

Hang- en sluitwerk verplicht?

**De regelgeving waarlangs een
verbetering van het hang- en
sluitwerk kan worden
afgedwongen**

Een notitie voor intern gebruik
binnen het LBVM

Amsterdam, 18 maart 1992
Van Dijk, Van Someren en Partners
in opdracht van LBVM
Caro Vermeulen
m.m.v. Paul van Someren

Inhoudsopgave

	Pagina:
Algemeen	1
1 Inleiding	3
2 Artikel 168 Gemeentewet in praktijk	4
3 Wet- en regelgeving met betrekking tot woningbouw	6
4 Knelpunten bij de praktijk van artikel 168 Gemeentewet	8
5 De procedure voor het opnemen van de normen via artikel 168 Gemeentewet	10
6 Verdere ideeën omtrent "veilig bouwen"	11
6.1 Het 'straffen' van on-veilig bouwen	11
6.2 Het 'belonen' van veilig bouwen	12
6.3 Een mogelijke rol van de VNG	12
7 Samenvatting en conclusies	13
Nawoord	15

Algemeen

Deze notitie maakt deel uit van een serie van acht korte onderzoeken, uitgevoerd door Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) in opdracht van het Landelijk Bureau Voorkoming Misdrijven (LBVM).

De basis van dit onderzoek vormden een aantal (meer of minder) concrete vragen over het gebruik van technopreventieve middelen en daaruit voortvloeiende situaties die de medewerkers van Regionale Bureaus Voorkoming Misdrijven (RBVM) in praktijk tegen kwamen.

De kern van deze vragen was steeds 'regelgeving': wat zeggen de wet en andere regelingen over het gebruik van technopreventieve middelen en wat zijn de gevolgen van dit gebruik? Of, meer algemeen: hoe is dit onderwerp eigenlijk wettelijk geregeld?

Al deze vragen zijn in de eerste (algemene, oriënterende) fase geïnventariseerd bij medewerkers van RBVM's. Uit deze inventarisatie is de volgende lijst onderwerpen naar voren gekomen. In deze notitie besteden we aandacht aan onderwerp

- 1 Wat zijn de regels voor het opslaan van wapens?
- 2 **Artikel 168 van de Gemeentewet biedt de mogelijkheid tot het stellen van eisen aan hang- en sluitwerk in nieuwbouw. Hoe werkt dit artikel in praktijk?**
- 3 Wat zijn, in juridisch opzicht, de gevolgen van het gebruik maken van anti-vandalismevoorzieningen, als anti-klimpasta en anti-klimbeugels?
- 4 Wat zijn, in juridisch opzicht, de gevolgen van het gebruik maken van schrikdraad, anders dan in de veehouderij?
- 5 Wat zijn de juridische voorwaarden en gevolgen voor het gebruik van c.c.t.v. in openbare ruimte?
- 6 Wat zijn de regels voor de opslag van opiaten bij bijvoorbeeld apotheken?
- 7 Wat zijn de regels voor de opslag van gegevens, sleutels, en dergelijke door de particuliere beveiligingsdiensten?
- 8 Hoe werkt in praktijk de controle op een particuliere alarmcentrale zoals die is voorgeschreven in de Wet op de Weerkorpsen?

Elk van de onderwerpen is in een aparte notitie uitgewerkt door DSP. In de tweede fase is een antwoord geformuleerd op de negen vragen.

Het antwoord op een vraag kwam tot stand door het (vaak telefonisch, soms 'persoonlijk') benaderen van vele informanten¹, die steeds een klein stukje van de vraag konden beantwoorden. Uiteindelijk zijn al deze brokjes informatie verwerkt tot de definitieve notitie over elk van de onderwerpen. De lezer moet zich wel realiseren dat wij bij het beantwoorden van de vragen afhankelijk waren van informanten die (begrijpelijkerwijs) vaak geen totaal-overzicht hebben over het onderwerp. Zij waren 'slechts' op hun deelgebiedje (zeer) bekend. Dit heeft tot gevolg dat de informatie misschien niet altijd even compleet is.

Daarnaast willen we de lezer erop attenderen dat bij sommige onderwerpen de ontwikkelingen zo snel gaan dat de antwoorden binnen korte tijd misschien niet helemaal volledig meer zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij onderwerpen als 'schrikdraad' en het 'gebruik van c.c.t.v.'. Voor deze onderwerpen is men van plan de regelgeving aan te passen. Maar op dit moment is nog niet te zeggen op welke termijn of op welke punten dit gaat gebeuren.

¹ De namen van de informanten zijn in een bijlage bij iedere notitie opgenomen.

Elk van de acht notities is slechts bestemd voor intern gebruik binnen het Regionaal Bureau Voorkoming Misdrijven. Sommige informatie uit de notitie is namelijk nogal gevoelig van aard.

Zoals gezegd wordt in de volgende notitie onderwerp 2 (de werking van artikel 168 Gemeentewet met betrekking tot het Bouwbesluit) verder uitgewerkt. Hierbij is gebruik gemaakt van (onder andere) wetten, besluiten, regelingen en circulaires. Terwille van de overzichtelijkheid staan voor het hier besproken onderwerp in het onderstaande schema de door ons geraadpleegde wetten en dergelijke.

