harmoniseren;

Overwegende dat gebleken is dat de werknemers op de arbeidsplaats en tijdens hun gehele beroepsleven aan de invloed van gevaarlijke omgevingsfactoren kunnen worden blootgesteld;

Overwegende dat volgens artikel 118 A van het Verdrag in de richtlijnen vermeden wordt zodanige administratieve, financiële en juridische verplichtingen op te leggen dat zij de oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen zouden kunnen hinderen;

Overwegende dat de mededeling van de Commissie over haar programma inzake de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op het werk (4) voorziet in de vaststelling van richtlijnen, gericht op het waarborgen van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers;

Overwegende dat de Raad in zijn resolutie van 21 december 1987 betreffende de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op de arbeidsplaats (5) nota heeft genomen van het voornemen van de Commissie om op korte termijn een richtlijn in te dienen betreffende de organisatie van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op de arbeidsplaats;

Overwegende dat het Europese Parlement in februari 1988 in het kader van het debat over de interne markt en de bescherming op de arbeidsplaats vier resoluties heeft aangenomen; dat daarin met name aan de Commissie wordt gevraagd een kaderrichtlijn op te stellen die als grondslag kan dienen voor specifieke richtlijnen welke alle risico's op het gebied van de gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats dekken;

Overwegende dat het de taak van de Lid-Staten is om op hun grondgebied de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te bevorderen; dat het nemen van maatregelen betreffende de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk in bepaalde gevallen bijdraagt tot de bescherming van de gezondheid en eventueel de veiligheid van hun huisgenoten;

Overwegende dat in de Lid-Staten de wettelijke stelsels op het gebied van veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats sterk uiteenlopen en verbetering behoeven; dat dergelijke nationale bepalingen ter zake, dikwijls aangevuld met technische bepalingen en/of niet-bindende normen, kunnen leiden tot verschillende beschermingsniveaus op het gebied van veiligheid en gezondheid en tot een concurrentie welke ten koste gaat van veiligheid en gezondheid;

Overwegende dat er nog altijd te veel arbeidsongevallen en beroepsziekten te betreuren zijn; dat onverwijld preventieve maatregelen moeten worden genomen of verbeterd om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen ten einde een hoger beschermingsniveau te garanderen;

Overwegende dat het, ter waarborging van een hoger beschermingsniveau, nodig is dat de werknemers en/of hun vertegenwoordigers op de hoogte worden gesteld van de risico's voor hun veiligheid en gezondheid en van de maatregelen welke moeten worden genomen om deze risico's te verminderen of weg te nemen; dat het ook volstrekt noodzakelijk is dat zij er via een evenwichtige deelneming overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken toe kunnen bijdragen dat de nodige beschermingsmaatregelen worden genomen;

Overwegende dat voorlichting, dialoog en evenwichtige deelneming inzake veiligheid en gezondheid op het werk tussen werkgevers en werknemers en/of hun vertegenwoordigers moeten worden ontwikkeld met behulp van passende procedures en instrumenten, overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken;

Overwegende dat de verbetering van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid van de werknemers op het werk een doelstelling is die niet aan overwegingen van zuiver economische aard ondergeschikt gemaakt mag worden;

Overwegende dat de werkgevers zich op de hoogte moeten stellen van de technische vooruitgang en van de wetenschappelijke kennis op het gebied van het ontwerpen van werkplekken, zulks met inachtneming van de aan hun bedrijf eigen risico's, en ook de werknemersvertegenwoordigers die op grond van deze richtlijn bij deze problematiek zijn betrokken, op de hoogte moeten stellen, ten einde een hoger niveau van bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers te kunnen garanderen;

Overwegende dat de bepalingen van de onderhavige richtlijn van toepassing zijn op alle risico's en met name op die welke voortvloeien uit het gebruik tijdens het werk van chemische, fysische en biologische agentia bedoeld in Richtlijn 80/1107/EEG (6), laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 88/462/EEG (7), zonder inbreuk te maken op - huidige of toekomstige - stringenter communautaire bepalingen;

Overwegende dat, krachtens Beschikking 74/325/EEG (8), het Raadgevend Comité voor de veiligheid, de hygiëne en de

gezondheidsbescherming op de arbeidsplaats door de Commissie wordt geraadpleegd met het oog op het uitwerken van voorstellen op dit gebied;

Overwegende dat er een Comité moet worden ingesteld waarvan de leden door de Lid-Staten worden aangewezen en dat tot taak heeft de Commissie bij te staan bij de technische aanpassingen van de bijzondere richtlijnen zoals bedoeld in de onderhavige richtlijn,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

Artikel 1 Richtlijn 89/391/EEG

'Doel

- 1. Deze richtlijn heeft ten doel maatregelen ten uitvoer te leggen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.*
- 2. Daartoe bevat zij algemene beginselen betreffende de preventie van beroepsrisico's en de bescherming van de veiligheid en de gezondheid, het uitsluiten van risico- en ongevalsfactoren, voorlichting, raadpleging, evenwichtige deelneming overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken, de opleiding van de werknemers en hun vertegenwoordigers, alsmede algemene regels voor de tenuitvoerlegging van die beginselen.*
- 3. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bestaande of toekomstige nationale en communautaire bepalingen die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.'*

Artikel 2 Richtlijn 89/391/EEG

'Werkings sfeer

- 1. Deze richtlijn is van toepassing op alle particuliere of openbare sectoren (industriële, landbouw-, handels-, administratieve, dienstverlenende, educatieve, culturele, vrijetijdsactiviteiten, enz.).*
- 2. Deze richtlijn geldt niet wanneer bijzondere aspecten die inherent zijn aan bepaalde activiteiten in overheidsdienst, bij voorbeeld bij de strijdkrachten of de politie, of aan bepaalde activiteiten in het kader van de bevolkingsbescherming, de toepassing ervan in de weg staan.
In dat geval moet ervoor worden gezorgd dat de veiligheid en de gezondheid van de werknemers zoveel mogelijk worden verzekerd, met inachtneming van de doelstellingen van deze richtlijn.'*

Artikel 3 Richtlijn 89/391/EEG

'Definities

Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) werknemer: iedere persoon die door een werkgever wordt tewerkgesteld, alsmede stagiairs en leerlingen, met uitzondering van huispersoneel;*
- b) werkgever: iedere natuurlijke of rechtspersoon die wederpartij is in de arbeidsverhouding met de werknemer en die de verantwoordelijkheid draagt voor het bedrijf en/of de inrichting;*
- c) werknemersvertegenwoordiger met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers: iedere persoon die overeenkomstig nationale wetten en/of praktijken gekozen of aangewezen is tot afgevaardigde van de werknemers voor wat betreft de problemen inzake de bescherming van de veiligheid en gezondheid der werknemers op het werk;*
- d) preventie: het geheel van bepalingen of maatregelen die zijn genomen of vastgesteld in alle stadia van de activiteit in de onderneming ten einde beroepsrisico's te voorkomen of te verminderen.'*

Artikel 5 Richtlijn 89/391/EEG

'Algemene bepaling

- 1. De werkgever is verplicht te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met het werk verbonden aspecten.*
- 2. Indien een werkgever overeenkomstig artikel 7, lid 3, een beroep doet op deskundigen (personen of diensten) van buiten het bedrijf en/of de inrichting, ontslaat dit hem niet van zijn verantwoordelijkheden op dat gebied.*

3. *De verplichtingen van de werknemers op het gebied van de veiligheid en de gezondheid op het werk doen geen afbreuk aan het beginsel van de verantwoordelijkheid van de werkgever.'*

Artikel 8 Richtlijn 89/391

Eerste hulp, brandbestrijding, evacuatie van werknemers, ernstig en onmiddellijk gevaar

1. *De werkgever moet:*
 - *de nodige, aan de aard en de grootte van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting aangepaste maatregelen treffen op het gebied van de eerste hulp, de brandbestrijding en de evacuatie van werknemers, daarbij rekening houdend met andere aanwezige personen, en*
 - *de nodige verbindingen onderhouden met diensten van buitenaf, met name op het gebied van eerste hulp, medische noodhulp, reddingswerkzaamheden en brandbestrijding.*
2. *Ingevolge lid 1 moet de werkgever met name voor de eerste hulp, de brandbestrijding en de evacuatie van werknemers, werknemers aanwijzen die belast zijn met het in de praktijk brengen van deze maatregelen.*

Deze werknemers moeten een opleiding krijgen, talrijk genoeg zijn en over geschikt materiaal beschikken, rekening houdend met de grootte en/of de specifieke risico's van het bedrijf en/of de inrichting.
3. *De werkgever moet:*
 - a) *alle werknemers die blootgesteld zijn of kunnen worden aan een ernstig en onmiddellijk gevaar zo spoedig mogelijk in kennis stellen van dat gevaar en van de getroffen of te treffen beschermingsmaatregelen;*
 - b) *maatregelen nemen en de werknemers instructies geven ten einde hen toe te staan, in geval van een niet te vermijden, ernstig en onmiddellijk gevaar, hun activiteit stop te zetten en/of zich in veiligheid te stellen door de arbeidsplaats onmiddellijk te verlaten;*
 - c) *zich er, behalve in uitzonderlijke, naar behoren gemotiveerde gevallen, van onthouden de werknemers te verzoeken hun werk te hervatten in een werksituatie waarin nog een ernstig en onmiddellijk gevaar bestaat.*
4. *Een werknemer die, in geval van een niet te vermijden, ernstig en onmiddellijk gevaar, zijn werkplek en/of een gevaarlijke zone verlaat, mag daar geen nadeel van ondervinden en moet, overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken, worden beschermd tegen alle ongerechtvaardigde nadelige gevolgen daarvan.*
5. *De werkgever zorgt ervoor dat elke werknemer, wanneer een ernstig en onmiddellijk gevaar voor zijn eigen veiligheid en/of die van anderen dreigt en het onmogelijk is contact op te nemen met de bevoegde hiërarchieke chef, rekening houdend met zijn technische kennis en middelen, de nodige passende maatregelen kan nemen om de gevolgen van een dergelijk gevaar te voorkomen.*

Zijn optreden mag dan voor hem geen enkel nadeel met zich brengen, tenzij hij ondoordacht heeft gehandeld of zich schuldig heeft gemaakt aan grove nalatigheid.'