Gebruikte regelgeving rond artikel 168 Gemeentewet

Gebruikte Wet/Regeling	Artikel	Vindplaats in deze notitie
Herziene Woningwet	8	pagina 6
Bouwbesluit	20	pagina 6
Gemeentewet	48-59; 168; 184; 185; 199; 204	pagina's 4 en 7
Model Bouwverordening (vrijwillig)	hele Verordening	pagina 7

1 Inleiding

Vanuit inbraakpreventief oogpunt acht de politie het van belang dat in zoveel mogelijk woningen in Nederland hang- en sluitwerk wordt gemonteerd volgens de NEN 5088/5089. De meest eenvoudige oplossing is opname van deze norm in het Rijksbouwbesluit.

Hiervoor zijn in de afgelopen jaren diverse onderhandelingen gevoerd tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. In de Ministerraad is tenslotte (vanwege de extra kosten; ongeveer 300,- per woning) de opname van de NEN 5088/5089 in het Rijksbouwbesluit definitief gestrand. Het station van Rijksbouwbesluit is hiermee gepasseerd. De weg die nu nog open staat is dat per gemeente de montage van inbraakwerend hang- en sluitwerk wordt opgenomen in de gemeentelijke regelgeving. Dit kan gebeuren op basis van artikel 168 Gemeentewet. De vraag die in deze notitie aan de orde wordt gesteld is nu: hoe moet dit in praktijk gebeuren, welke procedures moeten gevolgd worden, kortom: wat moet een gemeente allemaal doen om er voor te zorgen dat in een woning (nieuwbouw, maar ook bij renovatie en groot onderhoud van reeds bestaande woningen) inbraakwerend hang- en sluitwerk wordt gemonteerd?

Om tot een antwoord op deze vragen te komen zijn we als volgt te werk gegaan. Er is gebeld met 9 gemeenten waarvan ons bekend was dat zij via artikel 168 Gemeentewet (Gem.w) de montage van inbraakwerend hang- en sluitwerk hebben opgenomen in hun regelgeving. Gevraagd werd naar de motieven hiervoor én de manier waarop dit feitelijk is gebeurd. Daarnaast heeft er een interview plaatsgevonden met het hoofd afdeling Juridische Zaken van de gemeente Delft, naar aanleiding van een door hem gepubliceerd artikel in het tijdschrift Bouwrecht (nr. 12 - december 1990).

Tenslotte zijn de relevante wetten en regelingen doorgenomen en is hieruit een procedure gedestilleerd, aan de hand waarvan een gemeente via artikel 168 Gem.w. regelingen omtrent hang- en sluitwerk kan opnemen in een gemeentelijke verordening.

Hierbij is uitgegaan van de situatie zoals die vanaf **1 juli 1992** zal zijn. Op deze datum zullen het Bouwbesluit en de Herziene Woningwet in werking treden. Het leek ons reëler om deze notitie maar vast op deze situatie te anticiperen, opdat het in deze notitie gestelde niet slechts voor een aantal maanden geldt.

2 Artikel 168 Gemeentewet in praktijk

Voordat we in de wet- en regelgeving duiken, willen we eerst aan de hand van een aantal praktijkvoorbeelden de situatie beschrijven omtrent het invoeren van regels via artikel 168 van de Gemeentewet (Gem.w).

Artikel 168 Gem.w luidt:

"Aan hem (= de gemeenteraad) behoort het maken van de verordeningen, die in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid worden vereist en van andere, betreffende de huishouding der gemeente".

Alles wat onder 'de huishouding van een gemeente' valt, mag een gemeenteraad dus opnemen in een verordening. Hierbij kan men denken aan bijvoorbeeld regels omtrent marktdagen of regels omtrent openingstijden van café's en dergelijke. Men kan redeneren dat het onderwerp 'hang- en sluitwerk in woningen' ook onder deze huishouding valt en dat daarom een gemeente in een verordening mag opnemen dat "hang- en sluitwerk moet worden gemonteerd volgens de NEN 5088/5089".

Een aantal gemeenten in Nederland hebben deze redenering gevolgd en deze regel via artikel 168 Gem.w opgenomen in een verordening.

Wij hebben gemeenten, waarvan ons bekend is dat zij aanvullende regels hebben opgenomen, telefonisch benaderd met de vraag naar hun motieven hiervoor. (Let wet: we gaan hierbij nog even voorbij aan de vraag of een gemeente dit inderdaad mag regelen; in hoofdstuk 4 wordt nader op deze vraag ingegaan.)

1. Haarlem: "Haarlem heeft de bouwverordening gewijzigd met het oog op de criminaliteitspreventie. Landelijk onderzoek heeft aangetoond dat daders van inbraken zelden zwaar gereedschap nodig hebben. Omdat tot dusver aan bouwers geen eisen werden gesteld, werd door hen vaak gekozen voor de goedkoopste oplossing: een kastdeurslot in de achteringang, of zoiets. Het gemeentebestuur wil door het opnemen van deze bepalingen in de bouwverordening een nieuwe bijdrage leveren aan het versterken van de positie van Haarlem als één van de veiligste steden van Nederland".
2. Arnhem: "Aanpassing van de bouwverordening is bouwen aan veiligheid. De meest toegepaste werkwijze van daders is het forceren van slot of grendel. De wetenschap dat een woning is voorzien van goed hang- en sluitwerk draagt ertoe bij dat mensen zich veilig voelen. Wij zijn van mening dat de in het rapport (van de politie over methoden van inbraak) aangevoerde argumenten en motivering voldoende grond opleveren om de bouwverordening aan te passen".
3. Tilburg: "Door de stuurgroep 'veel voorkomende criminaliteit' is erop aangedrongen om maatregelen te treffen ter voorkoming van inbraken in woningen. Met betrekking tot de kwaliteit van het hang- en sluitwerk in woningen is in de model bouwverordening van de vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) niets geregeld. In het Bouwbesluit worden de NEN voor inbraakveiligheid uitsluitend genoemd in verband met de gemeenschappelijke ingang van woon-**gebouwen**. Daarom heeft de gemeenteraad besloten de NEN 5088/5089 zelf op te nemen in de bouwverordening. De kosten hiervoor zijn éénmalig en wegen niet op tegen de stijgende verzekeringspremies voor inboedel en het relatief hoge inbraakrisico. Het belang van de bestrijding van veel voorkomende criminaliteit moet naar onze mening zwaarder wegen dan het vasthouden aan de uniformiteit van de modelbouwverordening van de VNG, welke op dit punt niets regelt".

4. Luyksgestel: "In de afgelopen jaren zijn er veel inbraken gepleegd in gemeentewoningen. Dit, samen met een artikel van de gemeente Haarlem, over het wijzigen van de bouwverordening, was het teken om in alle woningen (dus niet alleen nieuwbouw) hang- en sluitwerk volgens de NEN 5088/5089 te monteren. Als blijkt dat het opnemen van deze norm een goed voorbeeld is, zullen we meer publiciteit gaan geven aan onze aangepaste bouwverordening.
5. Veenendaal: "Het grote aantal inbraken heeft ertoe geleid dat in nieuwbouw nu hang- en sluitwerk wordt gemonteerd volgens de NEN 5088/5089. De kosten hiervan, 200,- à 300,- per woning, wegen niet op tegen de kosten die inbraak met zich meebrengt. Er wordt op deze manier veiliger gebouwd. De NEN is opgenomen in een artikel in de bouwverordening".

Het voorschrijven van de NEN 5088/5089 gebeurt niet alleen door opname hiervan in de gemeentelijke regelgeving. Een aantal gemeenten hebben een andere vorm gekozen. Volledigheidshalve willen we deze vormen ook noemen:

6. Spijkenisse: "De werkgroep kleine criminaliteit heeft geconstateerd dat het nemen van maatregelen noodzakelijk is. Inmiddels worden in nieuwbouw-woningen hang- en sluitwerk gemonteerd volgens NEN 5088/5089. Dit gebeurt niet door opname van de norm in de bouwverordening, maar door middel van zogenaamde planontwikkeling. In praktijk betekent dit dat de gemeente voorwaarden stelt aan aannemers die willen bouwen op gemeentegrond, i.c. dus de NEN 5088/5089. Individuele bouwers kunnen dus aan deze voorwaarde ontsnappen".
7. Lisse: "Wij hanteren de NEN 5088/5089 via het stellen van voorwaarden aan aannemers die een stuk grond van de gemeente kopen, maar het zou makkelijker zijn als dit wettelijk wordt geregeld".

Er zijn ook gemeenten die het opnemen van de normen lieten afhangen van wat het Bouwbesluit en de proefprocessen hierover zeggen.

8. Bergen op Zoom: "De commissaris van de politie wil graag dat de gemeente de normen opneemt in de bouwverordening. Bouw- en woningtoezicht is hier geen voorstander van omdat zij vinden dat dit soort zaken landelijk moet worden geregeld. We hebben het Bouwbesluit afgewacht, wat er echter niets over zegt. Aan de mogelijkheid van opname via 168 Gem.w hebben wij nog niet gedacht. We willen ook eerst eventuele proefprocessen afwachten (zie hoofdstuk 4) voordat we hiertoe over gaan".
9. Utrecht: "De politie heeft gevraagd deze normen op te nemen in verband met inbraakpreventie, maar dit verzoek zit nog in de portefeuille. We hebben gewacht op het Bouwbesluit, de Herziene Woningwet en de modelbouwverordening (nieuwe stijl) van de VNG. Daar stond niets in over de NEN 5088/5089, dus nemen wij ze niet op. Het geld ontbreekt hiervoor. Bovendien verwachten we dat gemeenten weinig mogen doen via artikel 168 Gem.w en we wachten dus eerst de jurisprudentie af over dit onderwerp, om te voorkomen dat we straks weer regels moeten gaan instellen".

3 Wet- en regelgeving met betrekking tot woningbouw

De regelgeving omtrent woningbouw vanaf 1 juli 1992 omvat de volgende onderdelen:

a. De Herziene Woningwet

In deze wet zijn (procedure-)voorschriften en bevoegdheden betreffende het bouwen neergelegd. Voorschriften omtrent vergunningen, toezicht en dergelijke. Artikel 8 lid 1 van deze wet luidt:

"De gemeenteraad stelt een bouwverordening vast, die **uitsluitend** de voorschriften, bedoeld in het tweede tot en met zesde lid, bevat".

In de bedoelde leden staat **geén** voorschrift omtrent hang- en sluitwerk vermeld. De Herziene Woningwet laat dus niet toe dat een gemeenteraad via hun bouwverordening de NEN 5088/5089 ten tonele voert.

b. Het Bouwbesluit

De wettelijke basis van het Bouwbesluit is de Herziene Woningwet: het Bouwbesluit is een algemene maatregel van bestuur, die op basis van de Herziene Woningwet wordt genomen. In het Bouwbesluit worden alleen dingen geregeld die **perse** moeten worden geregeld.