Artikel 1 Arbeidsomstandighedenwet

- ‘1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
- a. werkgever:
 - 1* degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid, behalve indien die ander aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid, welke die derde gewoonlijk doet verrichten;
 - 2* degene aan wie een ander ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid als bedoeld onder 1*;
 - b. werknemer: de ander, bedoeld onder a.
2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt mede verstaan onder:
- a. werkgever:
 - 1* degene die zonder werkgever of werknemer in de zin van het eerste lid te zijn, een ander onder zijn gezag arbeid doet verrichten;
 - 2* degene die zonder werkgever of werknemer in de zin van het eerste lid te zijn, een ander niet onder zijn gezag arbeid in een woning doet verrichten, in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen;
 - b. werknemer, de ander, bedoeld onder a, met uitzondering van degene die als vrijwilliger arbeid verricht.’

Artikel 3 lid 1 onder e en f Arbeidsomstandighedenwet

‘Arbobeleid

1. De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden, waarbij hij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening, het volgende in acht neemt:
(...)
- e. doeltreffende maatregelen worden getroffen op het gebied van de eerste hulp bij ongevallen, de brandbestrijding en de evacuatie van werknemers en andere aanwezige personen, en doeltreffende verbindingen worden onderhouden met de desbetreffende externe hulpverleningsorganisaties;
- f. elke werknemer moet bij ernstig en onmiddellijk gevaar voor zijn eigen veiligheid of die van anderen, rekening houdend met zijn technische kennis en middelen, de nodige passende maatregelen kunnen nemen om de gevolgen van een dergelijk gevaar te voorkomen, waarbij artikel 29, eerste lid, derde zin, van overeenkomstige toepassing is.’

Artikel 5 Arbeidsomstandighedenwet

‘Inventarisatie en evaluatie van risico's

1. ‘Bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid legt de werkgever in een inventarisatie en evaluatie schriftelijk vast welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich brengt. Deze risicoinventarisatie en -evaluatie bevat tevens een beschrijving van de gevaren en de risico-beperkende maatregelen en de risico's voor bijzondere categorieën van werknemers.
2. In de risico-inventarisatie en -evaluatie wordt aandacht besteed aan de toegang van werknemers tot een deskundige werknemer of persoon, bedoeld in de artikelen 13 en 14, of de arbodienst.
3. Een plan van aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen in verband met de bedoelde risico's en de samenhang daartussen, een en ander overeenkomstig artikel 3, maakt deel uit van de risico-inventarisatie en -

evaluatie. In het plan van aanpak wordt tevens aangegeven binnen welke termijn deze maatregelen zullen worden genomen.

4. *De risico-inventarisatie en -evaluatie wordt aangepast zo dikwijls als de daarmee opgedane ervaring, gewijzigde werkmethoden of werkomstandigheden of de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening daartoe aanleiding geven.*
5. *Indien de werkgever arbeid doet verrichten door een werknemer die hem ter beschikking wordt gesteld, verstrekt hij tijdig voor de aanvang van de werkzaamheden aan degene, die de werknemer ter beschikking stelt, de beschrijving uit de risico-inventarisatie en -evaluatie van de gevaren en risicobeperkende maatregelen en van de risico's voor de werknemer op de in te nemen arbeidsplaats, opdat diegene deze beschrijving verstrekt aan de betrokken werknemer.'*

Artikel 10 Arbeidsomstandighedenwet

'Voorkomen van gevaar voor derden

Indien bij of in rechtstreeks verband met de arbeid die de werkgever door zijn werknemers doet verrichten in een bedrijf of een inrichting of in de onmiddellijke omgeving daarvan gevaar

kan ontstaan voor de veiligheid of de gezondheid van andere personen dan die werknemers, neemt de werkgever doeltreffende maatregelen ter voorkoming van dat gevaar.

Het niet naleven van het eerste lid is een overtreding.'

Artikel 15 Arbeidsomstandighedenwet

'Deskundige bijstand op het gebied van bedrijfshulpverlening

De werkgever laat zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen op grond van artikel 3, eerste lid, onder e, van deze wet bijstaan door een of meer werknemers die door hem zijn aangewezen als bedrijfshulpverleners.

Het verlenen van de bijstand houdt in elk geval in:

- a. *het verlenen van eerste hulp bij ongevallen;*
- b. *het beperken en het bestrijden van brand en het beperken van de gevolgen van ongevallen;*
- c. *het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen in het bedrijf of de inrichting.*

De bedrijfshulpverleners beschikken over een zodanige opleiding en uitrusting, zijn zodanig in aantal en zodanig georganiseerd dat zij de in het tweede lid genoemde taken naar behoren kunnen vervullen.'

Artikel Burgerlijk Wetboek Boek 7: 658 lid 1:

'De werkgever is verplicht lokalen werktuigen en gereedschappen waarin of waarmee hij arbeid doet verrichten op zodanige wijze in te richten en te onderhouden alsmede voor verrichten van arbeid zodanige maatregelen te treffen en aanwijzingen te verstrekken als redelijkerwijs nodig is om te voorkomen dat werknemer in uitoefening van zijn werkzaamheden schade lijdt.'

Artikel Burgerlijk Wetboek Boek 6: 162:

1. *Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden.*
2. *Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond.*
3. *Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt.'*

Artikel Burgerlijk Wetboek Boek 6: 174, lid 1:

'De bezitter van opstal die niet voldoet aan eisen die men daaraan in gegeven omstandigheden mag stellen en daardoor gevaar voor personen of zaken oplevert is wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt aansprakelijk tenzij aansprakelijkheid op grond van vorige afdeling zou hebben ontbroken indien hij dit gevaar op tijdstip van ontstaan ervan zou hebben gekend.'

Artikel Burgerlijk Wetboek Boek 6: 175, lid 1:

'Degene die in uitoefening van zijn beroep of bedrijf stof gebruikt of onder zich heeft terwijl van deze stof bekend is dat zij zodanige eigenschappen heeft dat zij bijzonder gevaar van ernstige aard voor personen of zaken oplevert is aansprakelijk wanneer dit gevaar zich verwezenlijkt. Onder degene die bedrijf uitoefent wordt mede begrepen elke rechtspersoon die stof in uitoefening van zijn taak gebruikt of onder zich heeft.(...).'

Artikel 174 Gemeentewet

1. *'De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.*
2. *De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.*
3. *De burgemeester is belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.'*

Artikel 1, lid 4 Brandweerwet,

4. *Burgemeester en wethouders hebben de zorg voor:*
 - a. *het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;*
 - b. *het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.'*

Artikel 12 Brandweerwet

'De gemeenteraad stelt bij verordening regels vast omtrent het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt (brandbeveiligingsverordening), voor zover daarin niet bij of krachtens de Woningwet of enige andere wet is voorzien.'

Artikel 13 Brandweerwet

1. *'Burgemeester en wethouders kunnen een inrichting die in geval van een brand of ongeval bijzonder gevaar kan opleveren voor de openbare veiligheid aanwijzen als bedrijfsbrandweerplichtig. Het hoofd of de bestuurder van een aangewezen inrichting is verplicht er voor te zorgen, dat in die inrichting kan worden beschikt over een bedrijfsbrandweer, die voldoet aan de bij de aanwijzing gestelde eisen inzake personeel en materieel. Voordat een aanwijzing plaatsvindt, horen burgemeester en wethouders het hoofd of de bestuurder van de inrichting.*
 2. *In afwijking van het eerste lid vindt de aanwijzing door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties plaats indien het een inrichting betreft die is gelegen op of deel uitmaakt van een bij de krijgsmacht in gebruik zijnd terrein, voor zover er gegevens in het geding zijn waarvan de geheimhouding door het belang van de veiligheid van de staat is geboden. Voordat een aanwijzing plaatsvindt, hoort Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het hoofd of de bestuurder van de inrichting.*
 3. *Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke inrichtingen kunnen worden aangewezen, welke eisen inzake personeel en materieel kunnen worden gesteld en worden nadere regels gegeven betreffende de wijze van totstandkoming van een aanwijzing.'*
-

Artikel 1a Woningwet

1. *De eigenaar van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, die standplaats, dat open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.*
2. *Een ieder die een bouwwerk of standplaats bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.*

Artikel 2 Woningwet

1. *'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu technische voorschriften gegeven omtrent het bouwen van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen.*
2. *Bij of krachtens de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur worden voorts uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid voorschriften gegeven omtrent de staat van bestaande woningen, woonketen en woonwagens en van bestaande andere gebouwen.*
3. *Bij of krachtens de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur worden voorts uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en milieu technische voorschriften gegeven omtrent het bouwen van bouwwerken, geen gebouw zijnde.*
4. *Bij of krachtens de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur worden voorts uit het oogpunt van veiligheid en gezondheid technische voorschriften gegeven omtrent de staat van bestaande bouwwerken, geen gebouw zijnde.*

5. *Bij of krachtens de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur worden voorts uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en milieu technische voorschriften gegeven omtrent het bouwen van standplaatsen.*
6. *Bij of krachtens de in het eerste lid bedoelde algemene maatregel van bestuur worden voorts uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid technische voorschriften gegeven omtrent de staat van bestaande standplaatsen.*
7. *Aan een voorschrift omtrent het bouwen van een bouwwerk of standplaats kunnen voorschriften worden verbonden.'*

Bouwbesluit

De algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 van de Woningwet is te omvangrijk om hierin op te nemen. Zie daarvoor:

<http://87.251.60.63/bouwbesluitonline/>

Artikel 8 Woningwet

1. *De gemeenteraad stelt een bouwverordening vast, die uitsluitend de voorschriften, bedoeld in het tweede tot en met zesde lid, bevat.*
2. *De bouwverordening bevat voorschriften omtrent:*
 - a. *het gebruik van woningen, woonketen, woonwagens, andere gebouwen, bouwwerken, geen gebouwen zijnde, en standplaatsen, waaronder in elk geval zijn begrepen voorschriften met betrekking tot:*
(...)
 - 4° *de brandveiligheid en*
 - 5° *voor zover het woningen, woonketen of woonwagens betreft, het aantal personen dat in een dergelijk gebouw mag wonen;*
3. *De voorschriften, bedoeld in het tweede lid, onderdeel c, hebben uitsluitend betrekking op bouwwerken:*
 - a. *waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven,*
 - b. *voor het bouwen waarvan een reguliere bouwvergunning is vereist, met uitzondering van bouwwerken die naar aard en omvang gelijk zijn aan een bouwwerk voor het bouwen waarvan op grond van artikel 43 geen bouwvergunning is vereist of een geval als bedoeld in artikel 44, tweede lid, en*
 - c. *1° die de grond raken, of*
2° ten aanzien waarvan het bestaande, niet-wederrechtelijke gebruik niet wordt gehandhaafd.
5. *De bouwverordening kan voorschriften bevatten van stedenbouwkundige aard. Tot die voorschriften kunnen behoren voorschriften met betrekking tot:*
(...)
 - c. *de plaatsing van bouwwerken ten opzichte van elkaar, mede uit het oogpunt van bereikbaarheid van die bouwwerken.*
6. *De bouwverordening bevat tevens voorschriften omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie. Zij kan bepalen dat er in plaats van een welstandscommissie een stadsbouwmeester wordt aangesteld, in welk geval de bouwverordening voorschriften bevat over de rol en de functie van de stadsbouwmeester. Voorts kan de bouwverordening nadere voorschriften bevatten omtrent de verslagen, bedoeld in de artikelen 12b, derde lid, en 46, achtste lid.*

7. *Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in de bouwverordening voorschriften worden gegeven omtrent andere onderwerpen dan die, genoemd in het tweede, vijfde en zesde lid.*
8. *Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter bevordering van eenheid in de bouwverordeningen regelen worden gegeven omtrent de inhoud van de voorschriften, bedoeld in het tweede tot en met vierde, zesde en zevende lid.*
9. *De gemeenteraad brengt binnen een jaar na het in werking treden van de krachtens het achtste lid en de krachtens artikel 120 gegeven voorschriften de bouwverordening met die voorschriften in overeenstemming. Zolang de bouwverordening niet met die voorschriften in overeenstemming is gebracht, gelden die voorschriften rechtstreeks.*

Artikel 40 Woningwet

- '1. *Het is verboden:*
 - a. *te bouwen zonder of in afwijking van een door burgemeester en wethouders verleende bouwvergunning;*
 - b. *een bouwwerk, standplaats of deel daarvan dat is gebouwd zonder of in afwijking van een door burgemeester en wethouders verleende bouwvergunning, in stand te laten, tenzij voor dat bouwen op grond van artikel 43 geen bouwvergunning is of was vereist.*

Modelbouwverordeningen VNG

Voorbeelden: <http://www.haaksbergen.nl/Docs/Verordeningen/bouw.pdf>

Artikel 2.5.3 Bereikbaarheid van bouwwerken voor wegverkeer.

Brandblusvoorzieningen

1. *'Indien de toegang tot een bouwwerk dat voor het verblijf van mensen is bestemd, meer dan 40 meter is verwijderd van een openbare weg, moet een verbindingsweg tussen die toegang en het openbare wegennet aanwezig zijn die geschikt is voor verhuisauto's, vuilnisauto's, ziekenauto's, brandweerauto's en het overige te verwachten verkeer.*
2. *Een geschikte verbindingsweg in de zin van het eerste lid moet, tenzij de gemeenteraad voor de desbetreffende weg in een bestemmingsplan of in een verordening of anderszins voorschriften heeft vastgesteld, zijn verhard op een wijze die in overeenstemming is met de eisen van het te verwachten verkeer.*
3. *Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing op een bijgebouw, als bedoeld in artikel 2, onder a, van het Besluit meldingsplichtige bouwwerken, voor zover dit niet tot bewoning is bestemd, maar wel tot een hoofdgebouw behoort dat op hetzelfde terrein is gelegen.*
4. *Nabij ieder bouwwerk dat voor het verblijf van mensen is bestemd, moeten zodanige opstelplaatsen voor brandweerauto's aanwezig zijn, dat een doeltreffende verbinding tussen die auto's en de bluswatervoorziening kan worden gelegd.*
5. *Bij afwezigheid van een toereikende openbare bluswatervoorziening moet worden zorg gedragen voor een doeltreffende niet-openbare bluswatervoorziening.*
6. *Burgemeester en wethouders kunnen vrijstelling verlenen van het bepaalde in het eerste en het vierde lid, indien de aard, de ligging en het gebruik van het bouwwerk zich daarvoor lenen.'*

Paragraaf 6 Voorschriften inzake brandveiligheidsinstallaties

Artikel 2.6.1 Algemene eisen voor brandveiligheidsinstallaties in gebouwen

1. *'Een krachtens de artikelen 2.6.2 tot en met 2.6.4 en 2.6.5, eerste en tweede lid, in een gebouw aanwezige brandmeldinstallatie dient rechtstreeks door te melden naar de alarmcentrale van de brandweer.'*
2. *Een krachtens de artikelen 2.6.2 tot en met 2.6.4 en 2.6.5, eerste, tweede, vierde en vijfde lid, in een gebouw aanwezige brandmeldinstallatie moet overeenkomstig de goedgekeurde installatietekeningen zijn aangebracht en moet doeltreffend zijn ontworpen, aangelegd en in bedrijf gesteld. Aan deze eisen wordt geacht te zijn voldaan, indien de installatie voldoet aan het gestelde in NEN 2535, uitgave 1996.'*

Artikel 2.6.2 Aanwezigheid van brandveiligheidsinstallaties in gebouwen niet zijnde woningen, woongebouwen, logiesverblijven, logiesgebouwen of kantoorgebouwen

'Een gebouw niet zijnde een woning, woongebouw, logiesverblijf, logiesgebouw of kantoorgebouw moet zijn voorzien van een brandmeldinstallatie en een ontruimingsalarminstallatie, indien de omvang en/of de bestemming hiertoe uit oogpunt van brandveiligheid aanleiding geven.'

Artikel 2.6.3 Aanwezigheid van brandveiligheidsinstallaties in woongebouwen van bijzondere aard

'Een woning met een gebruiksoppervlakte van meer dan 500 m² of een woongebouw waar sprake is van verminderde zelfredzaamheid van bewoners, in combinatie met permanente aanwezigheid van personeel en begeleiding van de bewoners, moet zijn voorzien van een brandmeldinstallatie met volledige bewaking en een ontruimingsalarminstallatie.'

Artikel 2.6.4 Aanwezigheid van brandveiligheidsinstallaties in logiesverblijven en logiesgebouwen

- 1 *Een logiesverblijf of logiesgebouw, waarvan de hoogste vloer van een verblijfsruimte hoger dan 13 meter boven de hoogte van het maaiveld ter plaatse van de toegang is gelegen, moet zijn voorzien van een brandmeldinstallatie met volledige bewaking en een ontruimingsalarminstallatie.*
- 2 *Een logiesverblijf of logiesgebouw, waarvan de hoogste vloer van een verblijfsruimte ten hoogste 5 meter boven de hoogte van het maaiveld ter plaatse van de toegang is gelegen en waarvan de totale gebruiksoppervlakte meer bedraagt dan 500 m², alsmede een logiesgebouw, waarvan de hoogste vloer van een verblijfsruimte hoger dan 5 meter boven, doch niet hoger dan 13 meter boven de hoogte van het maaiveld ter plaatse van de toegang is gelegen moet zijn voorzien van een brandmeldinstallatie met gedeeltelijke bewaking en een ontruimingsalarminstallatie.*
- 3 *Een logiesgebouw waarin één of meer logiesverblijven of gemeenschappelijke verblijfsruimten zijn gelegen, die over slechts één vluchtmogelijkheid beschikken welke door een vluchtrappehuis, niet zijnde een veiligheidstrappehuis voert, moet zijn voorzien van een brandmeldinstallatie met volledige bewaking en een ontruimingsalarmering.*
- 4 *In afwijking van het derde lid mag, wanneer niet meer dan 150 m² gebruiksoppervlakte aan logiesverblijf of gemeenschappelijke verblijfsruimte hoger is gelegen dan 2 m boven het aansluitende terrein, zijn volstaan met gedeeltelijke bewaking en ontruimingsalarmering.'*

Artikel 2.6.5 Aanwezigheid van brandveiligheidsinstallaties in kantoorgebouwen

- '1 Een kantoorgebouw, waarvan de hoogste vloer van een verblijfsruimte hoger dan 50 meter boven, doch niet hoger dan 70 meter boven de hoogte van het maaiveld ter plaatse van de toegang is gelegen, moet zijn voorzien van een brandmeldinstallatie met gedeeltelijke bewaking en een ontruimingsalarminstallatie.
- 2 Een kantoorgebouw, waarvan de hoogste vloer van een verblijfsruimte hoger dan 13 meter boven, doch niet hoger dan 50 meter boven de hoogte van het maaiveld ter plaatse van de toegang is gelegen, moet zijn voorzien van een brandmeldinstallatie met handbrandmelders en een ontruimingsalarminstallatie.
- 3 Een kantoorgebouw, waarvan de hoogste vloer van een verblijfsruimte ten hoogste 13 meter boven de hoogte van het maaiveld ter plaatse van de toegang is gelegen, moet zijn voorzien van een ontruimingsalarminstallatie, tenzij de totale gebruiksoppervlakte minder bedraagt dan 500 m².
- 4 In een kantoorgebouw, waar de beide vluchtroutes vanaf de toegang tot een verblijfsruimte gedeeltelijk samenvallen, moeten de verkeersruimten, waarin bedoelde vluchtroutes samenvallen, alsmede de ruimten van waaruit die vluchtroute bij brand zouden kunnen worden geblokkeerd, zijn voorzien van een brandmeldinstallatie met ruimtebewaking. Tevens moet ten behoeve van de verblijfsruimten die op bedoelde verkeersruimten zijn aangewezen, zijn voorzien in een ontruimingsalarmering.
- 5 Een kantoorgebouw met een rookcompartiment dat over slechts één vluchtmogelijkheid beschikt welke door een trappehuis, dat niet aan de eisen voor een vluchtweg voldoet, voert, moet zijn voorzien van een brandmeldinstallatie met volledige bewaking en een ontruimingsalarmering.'