Bouwtechnische voorschriften, zoals eisen aan de bouwconstructie en inrichtingstechnische voorschriften, zijn uit de gemeentelijke bouwverordening gehaald en zijn - samen met bouwtechnische voorschriften uit andere regelgeving - verwerkt in het Bouwbesluit.

Het Bouwbesluit is een verzameling, door meting of berekening toetsbare, prestatie-eisen. Het Bouwbesluit legt al met al niet het wenselijke kwaliteitsniveau van woningen en andere bouwwerken vast, maar het minimale niveau, noodzakelijk om de woning geschikt te doen zijn voor bewoning of een ander bouwwerk voor het doel waarvoor dat bouwwerk is bestemd.

Het is opmerkelijk dat het Bouwbesluit **geén** prestatie-eisen stelt aan het hang- en sluitwerk van een **woning**. Daartegenover staat dat het Bouwbesluit **wél** met betrekking tot **woongebouwen** het een en ander regelt. Artikel 20 zegt:

- (lid 1) "Een toegang van een woongebouw moet, met het oog op het tegengaan van veelvoorkomende criminaliteit, zijn voorzien van een zelfsluitende deur die van buiten af slechts met behulp van een sleutel kan worden geopend.
- (lid 2) Ten minste één deur, als bedoeld in het eerste lid, moet vanuit elke woning die op die deur is aangewezen, rechtstreeks kunnen worden geopend.
- (lid 3) Ter plaatse van de in het tweede lid bedoelde deur moet aan de buitenkant een voorziening aanwezig zijn waarmee een in de woning waarneembaar signaal kan worden gegeven, alsmede een vanuit de woning bedienbare spreekinstallatie"².

Via het Bouwbesluit is het dus **niet** mogelijk om bij de bouw van woningen de NEN 5088/5089 te verplichten.

2 "Het eerste lid strekt ertoe tegen te gaan dat onbevoegden met kwade bedoelingen op eenvoudige wijze in de gemeenschappelijke verkeersruimten van een woongebouw komen", meldt dan de toelichting op dit artikel. Kennelijk gaat deze overweging niet op voor woningen.

c. de model bouw verordening (MBV) van de VNG

De MBV, opgesteld in 1965 door de Adviescommissie van de VNG, heeft als doel te komen tot een landelijk aanvaardbare minimum kwaliteit van woningen en andere gebouwen. De MBV kan niet worden opgelegd aan gemeenten: het is een voorbeeld dat gemeenten eventueel kunnen overnemen, als zij dat willen. Het voordeel van het overnemen van de MBV door een gemeente, is dat zij veel minder tijd kwijt zijn met het vaststellen van een bouwverordening én dat er uniformiteit wordt gebracht in de gemeentelijke bouwverordeningen.

In verband met de Herziene Woningwet en het Bouwbesluit is de MBV 'nieuwe stijl' in het leven geroepen. Dat wil zeggen dat de MBV is aangepast aan deze twee regelingen. De consequentie van dit aanpassen is dat ook de MBV 'nieuwe stijl' de normen niet heeft opgenomen. Deze modelverordening kan dus niet worden gebruikt om de normen op te leggen aan bouwers.

d. Aanvullende verordeningen ex artikel 168 Gemeentewet

Hieronder vallen de verordeningen die zijn gemaakt op grond van artikel 168 Gem.w. Omdat de Herziene Woningwet, het Bouwbesluit en de Model Bouw Verordening niet toestaan dat een gemeenteraad via één van deze regelingen de NEN 5088/5089 opneemt in de gemeentelijke (bouw-)verordening, is de enige mogelijkheid die nog openstaat, het opnemen ervan via een aanvullende verordening op grond van artikel 168 Gem.w.

Aan deze mogelijkheid zitten echter wat haken en ogen, welke we in het volgende hoofdstuk zullen bespreken.

4 Knelpunten bij de praktijk van artikel 168 Gemeentewet

De volgorde waarin in het vorige hoofdstuk de relevante wetgeving is genoemd, is niet willekeurig gekozen. Van de behandelde regelingen vormt de Herziene Woningwet (genoemd onder 3a) namelijk de 'hoogste' regeling. De aanvullende verordeningen (genoemd onder 3d) vormen de 'laagste' regeling. Deze hiërarchie heeft als wettelijke regel dat een hogere regeling vóór een lagere regeling gaat als ze beide hetzelfde beogen. In het kader van deze notitie betekent dit, dat de gemeente via artikel 168 Gem.w alleen die aanvullende regelingen mag treffen die niet in het vaarwater van bijvoorbeeld het Bouwbesluit of de Herziene Woningwet zitten.

Deze regel is, voor wat betreft de gemeenten, neergelegd in artikel 194 van de Gem.w dat luidt:

"De bepalingen van plaatselijke verordeningen, in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, houden van rechtswege op te gelden".

Zoals gezegd (hoofdstuk 3) is het Bouwbesluit een algemene maatregel van bestuur en de Herziene Woningwet (vanzelfsprekend) een wet. De MBV kan niet dwingend worden opgelegd aan gemeenten en heeft geen rechtskracht. Een gemeente heeft dus te maken met de hogere regelingen Bouwbesluit en Herziene Woningwet.