Besluit brandveilig gebruik bouwwerken

Paragraaf 2.11 Gebruiksvergunning

Artikel 2.11.1 Gebruiksvergunningplicht

1. Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders:
 - a. een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden voor zover daarin bedrijfsma tigt of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen;
 - b. een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden voor zover daarin dagverblijf zal worden verschaft aan:
 - 1° meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of
 - 2° meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.
2. In een bouwverordening als bedoeld in artikel 8 van de wet, kan worden afgeweken van het in het eerste lid, onderdeel a, genoemde aantal personen.

Artikel 2.11.2 Aanvraag gebruiksvergunning

1. Een aanvraag om gebruiksvergunning wordt schriftelijk ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het bouwwerk geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen.
- (...)
3. De aanvrager verstrekt daarbij voor zover dit naar het oordeel van burgemeester en wethouders nodig is om aannemelijk te maken dat het gebruik voldoet aan de bij of krachtens de wet geldende eisen:
 - a. een situatietekening op een schaal van 1:1000, met kadastrale aanduiding, straatnaam en huisnummer;
 - b. bouwkundige plattegrondtekeningen op een schaal van 1:100 waarop per bouwlaag is aangegeven: PM

4. *Bij toepassing van een gelijk waardige oplossing als bedoeld in artikel 1.4, eerste lid, verstrekt de aanvrager voor zover dit naar het oordeel van burgemeester en wethouders nodig is tevens gegevens en bescheiden waarmee de gelijkwaardigheid voldoende aannemelijk wordt gemaakt.*

(...)

Artikel 2.11.4 Voorwaarden gebruiksvergunning

1. *Burgemeester en wethouders kunnen aan de gebruiksvergunning voorwaarden verbinden indien deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand.*

Artikel 2.11.5 Weigeren gebruiksvergunning

Een gebruiksvergunning mag slechts en moet worden geweigerd indien:

- a. *de in de aanvraag vermelde wijze van gebruik van het bouwwerk in relatie tot de beoogde gebruiksfunctie geen brandveilig gebruik is en door het stellen van voorwaarden geen brandveilig gebruik kan worden bereikt, of*
- b. *de bouwvergunning is geweigerd.*

Artikel 2.11.6 Wijzigen en intrekken gebruiksvergunning

1. *Burgemeester en wethouders kunnen de gebruiksvergunning wijzigen:*
 - a. *indien een verandering van inzichten of van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk die bij de verlening van de gebruiksvergunning een rol hebben gespeeld dit noodzakelijk maakt, en*
 - b. *op verzoek van de vergunninghouder.*
2. *Burgemeester en wethouders kunnen de gebruiksvergunning intrekken:*
 - a. *indien blijkt dat zij de vergunning op grond van onjuiste of onvolledige gegevens hebben verleend;*
 - b. *indien blijkt dat de houder van de vergunning niet heeft voldaan aan een voorwaarde van de vergunning;*
 - c. *indien van de vergunning geen gebruik wordt gemaakt binnen 30 weken na het onherroepelijk worden van de vergunning;*
 - d. *indien van de vergunning gedurende een aansluitende periode van 30 weken of langer geen gebruik is gemaakt;*
 - e. *indien het belang in verband waarmee de vergunning is verleend dit vereist op grond van een verandering van inzichten of van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk, opgetreden na het verlenen van de vergunning, en het niet mogelijk blijkt door wijziging van de vergunning dat belang voldoende te beschermen;*
 - f. *op verzoek van de vergunninghouder.*
3. *Burgemeester en wethouders gaan niet over tot intrekking of wijziging van de gebruiksvergunning dan nadat zij de vergunninghouder in de gelegenheid hebben gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.*

Gebruiksvergunning Artikel 6.1.1 Vergunning gebruik bouwwerk

1. *'Het is verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden, waarin:*
 - a. *meer dan vijftig personen tegelijk aanwezig zullen zijn, anders dan in een één- of meergezinshuis;*

- b. *bedrijfsmatig de stoffen zullen worden opgeslagen die in de Regeling Bouwbesluit 2003 zijn omschreven als brandbaar, brandbevorderend en bij brand gevaar opleverend;*
 - c. *aan meer dan vier personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft;*
 - d. *aan meer dan tien kinderen jonger dan twaalf jaar, of aan meer dan tien lichamelijk en/of verstandelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft;*
 - e. *aan meer dan vier personen kamergewijs verhuren van een woning of woongebouw;*
 - f. *op basis van gelijkwaardige veiligheid, bepaald volgens de rekenregels van het Brandbeveiligingsconcept 'Beheersbaarheid van brand' (uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), een mate van veiligheid zal worden gerealiseerd die is beoogd met of krachtens de in de artikelen van het Bouwbesluit voor het bouwen van niet tot bewoning bestemde gebouwen gegeven voorschriften.*
 - g. *aan personen nachtverblijf wordt verschaft in niet daarvoor bestemde gebouwen zoals scholen, clubhuizen enz.*
2. *Burgemeester en wethouders kunnen aan de gebruiksvergunning slechts voorwaarden verbinden in het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand.*
 3. *Indien het belang waarvoor de vergunning is verleend dit vereist op grond van een verandering van de inzichten en/of verandering van de omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk, opgetreden na het verlenen van de vergunning, kunnen burgemeester en wethouders aan de vergunning nieuwe voorwaarden verbinden en gestelde voorwaarden wijzigen of intrekken.'*

Artikel 7 Wet verontreiniging oppervlaktewateren

1. *'Op de voorbereiding van een beschikking op een aanvraag om verlening van een vergunning krachtens artikel 1, eerste of vierde lid, of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1, derde lid, eerste volzin, voorzover dit bij die maatregel is bepaald, zijn afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing.
(...)*
4. *Het orgaan dat bevoegd is de beschikking op de aanvraag te geven, stelt de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorganen in de gelegenheid hem van advies te dienen omtrent het ontwerp van de beschikking.*
5. *De artikelen 8.8 tot en met 8.13, 8.15 tot en met 8.20, 8.21, voor zover het gevallen betreft waarop artikel 31a niet van toepassing is, 8.22, 8.27 en 21.1 van de Wet milieubeheer zijn van overeenkomstige toepassing met betrekking tot een vergunning als bedoeld in het eerste lid, met dien verstande dat voor die toepassing onder 'Onze Minister' wordt verstaan: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat.'*

Artikel 8.13 Wet Milieubeheer

1. *'Aan een vergunning kunnen in het belang van de bescherming van het milieu andere voorschriften worden verbonden. Die voorschriften kunnen in ieder geval inhouden:*

- d. dat moet worden voldaan aan daarbij aangegeven eisen ten aanzien van de vakbekwaamheid van in de inrichting werkzame personen;
 - e. dat aan de in de inrichting werkzame personen schriftelijk instructies worden gegeven om handelen in strijd met de vergunning, de daaraan verbonden voorschriften of krachtens artikel 8.44 gestelde regels tegen te gaan, en dat toezicht wordt gehouden op het naleven van die instructies;
 - f. dat met betrekking tot in het voorschrift geregelde, daarbij aangegeven onderwerpen moet worden voldaan aan nadere eisen die door een bij het voorschrift aangewezen bestuursorgaan worden gesteld.
 - i. dat met betrekking tot een bij het voorschrift aangegeven onderwerp waarover geen andere voorschriften aan de vergunning zijn verbonden, voldoende zorg in acht moet worden genomen.
3. Bij een voorschrift inzake nadere eisen als bedoeld in het eerste lid, onder f, kan worden aangegeven hoe van die eisen door het aangewezen bestuursorgaan openbaar wordt kennisgegeven.'

Artikel 17.1 Wet Milieubeheer

'Indien zich in een inrichting een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor het milieu zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, treft degene die de inrichting drijft, onmiddellijk de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd, om de gevolgen van die gebeurtenis te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

Artikel 17.2 Wet Milieubeheer

2. 'Degene die een inrichting drijft, waarin zich een voorval, als bedoeld in artikel 17.1, voordoet of heeft voorgedaan, meldt dat voorval zo spoedig mogelijk aan het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen, dan wel ingevolge artikel 8.41, tweede lid, onder a, het orgaan is waaraan de melding wordt gericht.'
3. Hij verstrekt dat bestuursorgaan tevens, zodra zij bekend zijn, de gegevens met betrekking tot:
 - a. de oorzaken van het voorval en de omstandigheden waaronder het voorval zich heeft voorgedaan;
 - b. de ten gevolge van het voorval vrijgekomen stoffen, alsmede hun eigenschappen;
 - c. andere gegevens die van belang zijn om de aard en de ernst van de gevolgen voor het milieu van het voorval te kunnen beoordelen;
 - d. de maatregelen die zijn genomen of worden overwogen om de gevolgen van het voorval te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken;
 - e. de maatregelen die worden overwogen om te voorkomen dat een zodanig voorval zich nogmaals kan voordoen.
4. Het bestuursorgaan dat een melding als bedoeld in het eerste of tweede lid ontvangt, geeft van die melding en de daarbij verstrekte gegevens onverwijld kennis aan:
 - a. de burgemeesters van de betrokken gemeenten;
 - b. de inspecteur;
 - c. de commissarissen van de Koningin in de betrokken provincies in de gevallen dat de gevolgen van het voorval zich voordoen dan wel kunnen voordoen buiten de grenzen van de gemeente waar de inrichting geheel of in hoofdzaak is gelegen;
 - d. gedeputeerde staten van de betrokken provincie in de gevallen dat het voorval verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg heeft;

e. andere bestuursorganen of overheidsdiensten, die direct belang hebben bij een onverwijfde mededeling.'

Artikel 2 Wet Rampen en Zware ongevallen

'Het college van burgemeester en wethouders is belast met de voorbereiding van de bestrijding van rampen en zware ongevallen in de gemeente, voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald. Het bevordert in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van rampen en zware ongevallen.

Artikel 3 Wet Rampen en Zware ongevallen

'Het college van burgemeester en wethouders stelt ten minste één maal per vier jaren een rampenplan vast, waarin risico's worden geïnventariseerd, de organisatie, de verantwoordelijkheden, de taken en de bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding worden beschreven en het beleid ten aanzien van het vaststellen van rampbestrijdingsplannen wordt vastgelegd.

- 1. Het rampenplan wordt tussentijds geactualiseerd, indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven.*
- 2. De risico-inventarisatie in het rampenplan bevat:*
 - a. een overzicht van de soorten rampen en zware ongevallen die de gemeente bedreigen en de mogelijke gevolgen daarvan;*
 - b. een overzicht van de risicovolle situaties binnen de gemeente waarbij zich een ramp of zwaar ongeval kan voordoen en de mogelijke gevolgen daarvan.*
- 3. Het in het rampenplan opgenomen beleid ten aanzien van het vaststellen van rampbestrijdingsplannen bevat in ieder geval een overzicht van rampen en zware ongevallen waarvan de plaats, aard en gevolgen voorzienbaar zijn en waarvoor een rampbestrijdingsplan wordt vastgesteld alsmede een termijn waarbinnen dat zal worden vastgesteld.*
- 4. Ten aanzien van de organisatie, verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden in het kader van de rampenbestrijding bevat het rampenplan in ieder geval:*
 - a. begripsomschrijvingen;*
 - b. een overzicht van diensten, instanties, organisaties en personen, die bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen kunnen worden betrokken;*
 - c. een schema met betrekking tot de leiding over en de gecoördineerde inzet van diensten en organisaties bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen;*
 - d. een intern en extern verbindings- en alarmeringsschema;*
 - e. een plan met betrekking tot de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders de informatie, bedoeld in [artikel 10b, eerste en tweede lid](#), en [10c](#) verschafft, de wijze waarop de burgemeester de informatie, bedoeld in [artikel 11a, eerste en tweede lid](#), verschafft, alsmede een plan met betrekking tot de waarschuwing van de bevolking;*
 - f. een plan met betrekking tot maatregelen te nemen bij een verplaatsing van de bevolking;*
 - g. een plan met betrekking tot de geneeskundige organisatie op het terrein waar een ramp of een zwaar ongeval heeft plaatsgevonden;*
 - h. een plan met betrekking tot de opvang en verzorging van slachtoffers;*
 - i. een plan met betrekking tot psychosociale nazorg;*
 - j. een plan met betrekking tot de voedselvoorziening van de bevolking;*

- k. een plan met betrekking tot maatregelen ten behoeve van de bevoorrading van met de bestrijding van rampen en zware ongevallen belaste diensten, instanties, organisaties en personen;
 - l. een plan met betrekking tot het beperken van de schadelijke gevolgen;
 - m. een plan met betrekking tot de vastlegging van gegevens met betrekking tot veroorzaakte schade;
 - n. een plan met betrekking tot de organisatie en inrichting van een centraal registratie- en inlichtingenbureau;
 - o. een plan met betrekking tot de verslaglegging;
 - p. een verzendlijst.
5. Het rampenplan is afgestemd op calamiteitenplannen als bedoeld in artikel 69 van de Waterstaatswet 1900 die betrekking hebben op geheel of ten dele binnen de gemeentegrenzen gelegen waterstaatswerken, alsmede op plannen, vastgesteld voor het gebied van aangrenzende gemeenten en van aangrenzende andere staten.
6. Het college van burgemeester en wethouders zendt het rampenplan en de wijzigingen daarop binnen een maand na vaststelling toe aan gedeputeerde staten, en ter kennisneming aan de commissaris van de Koning, de hoofdofficier van justitie alsmede aan de bestuursorganen die binnen de gemeentegrenzen belast zijn met aangelegenheden betreffende de waterstaatszorg, indien het plan voor de waterstaatszorg van belang is.
7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen criteria worden vastgesteld waaraan gedeputeerde staten ingevolge artikel 7 de kwaliteit van het rampenplan toetsen.'

Artikel 5 Wet Rampen en Zware ongevallen

1. 'Het bestuur van de regionale brandweer stelt ingevolge artikel 4, eerste lid, onderdeel 2, onder a, van de Brandweerwet 1985, ten minste één maal per vier jaren een beheersplan vast, waarin het beleid ten aanzien van de multidisciplinaire voorbereiding van de rampenbestrijding en ten aanzien van de waarborging van de benodigde capaciteit en kwaliteit van de organisatie van de rampenbestrijding is vastgelegd.
2. Het beheersplan bevat in ieder geval:
- a. het niveau van het hulpaanbod dat wordt nagestreefd op grond van de analyse van de risico-inventarisatie, bedoeld in [artikel 3, derde lid](#);
 - b. de op het niveau van het hulpaanbod, bedoeld in onderdeel a, afgestemde operationele prestaties van de brandweer, de politie en de geneeskundige hulpverleningsdiensten en ziekenhuizen, voor zover het de geneeskundige hulpverlening bij rampen en zware ongevallen als bedoeld in [artikel 1, onderdeel b, van de Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen](#), betreft, de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan;
 - c. de inzet van de organisaties, bedoeld in onderdeel b, in het kader van het voorkomen en beperken van risico's, de daarbij behorende capaciteit en deskundigheid en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan;
 - d. de op het niveau van het hulpaanbod, bedoeld in onderdeel a, afgestemde prestaties van andere bij de rampenbestrijding betrokken gemeentelijke diensten en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan;
 - e. het op het niveau van het hulpaanbod, bedoeld in onderdeel a, afgestemde opleidings- en oefenprogramma en de maatregelen gericht op de realisering of de instandhouding daarvan.

3. *Het beheersplan is afgestemd met de beheersplannen van de binnen de provincie gelegen andere brandweerregio's en met de beheersplannen in aangrenzende provincies.*
4. *Het beheersplan wordt tussentijds geactualiseerd, indien gewijzigde omstandigheden daartoe aanleiding geven.*
5. *Het beheersplan wordt vastgesteld in overeenstemming met het regionale college en het bestuur van de GHOR-regio.*
6. *Het bestuur van de regionale brandweer zendt het beheersplan en de wijzigingen daarop binnen een maand na vaststelling toe aan gedeputeerde staten, en ter kennisneming aan de commissaris van de Koning, alsmede aan de bestuursorganen die binnen het grondgebied van de aan de regeling, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Brandweerwet 1985, deelnemende gemeenten, belast zijn met aangelegenheden betreffende de waterstaatszorg.*
7. *Bij algemene maatregel van bestuur kunnen criteria worden vastgesteld waaraan gedeputeerde staten ingevolge artikel 9 de kwaliteit van het beheersplan toetsen.'*

Artikel 10b Wet Rampen en Zware ongevallen

1. *'Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat de bevolking, de commissaris van de Koning en Onze Minister op passende wijze informatie wordt verschaft over de rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de maatregelen die zijn getroffen ter voorkoming en bestrijding van deze rampen en zware ongevallen en de bij deze rampen en zware ongevallen te volgen gedragslijn.*
2. *Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat de bij de bestrijding van rampen en zware ongevallen betrokken personen op passende wijze informatie wordt verschaft over de rampen en zware ongevallen die de bevolking en het milieu kunnen treffen, de risico's die hun inzet kan hebben voor hun gezondheid en de voorzorgsmaatregelen die in verband daarmee zijn of zullen worden getroffen.*

Artikel 15b Kernenergiewet

1. *'De vergunning kan slechts worden geweigerd in het belang van:
a. de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen;
b. de veiligheid van de staat;
(..)*
2. *Bij algemene maatregel van bestuur kunnen naast de in het eerste lid bedoelde belangen andere belangen worden aangewezen.*
3. *Indien Wij niet binnen drie maanden na het in werking treden van een algemene maatregel van bestuur als in het tweede lid bedoeld aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal een voorstel van wet hebben doen toekomen tot wijziging van deze wet overeenkomstig die maatregel of indien zodanig voorstel wordt ingetrokken of verworpen, trekken Wij de maatregel onverwijld in.'*

Artikel 15c Kernenergiewet

1. *'In een vergunning wordt duidelijk aangegeven waarop zij betrekking heeft. De aanvraag om de vergunning maakt deel uit van de vergunning, voor zover dat in de vergunning is aangegeven.*
2. *Een vergunning kan ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen onder beperkingen worden verleend.*



3. *Aan een vergunning worden, met inachtneming van de dienaangaande bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels, de voorschriften verbonden, die nodig zijn ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15 b aangewezen belangen. Voor zover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen van de betrokken activiteit voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, worden daaraan de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd.*
4. *Voor zover ten aanzien van de betrokken splijtstoffen, ertsen, inrichtingen of uitrustingen regels gelden krachtens artikel 21, kunnen de voorschriften daarvan alleen afwijken, voor zover dat bij die regels is toegestaan.'*

Artikel 15d Kernenergiewet

1. *'De aan een vergunning te verbinden voorschriften geven de doeleinden aan, die de vergunninghouder ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen op een door hem te bepalen wijze dient te verwezenlijken.*
2. *Voor zover dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, kunnen de voorschriften inhouden dat daarbij aangegeven middelen ter bescherming van de bij of krachtens artikel 15b aangewezen belangen moeten worden toegepast.*