De moeilijkheid die zich nu voordoet bij het opnemen van de NEN 5088/5089 in de gemeentelijke regelgeving, is het feit dat een gemeente niet iets mag regelen dat al één van deze twee regelingen is genoemd. Toegespitst op de vraag uit deze notitie betekent dit het volgende:

a. woningen:

Het Bouwbesluit regelt **niets** omtrent hang- en sluitwerknormen. Als een gemeente dit nu zelf gaat doen via 168 gem.w, lijkt dit niet in strijd te zijn met de grens van artikel 194 gem.w. Hierop komen we later in dit hoofdstuk terug.

b. woongebouwen:

Het Bouwbesluit regelt wel iets over woongebouwen (zie hoofdstuk 3 onder b.). Hierbij gaat het om het volgende:

Het Bouwbesluit schrijft voor woongebouwen de norm "x" voor (= een zelfsluitende deur voorzien van een slot). Mag nu een gemeente de norm "x + 1" voor gaan schrijven (= hang- en sluitwerk volgens de NEN 5088/5089)? Minder strenge eisen voorschrijven mag nooit, maar mag een gemeente wel méér voorschrijven? Er zijn gemeenten in Nederland die dit al hebben gedaan (zie hoofdstuk 2). Het antwoord lijkt dus bevestigend te luiden. Hier is echter grote voorzichtigheid geboden. Het juiste antwoord moet namelijk luiden: het is nog niet bekend of een gemeente dat mag doen. Een uitleg is hier op zijn plaats.

Een gemeente mag zelf regels opstellen maar dit opstellen van aanvullende regels kent één grens: het genoemde artikel 194 van de Gem.w.

De vraag die zich nu voordoet is dan 'in welke gevallen regelt de gemeente nou hetzelfde als een hogere regeling? Wat moet worden verstaan onder hetzelfde onderwerp'?

Als een wet of Algemene Maatregel van bestuur bepaalt dat inwoners geen hekken rond hun tuin mogen zetten en een plaatselijke verordening bepaalt dat 'het gebruik van hekken verboden is', dan is dat duidelijk hetzelfde onderwerp. Maar de grens wordt een stuk onduidelijker als bijvoorbeeld een wet regelt dat parken 's nachts "moeten worden afgesloten" en de Algemene Politie Verordening zegt dat "parken

moeten worden afgesloten met een hekwerk van 2 meter hoog, met slechts 2 deuren die zijn voorzien van 2 sloten elk". Kan dan nog worden gesteld dat beide regelingen in hetzelfde onderwerp voorzien? Of, in geval van het Bouwbesluit: stel dat het Bouwbesluit zou zeggen "woningen moeten zijn voorzien van hang- en sluitwerk", mag een gemeente dan in een verordening vaststellen dat 'een woning voorzien moet zijn van hang- en sluitwerk volgens de NEN 5088/5089', is er dan sprake van hetzelfde onderwerp?

De vraag wat toelaatbaar is, is een toetsingscriterium voor de Kroon (een afdeling van de Raad van State). Zij beslist op vragen die haar, over (onder andere) dit onderwerp, worden voorgelegd.

Het punt is nu, dat de Kroon (alleen) kan toetsen aan wetten, Algemene Maatregelen van Bestuur en provinciale verordeningen die **in werking** zijn. Het Bouwbesluit treedt pas op 1 juli 1992 in werking. Tot die tijd kunnen er dus geen vragen over het Bouwbesluit en gemeentelijke verordeningen aan de Kroon worden voorgelegd. Wat de Kroon toelaatbaar acht in dit soort gevallen (óf gemeenten via artikel 168 Gem.w de NEN mogen invoeren) is vooralsnog niet bekend. De (on-)mogelijkheden van artikel 168 Gem.w zullen moeten blijken in zogenaamde proefprocessen, die kunnen worden gevoerd als het Bouwbesluit in werking is getreden. Men ontlokt daarbij aan de Kroon een uitspraak, zodat gemeenten 'weten waar zij aan toe zijn'.

De vraag bij deze proefprocessen zal zijn óf een gemeente die de NEN verplicht heeft gesteld via de gemeentelijke verordening, iets heeft geregeld dat onder de strekking van het Bouwbesluit valt en dus "van rechtswege ophoudt te gelden". Gemeenten die nú dus al via artikel 168 Gem.w de normen hebben opgenomen (zie hoofdstuk 2) lopen het risico dat in de loop van 1992 deze regels ophouden te gelden. De praktijk zal het leren.

De kunst is nu om ervoor te zorgen dat er tijdens het proefproces niet al te snel een streep wordt gezet door de aanvullende regeling van gemeenten. Hoe kan dit worden bereikt? Gemeenten en/of justitie zullen moeten aantonen dat de aanvullende regelingen **niet** kunnen worden aangemerkt als 'dezelfde uit het Bouwbesluit': slechts dan mogen ze blijven bestaan. Voor woningen (zie onder a) lijkt dit eenvoudig: daarover regelt het Bouwbesluit niets en dus kunnen de regels van de gemeente niet 'hetzelfde' bestrijken. Voor woongebouwen (zie onder b) ligt dit iets anders. Hierover zegt het Bouwbesluit wel wat. Gemeenten moeten nu aantonen dat wat zij regelen niet reeds door het Bouwbesluit wordt geregeld. Hierbij kan men een beroep doen op de veronderstelling dat gemeenten wel méér (de norm $x + 1$) mogen regelen en dat het dan niet meer 'hetzelfde onderwerp' betreft.