Artikel 18a Kernenergiewet

1. *'Het bevoegd gezag beziet regelmatig of de beperkingen waaronder een vergunning is verleend, en de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van mensen, dieren, planten en goederen.*
2. *Het bevoegd gezag wijzigt de beperkingen waaronder de vergunning is verleend en de voorschriften die daaraan zijn verbonden, vult deze aan of trekt ze in, dan wel brengt alsnog beperkingen aan, of verbindt alsnog voorschriften aan de vergunning, voor zover blijkt dat de nadelige gevolgen die de betrokken activiteit voor mensen, dieren, planten en goederen veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming daarvan verder kunnen worden beperkt.*
3. *Bij algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop het eerste lid wordt toegepast met betrekking tot daarbij aangewezen categorieën van handelingen. Bij de maatregel kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.*
4. *Met betrekking tot de beslissing ter zake en de inhoud van die beperkingen en voorschriften zijn de artikelen 15b tot en met 15e van overeenkomstige toepassing.'*

Artikel 31 Kernenergiewet

1. *Aan een vergunning worden met inachtneming van de dienaangaande bij algemene maatregel van bestuur gestelde regelen de met het oog op de bescherming van mensen, dieren, planten en goederen nodige voorschriften verbonden. Voor zover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen van de betrokken activiteit voor mensen, dieren, planten en goederen niet kunnen worden voorkomen, worden daaraan de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevegd.*
2. *Zodanige voorschriften kunnen de verplichting inhouden te voldoen aan door bestuursorganen, die bij het voorschrift zijn aangewezen, gestelde nadere eisen. Bij*

- het stellen van zodanige eis wordt tevens het tijdstip bepaald, waarop ten aanzien van die eis de verplichting ingaat.*
3. *Een vergunning kan ter bescherming van de in het eerste lid genoemde belangen onder beperkingen worden verleend.*
 4. *De artikelen 18a tot en met 20a zijn van overeenkomstige toepassing.'*

Artikel 40 Kernenergiewet

1. *Onze Minister en Onze Minister wie het aangaat, zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van de organisatie ten behoeve van een doelmatige bestrijding van ongevallen binnen of buiten Nederland met categorie A-objecten en voor de coördinatie van die bestrijding. Zij bevorderen voorts in het bijzonder het houden van oefeningen en de totstandkoming van afspraken, die nodig zijn voor een doelmatige bestrijding van deze ongevallen.*
2. *Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding van de organisatie ten behoeve van een doelmatige bestrijding van ongevallen met categorie B-objecten. De burgemeester is verantwoordelijk voor de coördinatie van die bestrijding.'*

Artikel 41 Kernenergiewet

'De voorbereiding door provincies en de colleges van burgemeester en wethouders van de bestrijding van ongevallen met categorie A-objecten en categorie B-objecten geschiedt overeenkomstig de bepalingen van Hoofdstuk II van de Wet rampen en zware ongevallen.'

Artikel 46 Kernenergiewet

1. *'Indien zich een ongeval voordoet met een categorie A-object of met een categorie B-object dat krachtens artikel 42 als een ongeval met een A-object wordt bestreden, stelt Onze Minister wie het aangaat, regels of treft hij maatregelen, zo nodig met behulp van de sterke arm, om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.*
2. *De in het eerste lid bedoelde regels en maatregelen kunnen onder meer betrekking hebben op:*
 - a. *de toegang van mensen, dieren, planten of goederen tot het verontreinigde gebied,*
 - b. *het verblijf binnenshuis van mens en dier,*
 - c. *het brengen van mensen, dieren, planten of goederen binnen het verontreinigde gebied naar elders binnen of buiten het verontreinigde gebied,*
 - d. *het uitwendig ontsmetten en het behandelen van inwendige besmetting van mensen, alsmede het verstrekken van beschermende stoffen aan mensen,*
 - e. *het in verband met stralingsgevaar onderwerpen van personen of dieren aan een geneeskundig of veterinaire onderzoek,*
 - f. *het begraven, verbranden, bewaren, behandelen of vervoeren van lijken van personen, die mogelijk radioactief besmet zijn,*
 - g. *het in beslag nemen of het vernietigen van dieren, planten en goederen, die mogelijk radioactief besmet zijn,*
 - h. *het ontsmetten van dieren of goederen,*
 - i. *het versnellen van de afvoer of het doorspoelen van verontreinigd oppervlaktewater,*
 - j. *het beschermen van oppervlaktewater en de drinkwatervoorziening,*

- k. *het onttrekken van primair slib aan het slibverwerkingsproces, of het verbieden of beperken van het gebruik van oppervlaktewater, en*
 - l. *het telen en oogsten van land- en tuinbouwprodukten, het sluiten van kassen, het weiden, vangen en slachten van dieren en het vissen.*
3. *Onze Minister wie het aangaat, stelt geen regels en treft geen maatregelen dan na overleg met Onze Minister alsmede met de burgemeester en de commissaris van de Koning, die hierbij in het bijzonder betrokken zijn, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet.'*

Artikel 48 Kernenergiewet

1. *'Indien zich een ongeval voordoet met een categorie A-object, als bedoeld in artikel 38, onderdeel c, onder 3^o, kan Onze Minister van Defensie, in overeenstemming met Onze Minister en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, degene die het daarbij betrokken object onder zijn beheer heeft, bij beschikking bevelen de maatregelen te nemen die naar zijn oordeel nodig zijn om de gevolgen van dat ongeval zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Artikel 47, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.*
2. *De burgemeester van de gemeente waar zich het ongeval heeft voorgedaan, kan Onze Minister van Defensie verzoeken gebruik te maken van de bevoegdheid, bedoeld in het eerste lid. Op dit verzoek wordt zo spoedig mogelijk beschikt.*
3. *Artikel 47, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.'*

Artikel 4 Wet milieugevaarlijke stoffen

1. *'Degene die een kennisgeving doet als bedoeld in artikel 3, is verplicht bij die kennisgeving bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens met betrekking tot de mogelijke effecten van de stof op mens of milieu schriftelijk over te leggen. Deze gegevens betreffen:*
 - a. *de identiteit, de eigenschappen en de gevaren van de stof;*
 - b. *de hoeveelheid van de stof waarvan de vervaardiging, de invoer of het aan een ander ter beschikking stellen wordt beoogd;*
 - c. *de verwachte toepassing van de stof;*
 - d. *mogelijkheden om de stof onschadelijk te maken;*
 - e. *aanbevolen aanwijzingen voor het gebruik van de stof, aanbevolen maatregelen om verspreiding van de stof te voorkomen en aanbevolen noodmaatregelen bij een ongeval met de stof.*
2. *Indien de kennisgeving betrekking heeft op het vervaardigen van de stof, is hij tevens verplicht schriftelijk de plaats mede te delen, waar de stof wordt vervaardigd.*
3. *Indien de kennisgeving betrekking heeft op het invoeren of het aan een ander ter beschikking stellen van de stof, is hij tevens verplicht schriftelijk over te leggen:*
 - (...)
 - c. *een voorstel voor de bij vervoer en opslag te nemen maatregelen ter bescherming van mens en milieu tegen de mogelijke nadelige effecten van de stof.'*

Artikel 20 Wet milieugevaarlijke stoffen

1. *Indien degene die beroepshalve stoffen of preparaten vervaardigt, in Nederland invoert, toepast of aan een ander ter beschikking stelt, met betrekking tot een stof of een preparaat nieuwe kennis verkrijgt, waaruit ernstige gevaren voor mens of milieu blijken of redelijkerwijs kunnen worden afgeleid, is hij verplicht, onverminderd het*

- bepaalde bij of krachtens artikel 13, zodanige kennis zo spoedig mogelijk schriftelijk aan Onze Minister te melden.
2. Indien een persoon als bedoeld in het eerste lid kennis verkrijgt van een belangrijke nieuwe toepassing van een stof of een preparaat, waaruit ernstige gevaren voor mens of milieu blijken of redelijkerwijs kunnen worden afgeleid, is hij verplicht, onverminderd het bepaalde bij of krachtens artikel 13, zodanige kennis zo spoedig mogelijk schriftelijk aan Onze Minister te melden.
 3. Onze Minister zendt zo spoedig mogelijk een exemplaar van door hem ontvangen stukken als bedoeld in het eerste en tweede lid aan Onze Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
 4. Met betrekking tot het in het eerste en tweede lid bepaalde kunnen bij algemene maatregelen van bestuur nadere regelen worden gesteld. Artikel 6, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.'

Artikel 24 Wet milieugevaarlijke stoffen

1. 'Bij algemene maatregel van bestuur kunnen, indien een redelijk vermoeden is gerezen dat door handelingen met stoffen of preparaten ongewenste effecten zullen ontstaan voor mens of milieu, regelen worden gesteld met betrekking tot het vervaardigen, in Nederland invoeren, toepassen, voorhanden hebben, aan een ander ter beschikking stellen, vervoeren, uitvoeren en zich ontdoen van deze stoffen of preparaten.

Artikel 64 Wet milieugevaarlijke stoffen

'Handhaving

Met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn de artikelen 18.3 tot en met 18.16 van de Wet milieubeheer van toepassing.

1. Het in artikel 18.2 van de Wet milieubeheer bedoelde bestuursorgaan heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van deze wet voor degene die de betrokken inrichting drijft, geldende voorschriften.
2. Onverminderd het tweede lid heeft Onze betrokken Minister tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens deze wet.'