Om deze veronderstelling (nog) geloofwaardiger te maken moeten gemeenten ervoor zorgen dat de aanvullende regels niet in strijd zijn met het 'volkshuisvestingsbelang', zodat de regels 'bestaansrecht' krijgen. Onder volkshuisvestingsbelang worden de vier uitgangspunten van het Bouwbesluit verstaan:

- 1 veiligheid;
- 2 gezondheid;
- 3 bruikbaarheid;
- 4 energiezuinigheid.

Samengevat luidt dan de opdracht voor de gemeenten en Justitie: "bedenk een constructie waaruit blijkt dat hang- en sluitwerkregelingen nodig zijn, binnen de vier pijlers van het Bouwbesluit".

5 De procedure voor het opnemen van de normen via artikel 168 Gemeentewet

Opname in Gemeentewet

Onafhankelijk van de vraag of gemeenten aanvullende regelingen mogen treffen, willen we hier aangeven hoé gemeenten dit moeten doen.

Zoals aan het begin van hoofdstuk 2 is gezegd, verbieden de Herziene Woningwet en het Bouwbesluit het instellen van voorschriften voor hang- en sluitwerk door de gemeente. De procedure voor het opnemen van de NEN-normen voor hang- en sluitwerk zal dus aansluiting moeten vinden bij het 'aanvullend verordenen' van de gemeente. Dit kan een gemeente op grond van artikel 168 van de Gemeentewet. De procedure daartoe is vrij eenvoudig. Het maken van een verordening valt aan te merken als een besluit van de gemeenteraad. Voor besluiten gelden de volgende regels:

- a. De Gemeentewet regelt in de artikelen 46-59 hoe een besluit van de gemeenteraad precies tot stand moet komen. (Hoe wordt er gestemd, hoe wordt er beraadslaagd door leden, wanneer is een besluit aangenomen?)
- b. De Gedeputeerde Staten worden het besluit van de gemeenteraad meegedeeld, wanneer deze daartoe **aanvraag** doen, zegt artikel 184 Gemeentewet.
- c. De Kroon kan een besluit van de gemeenteraad schorsen of vernietigen, zegt artikel 185 van de Gemeentewet, wanneer zij "met de wet of het algemeen belang strijden".
- d. De verordening moet behoorlijk worden afgekondigd, zeggen artikel 199 en 204 van de Gemeentewet. Dat wil zeggen: openbare kennisgeving van nederlegging van de verordening, ter lezing voor een ieder, gedurende drie maanden op de secretarie der gemeente.

Het 'addertje' onder dit 'procedure-gras' is het feit dat de Gemeentewet wordt herzien in (waarschijnlijk) 1993. Het is nu nog niet mogelijk om aan te geven hoe deze herziening van invloed is op de hierboven geschetste procedure omdat de tekst van de Herziene Wet nog onbekend is. De beschreven procedure gaat dus uit van de Herziene Woningwet en de huidige Gemeentewet.

Handhaving

Het **handhaven** van de NEN-normen, ingesteld via deze procedure, kan op drie manieren:

1. Een controlerend ambtenaar die bij de gereedmelding van de bouw controleert op de handhaving van de norm.
2. Het toepassen van bestuursdwang of aanschrijven door de burgemeester. De 'tegenpartij' kan hiertegen een bezwaarschrift indienen op grond van de wet Administratieve Rechtspraak Overheids Beschikkingen (AROB).
3. In de (nog niet) Herziene Gemeentewet zal de mogelijkheid worden gegeven tot het opleggen van een dwangsom.

6 Verdere ideeën omtrent "veilig bouwen"

De nadruk in deze notitie ligt op de mogelijkheid om via artikelen uit de Gemeentewet te komen tot opname van NEN 5088/5089 in de gemeentelijke regelgeving. Wij kunnen ons ook andere manieren voorstellen waarop, al dan niet met de NEN, veilig kan worden gebouwd. Hieronder zullen we deze manieren afzonderlijk behandelen.

6.1 Het 'straffen' van on-veilig bouwen

Via de regeling van artikel 168 Gem.w. kunnen woningbouwers worden gedwongen gebruik te maken van hang- en sluitwerk dat inbraakwerend is. Het is echter ook denkbaar dat deze gang van zaken wordt 'omgekeerd': bouwers worden niet via wettelijke regels gedwongen om de NEN toe te passen maar worden **aansprakelijk gesteld** indien zij die normen **niet** hebben toegepast en er in de woning wordt ingebroken. Voorwaarde voor het aansprakelijk stellen moet dan wel zijn dat de inbraak te wijten is aan 'slecht' hang- en sluitwerk en bijvoorbeeld niet door het inslaan van een ruit.

Twee manieren van aansprakelijk stellen zijn mogelijk:

- a. Aansprakelijk stellen voor 'nalatig bouwen dat de inbraak tot gevolg heeft'. In juridische termen is dit onder te brengen onder een **onrechtmatige daad** en dan met name 'een handelen in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt'. Immers: bouwen zonder gebruikmaking van de NEN 5088/5089 leidt tot een (verhoogde) kans op inbraak bij huurders. Willens en wetens bouwen zonder deze norm valt dus aan te merken als een onrechtmatige daad jegens de huurders, zou men kunnen redeneren. Woningbouwers kunnen zich niet beroepen op het ontbreken van kennis omtrent de gevolgen van ondeugdelijk hang- en sluitwerk, omdat er veel onderzoek over dit onderwerp bekend is, zoals de 'modus operandi'-onderzoeken onder daders, de folders van Voorkoming Misdrijven die al 10 jaar worden uitgegeven en de boeken uit de reeks van Stichting Bouw Research. Om uit te vinden of dit aansprakelijk stellen door de rechter wordt geaccepteerd, zou men een proefproces moeten uitlokken. De 'ingrediënten' hiervoor zijn vrij eenvoudig: een inbraak gepleegd door middel van forceren van het hang- en sluitwerk. Vervolgens stelt de huurder de verhuurder, bijvoorbeeld een woningbouwvereniging aansprakelijk voor de geleden schade door een actie uit onrechtmatige daad in te stellen.
- b. Aansprakelijk stellen van de **producent** van het hang- en sluitwerk op grond van de regeling '**produkten aansprakelijkheid**'. Ook hiervoor zou een proefproces moeten worden uitgelokt. De 'ingrediënten' voor dit proces zijn iets lastiger:
 - de inbraak moet (net als bij de onrechtmatige daad-aanpak) gepleegd zijn door het forceren van het hang- en sluitwerk;
 - het hang- en sluitwerk moet gebrekkig zijn (zie bijlage voor wetstekst);
 - de producent moet zich niet kunnen beroepen op een "tenzij"-formule uit de wet (zie bijlage voor wetstekst);
 - het hang- en sluitwerk moet, ondanks dat het deel uitmaakt van een onroerend goed (= het huis), kunnen worden aangemerkt als een roerende zaak (= produkt) (zie bijlage voor wetstekst).

Het punt bij beide proefprocessen is dat er een prijskaartje aan hangt: het proces zal moeten worden voorbereid en begeleid door een advocaat....

Daartegenover staat als 'pluspunt' dat het Openbaar Ministerie (OM) een grote rol kan spelen in deze proefprocessen. Immers: in het beleidsplan van het OM staat (onder andere) dat zij meer aandacht gaan besteden aan preventie. Een proefproces biedt hier een mooie kans: als het OM als 'aanklager' gaat fungeren in dit proces geeft het OM op deze manier invulling aan deze taak.

6.2 Het 'belonen' van veilig bouwen

Naast het wettelijk verplichten van bouwers om veilig te bouwen, kan ook worden gedacht aan het belonen van bouwers die (al) veilig bouwen. Dit belonen kan bijvoorbeeld in de vorm van een 'goedkeurings-vignet' dat aan de bouwers wordt verstrekt, zodat iedereen kan zien dat "deze bouwer veilig bouwt". Dit gebeurt al vaak bij het aanpakken van de milieuproblematiek.

Het verkrijgen van zo'n vignet zou afhankelijk moeten worden gesteld van het goed doorstaan van een controle of 'meting' door controleurs van bijvoorbeeld gemeenten of woningbouwverenigingen.

6.3 Een mogelijke rol van de VNG

De VNG zou aan haar leden de vraag kunnen voorleggen hoe men denkt over de aanvaardbaarheid van de figuur van wat zou kunnen worden genoemd:

Voor aankondiging Vaststelling Aanvullende Technische Voorschriften. In praktijk houdt dit in dat een gemeente bij de inspecteur van volkshuisvesting meldt dat zij voornemens is bij verordening ex artikel 168 Gem.w aanvullende technische voorschriften vast te stellen ten aanzien van een bepaald onderwerp. Het ministerie beziet dan of er aanleiding is iets te doen bij ministeriële regeling, bijvoorbeeld omdat er vele andere gemeenten zijn die eveneens het betreffende onderwerp willen regelen. Het ministerie moet dan wel binnen redelijke termijn reageren, bijvoorbeeld drie maanden. Een wezenlijke inbraak op de autonomie van gemeenten lijkt niet te worden gemaakt aangezien deze figuur op basis van vrijwilligheid berust.

Daarnaast zou de VNG - als uit proefprocessen blijkt dat de gemeente wel aanvullend mag verordenen met betrekking tot hang- en sluitwerk - een soort voortrekkersfunctie kunnen vervullen bij het motiveren van gemeenten om deze aanvullende regels daadwerkelijk te maken.

Zij zou bijvoorbeeld haar modelbouwverordening kunnen aanpassen aan de bevoegdheid van gemeenten om de NEN 5088/5089 in te voeren via artikel 168 Gem.w.

7 Samenvatting en conclusies

Om het monteren van hang- en sluitwerk volgens NEN 5088/5089 als verplichting opleggen aan bouwers kan de gemeenteraad geen gebruik maken van de Herziene Woningwet, het Bouwbesluit of de model bouwverordening. De gemeenteraad is hiervoor aangewezen op de aanvullende verordeningsbevoegdheid van artikel 168 van de Gemeentewet (gem.w).

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de praktijk van artikel 168 Gem.w. Het artikel stelt gemeenten in staat om over 'alles wat onder de huishouding van de gemeente valt' een verordening te maken. Als men de redenering volgt dat hang- en sluitwerk in woningen ook onder de huishouding van de gemeente valt, mag de gemeente hierover een verordening vaststellen.

In dit hoofdstuk worden 9 gemeenten aan het woord gelaten over hun motieven omtrent het opnemen van de NEN in hun gemeentelijke (bouw-)verordening.

In hoofdstuk 3 wordt de regelgeving met betrekking tot woningbouw behandeld.

Het gaat hierbij om:

- a. de Herziene Woningwet;
- b. het Bouwbesluit;
- c. de Model Bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG);
- d. aanvullende verordeningen ex. artikel 168 Gemeentewet.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de modelbouwverordening niet dwingend kan worden opgelegd aan gemeenten. Zij kunnen vrijwillig deze modelverordening overnemen.

Uit de regelgeving blijkt dat de Herziene Woningwet en het Bouwbesluit **niet** toestaan dat gemeenten in hun bouwverordening vaststellen dat hang- en sluitwerk moet worden gemonteerd volgens NEN 5088/5089.

Ook de MBV heeft niets opgenomen omtrent de handhaving van deze normen.

De enige weg die open staat is dus de aanvullende verordeningsbevoegdheid van gemeente ex. artikel 168 gem.w.

In hoofdstuk 4 wordt beschreven dat het aanvullend verordenen door de gemeente in praktijk op problemen kan stuiten.

Het grootste probleem is dat de gemeenten in hun bevoegdheid tot aanvullend verordenen worden begrensd door artikel 194 van de gemeentewet. Dit artikel stelt: "de bepalingen van plaatselijke verordeningen, in wier onderwerp door een wet, een algemene maatregel van bestuur of een provinciale verordening wordt voorzien, houden van rechtswege op te gelden".

Voor de gemeenten betekent dit dat hun verordeningen omtrent hang- en sluitwerk niet in het vaarwater van het Bouwbesluit en de Herziene Woningwet mogen komen.

Voor woningen lijkt dit weinig consequenties te hebben: het Bouwbesluit en Herziene Woningwet regelen niets omtrent woningen op het gebied van hang- en sluitwerk. Voor woongebouwen ligt dit anders. Hierover zegt het Bouwbesluit in artikel 20 lid 1: "Een toegang van een woongebouw moet, met het oog op het tegengaan van veel voorkomende criminaliteit, zijn voorzien van een zelfsluitende deur, die van buitenaf slechts met behulp van een sleutel kan worden geopend".

Gemeenten moeten dus kunnen aantonen dat hun regelingen niet 'in hetzelfde onderwerp voorzien' als het Bouwbesluit.

Om te kijken of gemeenten hierin slagen - of de aanvullende verordening dus is toegestaan - zullen proefprocessen moeten worden uitgelokt voor de Kroon, die hierover moet beslissen.

Om gemeenten een kans van slagen te geven, moeten zij een beroep doen op de veronderstelling dat "meer gedetailleerd regelen" (= stellen van de norm $x + 1$) dan het Bouwbesluit (wat de norm x stelt) niet "in hetzelfde onderwerp voorzien" is. Om deze veronderstelling meer kracht bij te zetten moeten gemeenten ervoor zorgen dat de aanvullende regels niet in strijd zijn met de uitgangspunten van het Bouwbesluit (= veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid).

In hoofdstuk 5 wordt de procedure geschetst voor het opnemen van de NEN 5088/-5089 in gemeentelijke regelgeving via artikel 168 gemeentewet. Dit gaat door middel van een raadsbesluit.

Tot slot wordt in hoofdstuk 6 verdere ideeën beschreven over 'veilig bouwen'.

Naast het opnemen van de NEN via artikel 168 Gem.w., zijn er nog een aantal andere mogelijkheden om te zorgen dat er veiliger wordt gebouwd.

1. Het 'straffen' van onveilig bouwen. Twee mogelijkheden doen zich hier voor:
 - a. de bouwer aansprakelijk stellen op grond van een onrechtmatige daad (= bouwen zonder veilig hang- en sluitwerk) waardoor (makkelijk) kan worden ingebroken;
 - b. de producent van het hang- en sluitwerk aansprakelijk stellen op grond van de 'produkten-aansprakelijkheidsregeling'.De tweede weg kent echter een aantal haken en ogen, in de zin van vereisten die door de wet worden gesteld voor deze aansprakelijkstelling (zie bijlage).
2. Het 'belonen' van veilig bouwen, bijvoorbeeld door middel van een 'goedkeuringsvignet', zoals nu al in het kader van de milieubescherming wordt gedaan.
3. De VNG kan een voortrekkersrol gaan vervullen - als uit proefprocessen blijkt dat een gemeente aanvullend mag verordenen met betrekking tot hang- en sluitwerk - bij het motiveren van gemeenten om van deze bevoegdheid gebruik te maken. Dit kan de VNG doen door bijvoorbeeld haar modelbouw verordening aan te passen.

Uit de notitie is gebleken dat gemeenten **in principe** de mogelijkheid hebben om via artikel 168 gemeentewet aanvullend te verordenen. Of zij dit ook mogen ten aanzien van hang- en sluitwerk is onzeker. Om zekerheid te krijgen moeten proefprocessen worden uitgelokt voor de Kroon, die de verordeningen zal toetsen aan artikel 194 van de gemeentewet. Hierbij zal de vraag centraal staan of hetgeen de gemeenten (aanvullend) regelen hetzelfde betreft als wat het Bouwbesluit regelt. Oordeelt de Kroon dat dit het geval is, dan vervallen de aanvullende regels van de gemeente van rechtswege.

Nawoord

De informatie die is opgenomen in deze notitie is verkregen via (gesprekken met) informanten, die wij op deze plek daarvoor willen bedanken.

In het bijzonder gaat onze dank uit naar de heer E. Moesker, Hoofd Afdeling Juridische Dienst, Gemeente Delft.

Tevens willen wij mevrouw B. van Bakel van het LBVM, de heer T. Boot van het TBBS en de heer H. Stienstra van DSP bedanken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van deze notitie.