Artikel 2 Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI)

1. 'Dit besluit is van toepassing op de besluiten, bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, met betrekking tot:
 - a. een inrichting waarop het Besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is;
 - b. een inrichting die bestemd is voor de opslag in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van het Besluit risico's zware ongevallen 1999, al dan niet in combinatie met andere stoffen en producten;
 - c. een door Onze Minister bij regeling aangewezen spoorwegemplacement dat gebruikt wordt voor het rangeren van wagons met gevaarlijke stoffen;
 - d. andere door Onze Minister bij regeling aangewezen categorieën van inrichtingen dan de inrichtingen, bedoeld in de onderdelen a tot en met c, waarvan het plaatsgebonden risico, berekend volgens bij die regeling gestelde regels, hoger is of kan zijn dan 10-6 per jaar, niet zijnde inrichtingen waarvoor regels gelden krachtens artikel 8.40 van de wet;
 - e. een LPG-tankstation als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit LPG-tankstations milieubeheer;

- f. een inrichting waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage worden opgeslagen in een hoeveelheid van meer dan 10 000 kg per opslagplaats, niet zijnde een inrichting als bedoeld in onderdeel a of d;
- g. een inrichting waarin een koel- of vriesinstallatie aanwezig is met een inhoud van meer dan 400 kg ammoniak, niet zijnde een inrichting als bedoeld in onderdeel a of d, en
- h. andere door Onze Minister bij regeling aangewezen categorieën van inrichtingen dan de inrichtingen, bedoeld in de onderdelen e tot en met g, waarvan het plaatsgebonden risico, berekend volgens bij die regeling gestelde regels, hoger is of kan zijn dan 10–6 per jaar en waarvoor bij die regeling afstanden tot al dan niet geprojecteerde kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten zijn vastgesteld, niet zijnde inrichtingen waarvoor regels gelden krachtens artikel 8.40 van de wet.
(...)

Artikel 12 Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI)

1. *‘Indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vijfde lid, vaststelt, (=vergunning) wordt in de motivering van het desbetreffende besluit in elk geval vermeld:*
 - a. *de aanwezige dichtheid van personen in het invloedsgebied van de desbetreffende inrichting op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld;*
 - b. *het groepsrisico van de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft en in een geval als bedoeld in artikel 4, derde lid, tevens de bijdrage van de verandering van de inrichting aan het totale groepsrisico van de inrichting, vergeleken met de kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 0–5 per jaar, met de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10–7 per jaar en met de kans op een ongeval met 1000 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10–9 per jaar;*
 - c. *de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;*
 - d. *de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen in de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft, en*
 - e. *de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de inrichting waarop dat besluit betrekking heeft, om zich in veiligheid te brengen indien zich in die inrichting een ramp of zwaar ongeval voordoet.*
2. *Alvorens het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in het eerste lid vaststelt, voert dat bevoegd gezag overleg met burgemeester en wethouders van de gemeenten waarvan het grondgebied geheel of gedeeltelijk ligt binnen het invloedsgebied van de desbetreffende inrichting.*
3. *Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, het bestuur van de regionale brandweer in wier gebied de inrichting ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid advies uit te brengen over het groepsrisico en de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval.’*

Artikel 13 Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI)

1. *‘Indien het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste tot en met derde lid, vaststelt, wordt in de toelichting op het desbetreffende besluit, behoudens het vierde en vijfde lid, in elk geval vermeld:*

- a. *de aanwezigheid en de op grond van dat besluit te verwachten dichtheid van personen in het invloedsgebied van de inrichting of inrichtingen die het groepsrisico mede veroorzaakt of veroorzaken, voorzover het invloedsgebied ligt binnen het gebied waarop dat besluit betrekking heeft, op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld;*
 - b. *het groepsrisico per inrichting op het tijdstip waarop dat besluit wordt vastgesteld en de bijdrage van de in dat besluit toegelaten kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten aan de hoogte van het groepsrisico, vergeleken met de kans op een ongeval met 10 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10–5 per jaar, met de kans op een ongeval met 100 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10–7 per jaar en met de kans op een ongeval met 1000 of meer dodelijke slachtoffers van ten hoogste 10–9 per jaar;*
 - c. *indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die worden toegepast door degene die de inrichting drijft, die dat risico mede veroorzaakt en, indien van toepassing, de voorschriften die zijn of worden verbonden aan de voor die inrichting geldende vergunning, bedoeld in artikel 8.1 van de wet;*
 - d. *indien mogelijk, de maatregelen ter beperking van het groepsrisico die in dat besluit zijn opgenomen;*
 - e. *de voorschriften ter beperking van het groepsrisico die het bevoegd gezag voornemens is te verbinden aan de voor een inrichting, die behoort tot een categorie van inrichtingen ten behoeve waarvan dat besluit wordt vastgesteld, te verlenen vergunning, bedoeld in artikel 8.1 van de wet (=wet milieubeheer);*
 - f. *de voor- en nadelen van andere mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen met een lager groepsrisico;*
 - g. *de mogelijkheden en de voorgenomen maatregelen tot beperking van het groepsrisico in de nabije toekomst;*
 - h. *de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval als bedoeld in artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen in de inrichting die het groepsrisico veroorzaakt, waarvan de gevolgen zich uitstrekken buiten die inrichting, en*
 - i. *de mogelijkheden voor personen die zich bevinden in het invloedsgebied van de inrichting die het groepsrisico veroorzaakt, om zich in veiligheid te brengen indien zich in die inrichting een ramp of zwaar ongeval voordoet.*
2. *Alvorens het bevoegd gezag een besluit als bedoeld in het eerste lid vaststelt, voert dat bevoegd gezag overleg met het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 8.1, eerste lid, van de wet voor een inrichting die mede bepalend is voor de hoogte van het groepsrisico in het gebied waarop dat besluit betrekking heeft.*
 3. *Voorafgaand aan de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid stelt het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, het bestuur van de regionale brandweer in wier gebied het gebied ligt waarop dat besluit betrekking heeft, in de gelegenheid advies uit te brengen over het groepsrisico en de mogelijkheden tot voorbereiding van bestrijding en beperking van de omvang van een ramp of zwaar ongeval.*
 4. *In afwijking van het eerste lid kan het bevoegd gezag in de toelichting op een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, verwijzen naar een gemeentelijk of regionaal structuurplan of naar een streekplan als bedoeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, indien in dat plan een samenhangende visie is opgenomen over de gewenste planologische ontwikkeling van een breder gebied in relatie tot voorkoming of bestrijding van een ramp of zwaar ongeval en in dat plan ten minste aandacht is besteed aan de onderwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen f tot en met i.*

5. *Dit artikel is niet van toepassing op een besluit tot goedkeuring als bedoeld in de artikelen 11, tweede lid, en 28 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, op een besluit omtrent een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19, eerste lid, van die wet en op een besluit als bedoeld in artikel 37 van die wet.'*

Artikel 14 Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI)

1. *'Het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, kan in overeenstemming met het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 5, eerste en tweede lid, voor inrichtingen als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a tot en met d, of voor een gebied waarin die inrichtingen zijn gelegen, de ligging van de veiligheidscontour vaststellen waar het plaatsgebonden risico op het tijdstip van vaststelling van die contour, op grond van de krachtens artikel 8.1 van de wet (=wet milieubeheer) voor de desbetreffende inrichting of de desbetreffende afzonderlijke inrichtingen geldende vergunning, ten hoogste 10–6 is.*
2. *De berekening van het plaatsgebonden risico, bedoeld in het eerste lid, wordt uitgevoerd volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels.*
3. *Bij de vaststelling van een veiligheidscontour als bedoeld in het eerste lid kunnen worden betrokken:*
 - a. *de met betrekking tot de desbetreffende inrichting en het gebied waarin die inrichting is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de externe veiligheid;*
 - b. *de mogelijke cumulatie van het plaatsgebonden risico in verband met de aanwezigheid van andere inrichtingen, en*
 - c. *de mogelijkheden om het groepsrisico zoveel mogelijk te beperken.*
4. *Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste of derde lid, wordt de veiligheidscontour zodanig vastgesteld dat binnen die contour uitsluitend kwetsbare objecten, beperkt kwetsbare objecten of andere inrichtingen dan inrichtingen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met h, aanwezig of geprojecteerd zijn, indien die objecten of inrichtingen een functionele binding hebben met de inrichtingen, bedoeld in artikel 15, eerste lid, onderdelen a tot en met d, of met het gebied waarvoor de veiligheidscontour wordt vastgesteld.*
5. *Op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van de veiligheidscontour, bedoeld in het eerste lid, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.*
6. *Degene die een inrichting drijft binnen het gebied waarvoor het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, voornemens is toepassing te geven aan het eerste lid, verstrekt op verzoek van dat bevoegd gezag de gegevens benodigd voor de vaststelling van de veiligheidscontour, met dien verstande dat geen gegevens hoeven te worden verstrekt indien daarvoor berekeningen nodig zijn.*
7. *Het zesde lid blijft buiten toepassing indien de gegevens eerder aan het bevoegd gezag zijn verstrekt.*
8. *Het verzoek van het bevoegd gezag, bedoeld in het zesde lid, wordt schriftelijk gedaan en vermeldt een termijn van ten hoogste drie maanden waarbinnen aan dat verzoek wordt voldaan.'*

Artikel 15 Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI)

1. *'Het bevoegd gezag draagt bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in artikel 4, eerste tot en met vierde lid, ervoor zorg dat dat besluit steunt op een berekening van het plaatsgebonden risico en het groepsrisico, die is uitgevoerd volgens bij regeling van Onze Minister gestelde regels, indien dat besluit betrekking heeft op:*
 - a. *een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdelen a tot en met d;*

- b. een LPG-tankstation als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel e, waarvan de doorzet van LPG 1500 m³ of meer per jaar bedraagt;
 - c. een inrichting waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage worden opgeslagen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel f, indien in die inrichting:
 - 1^o. in een tot die inrichting behorende opslagplaats brandbare gevaarlijke stoffen aanwezig zijn met een stikstofgehalte van meer dan 1,5 gewichtsprocent van de totale hoeveelheid in die opslagplaats aanwezige gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen;
 - 2^o. een opslagplaats aanwezig is waarvan het vloeroppervlak groter is dan 2500 m², of
 - 3^o. meer dan honderd maal per jaar stoffen of preparaten die bij of krachtens het Besluit verpakking en aanduiding milieugevaarlijke stoffen en preparaten zijn ingedeeld als zeer vergiftig, in de open lucht worden gelost en geladen, of
 - d. een inrichting waarin een koel- of vriesinstallatie aanwezig is als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel g, met een inhoud van 10 000 kg ammoniak of meer.
2. Het bevoegd gezag, bedoeld in het eerste lid, maakt geen gebruik van gegevens met betrekking tot het plaatsgebonden risico en het groepsrisico die aan hem zijn verstrekt door degene die de inrichting drijft, indien die gegevens meer dan vijf jaar voor het tijdstip van de vaststelling van een besluit als bedoeld in het eerste lid voor de laatste maal zijn geactualiseerd.'
-

Artikel 49 Wet kinderopvang

1. 'Een houder van een kindercentrum biedt verantwoorde kinderopvang aan waaronder wordt verstaan opvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.
2. Een houder van een gastouderbureau draagt zorg voor een verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden van het bureau, waaronder wordt verstaan het tot stand brengen en begeleiden van gastouderopvang die bijdraagt aan een goede en gezonde ontwikkeling van het kind in een veilige en gezonde omgeving.'

Artikel 50 Wet kinderopvang

1. 'De houder van een kindercentrum organiseert de kinderopvang op zodanige wijze, voorziet het kindercentrum zowel kwalitatief, als kwantitatief zodanig van personeel en materieel, draagt zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling, en voert een zodanig pedagogisch beleid dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde kinderopvang. Ter uitvoering van de eerste volzin besteedt de houder in ieder geval aantoonbaar aandacht aan het aantal beroepskrachten in relatie tot het aantal kinderen per leeftijdscategorie, de groepsgrootte, de opleidingseisen van de beroepskrachten en de voorwaarden waaronder en de mate waarin beroepskrachten in opleiding kunnen worden belast met de verzorging en opvang van kinderen.'

Artikel 51 Wet kinderopvang

'De houder voert een beleid dat ertoe leidt dat de veiligheid en de gezondheid van de op te vangen kinderen in elk door hem geëxploiteerd kindercentrum zoveel mogelijk is

gewaarborgd. De houder legt, voor zover hierin niet wordt voorzien bij of krachtens andere wet- en regelgeving, in een risico-inventarisatie schriftelijk vast welke risico's de opvang van kinderen met zich brengt.'

Artikel 56 Wet kinderopvang

1. *'De houder van een gastouderbureau organiseert zijn werkzaamheden op zodanige wijze, voorziet het bureau zowel kwalitatief als kwantitatief zodanig van personeel en materieel, draagt zorg voor een zodanige verantwoordelijkheidstoedeling en voert een zodanig beleid, dat een en ander leidt of redelijkerwijs moet leiden tot verantwoorde uitvoering van de werkzaamheden.*
2. *De artikelen 52, 53 en 54 zijn van overeenkomstige toepassing op de houder van een gastouderbureau.*
3. *Op personen werkzaam bij een gastouderbureau en op gastouders is artikel 50, tweede, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.'*

Artikel 57 Wet kinderopvang

'Indien de kinderopvang in een kindercentrum geschiedt uitsluitend en onbezoldigd door ten minste een van de ouders van de in die voorziening opgevangen kinderen worden voor de toepassing van artikel 50, eerste lid, ouders gelijkgesteld met personeel en beroepskrachten. Op ouders, bedoeld in de eerste zin, is artikel 50, tweede, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.'

Artikel 61 Wet kinderopvang

1. *'Het college van burgemeester en wethouders ziet toe op de naleving van de bij of krachtens hoofdstuk 3 gestelde regels, onderscheidenlijk de krachtens artikel 65 gegeven aanwijzingen en bevelen en de krachtens artikel 66, eerste lid, gegeven bevelen tot sluiting dan wel de krachtens artikel 66, tweede lid, uitgevaardigde verboden. Het college van burgemeester en wethouders wijst ambtenaren van de GGD aan als toezichthouder.'*

Artikel 65 Wet kinderopvang

1. *'Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin zich een kindercentrum of een gastouderbureau bevindt dat de bij of krachtens hoofdstuk 3, paragrafen 2 en 3, gegeven voorschriften niet of in onvoldoende mate naleeft, kan de houder een schriftelijke aanwijzing geven.'*

Bijlage 5 Geraadpleegde wetten, literatuur en documenten

Achtergronden certificatie en accreditatie, Raad voor Accreditatie, juli 1999

Arbeidsomstandighedenwet 2007

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2007, wet van 18 maart 1999, houdende bepalingen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden (Arbeidsomstandighedenwet 1998) (<wetten.overheid.nl/cgi-bin/deeplink/law1/title=ARBEIDSOMSTANDIGHEDENWET%201998 ->)

Brochure Effectbeoordeling voorgenomen regelgeving 2003

Ministerie van Economische Zaken, Den Haag 2003

Bouwverordening Breda 2007

Bouwverordening Breda 2007, Raadsbesluit nr. 29566, Breda, 15 februari 2007

Toelichting behorende bij de 'Bouwverordening 2007', Breda 2007

Bouwbesluit 2003

Bouwbesluit 2003, houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot het bouwen van bouwwerken uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu (Bouwbesluit), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Stb. 2001, 410, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2006, 586, 30 november 2006, (<www.vrom.nl/bouwbesluit>)

Besluit Bedrijfsbrandweren

Ministerie van Binnenlandse Zaken, houdende regels betreffende bedrijfsbrandweren, 17 januari 1990 (<wetten.overheid.nl/cgi-bin/deeplink/law1/title=Besluit%20bedrijfsbrandweren ->)

Besluit Risico's Zware Ongevallen

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 27 mei 1999 (<<http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/deeplink/law1/title=BESLUIT%20RISICO'S%20ZWARE%20ONGEVALLLEN%201999>>)

Brandweerwet 1985

Ministerie van Binnenlandse Zaken, houdende nieuwe regels met betrekking tot het brandweerwezen, 30 januari 1985, (<wetten.overheid.nl/cgi-bin/deeplink/law1/title=Brandweerwet%201985 ->)

Certificering en keurmerken: bouwsteen voor een positiebepaling van LNV, Den Haag 2001 (2001/063)

Eindrapport naleving en handhaving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 2000-2001

H.M. Prinsen en R.M.M. Vossen, , Den Haag oktober 2002

Europese Richtlijn

Richtlijn van de Raad, betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van

de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk,
89/391/EEG, Luxemburg, 12 juni 1989

Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving 2004

Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving, De 'Tafel van 11' Den Haag: Ministerie van Justitie 2004 (<www.justitie.nl> via opsporing en handhaving/rechtshandhaving/expertisecentrum/producten, instrumenten en methoden).

Folder Bedrijfseffectentoets oktober 2006

Ministerie van Economische Zaken, ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Justitie, Meldpunt Voorgenomen Regelgeving, Den Haag 2006, (<<http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=147686&rid=147693>> en <https://www.bedrijfseffectentoets.nl/>)

Folder Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets oktober 2006

Ministerie van Economische Zaken, ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Justitie, Meldpunt Voorgenomen Regelgeving, Den Haag 2006, (<<http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=147686&rid=147693>>)

Handhaving en certificering. Kansen en risico's van certificering voor de naleving van regelgeving, rapport van de B&A Groep, Den Haag 2002

'In slak en As', VROM-Inspectie Regio Zuid, Den Haag 7 oktober 2002

Interne instructie Arbeidsinspectie 2003

Arbeidsinspectie, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Interne instructie Arbeidsinspectie Bedrijfshulpverlening', Den Haag, 2003

Leidraad veiligheid publieksevenementen, Een systematische aanpak voor risicoanalyse en voorbereiding,

Uitwerking van het eerder uitgegeven rapport '*Naar een Handreiking publieksevenementen*', uitgevoerd door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra in samenwerking met onderzoeksbureau Eysink Smeets & Etman, 2001, (<www.nifv.nl/web/show/file/id=71708/filename=Leidraad_Veiligheid_publieksevenementen.pdf/page=71677>.)

MDW-rapport Normalisatie en certificatie 1996, Handhaving en certificering: kansen en risico's van certificering voor de naleving van regelgeving, Den Haag 2002.

Nederlandse Norm, NEN 4000 (nl) Bedrijfshulpverlening, In-company emergency services, Nederlands Normalisatie-Instituut, Normcommissie 302 013 'Bedrijfshulpverlening', ICS 13.200, december 2006

Rapport klanttevredenheidsonderzoek Raad voor Accreditatie, Vereniging Overleg van Certificatie-instellingen, oktober 2001

Rapport brand cellencomplex Schiphol-Oost

Brand cellencomplex Schiphol-Oost, Eindrapport van het onderzoek naar de brand in het detentie- en uitzetcentrum Schiphol-Oost in de nacht van 26 op 27 oktober 2005,

Onderzoeksraad voor Veiligheid, Den Haag, 21 september 2006
(<http://www.onderzoeksraad.nl/>)

Rapport Schipholbrand: waar het echt om gaat...

G. Suurmond (2006), Rapport Schipholbrand: waar het echt om gaat..., *Nederlands Juristenblad* d.d. 3 november 2006, aflevering 39, pp. 2233-2236

Relatie arbeids- en publieksveiligheid,

Rapport arbeids- en publieksveiligheid, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nibra 2002

Samenvatting Bedrijfseffectentoets 2006

Ministerie van Economische Zaken, Commissie Stevens, Den Haag, september 2006
(<http://www.minez.nl/content.jsp?objectid=145677&rid=145676>)

Verslag onderzoekscommissie brand OK Twenteborg Ziekenhuis,

Drs. F.B.M. Sanders, prof. dr. B.A.J.M. de Mol, dhr. E. Monteban, prof. dr. B.J.M. Ale, Hilversum februari 2007

Wet veiligheidsregio's

Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's), Nr. 2 Voorstel van Wet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 2

Wet veiligheidsregio's

Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's), Nr. 3 Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 3

Wet veiligheidsregio's

Bepalingen over de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulpverlening (Wet veiligheidsregio's), nr. 4 Advies Raad van State en nader rapport, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 117, nr. 4

Woningwet

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, wet tot herziening van de Woningwet, 29 augustus 1991 (www.vrom.nl/woningwet)



**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Directie Arbeidsomstandigheden

Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

