



Van  
Lectoraat Brandpreventie

Datum  
Januari 2018

## **Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen** **Introductie op basis van de Nota van Toelichting**

Het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (BOP) is een AMvB die valt onder de Wet veiligheidsregio's. In een later stadium wordt bepaald of het BOP onder de Omgevingswet gaat vallen. Het BOP regelt zaken die voorheen geregeld werden in de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen (BBV). Omdat het BOP niet alle zaken die de gemeentelijke BBV's regelden regelt, blijven de gemeentelijke BBV's voor die onderwerpen wel bestaan. In deze introductie worden de meest belangrijke onderwerpen nader toegelicht.

### **Inhoud:**

- 1 Inleiding
- 2 Doelstelling
- 3 Bouwbesluit 2012
- 4 Omgevingswet
- 5 Basishulpverlening
- 6 Gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen
- 7 Regeldruk en administratieve lasten
- 8 Elementen uit het besluit
  - 8.1 Aansturingsartikel en uniformiteit
  - 8.2 Gelijkwaardigheid
  - 8.3 Het gebruik van normen
  - 8.4 Toezicht en handhaving

### **1 Inleiding**

Dit besluit geeft regels over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke plaatsen, voor zover daarin niet bij of krachtens enige andere wet is voorzien. Tevens bevat dit besluit regels over de basishulpverlening op die plaatsen. De grondslag voor dit besluit is artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's.

De toevoeging *overige* is gekozen om kernachtig het aanvullende karakter van dit besluit tot uitdrukking te brengen. In de wet is dat verwoord als: voor zover daarin niet bij of krachtens enige andere wet is voorzien (artikel 3, derde lid van de Wet veiligheidsregio's). Daarbij moet dan vooral gedacht worden aan de bouwregelgeving (Woningwet en Bouwbesluit 2012), maar ook aan het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarin regels zijn opgenomen over het opslaan van gevaarlijke stoffen in inrichtingen. waarin de brandveiligheid voor gebouwen en andere bouwwerken is geregeld. Dit besluit ziet vooral

op het gebruik van plaatsen in de open lucht, en op de constructies die met het oog het gebruik van die plaatsen daar tijdelijk aanwezig zijn.

Veel van de regels in dit besluit hebben betrekking op plaatsen waar groepen mensen in georganiseerd verband bij elkaar zijn, zoals openluchtfestivals. Daar kunnen immers risico's ontstaan, onder meer wat betreft de brandveiligheid. Als algemeen uitgangspunt geldt dat burgers verantwoordelijk zijn voor hun eigen veiligheid, en in de praktijk zijn de meeste burgers zelfredzaam. Maar ook de overheid heeft verplichtingen. Als er op dergelijke plaatsen brand zou uitbreken, dan vormt die omstandigheid een extra veiligheidsrisico en daarmee een rechtvaardiging om ten aanzien van het brandveilig gebruik van dergelijke plaatsen regels te stellen.

## **2 Doelstelling**

Het besluit bevat regels die voorheen te vinden waren in de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen, die veelal zijn geschied op de leest van de desbetreffende modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De modelverordening bracht weliswaar enige stroomlijning, maar er bleef lokaal een veelheid aan verschillende bepalingen bestaan – inherent aan een decentrale aanpak waarbij nu een kleine 400 gemeenten eigen regels kunnen formuleren. Bovendien werden in de modelverordening, en dus ook in de gemeentelijke verordeningen, ruimhartig aanzienlijke delen van het Bouwbesluit 2012 van overeenkomstige toepassing verklaard, waardoor niet altijd duidelijk was welke regels precies van toepassing waren. En als de regels van toepassing waren, werd miskend dat de (zware) regels uit de bouwregelgeving niet zonder meer passend waren voor de situaties waarop de lokale brandbeveiligingsverordeningen zagen, zoals zeer tijdelijke bouwwerken, ook wel aangeduid als: niet-bouwwerken. Juist bij een zo essentieel aspect als brandveiligheid is, zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven, gewenst dat de regels uniform, duidelijk, specifiek en beperkt zijn. Dit besluit beoogt dan ook:

- a. een eind te maken aan onnodige lokale verschillen en zo de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te bevorderen,
- b. helderheid te bieden door uit te schrijven welke regels voor welke situatie gelden,
- c. toegespitste regels te geven die niet zwaarder zijn dan nodig, en
- d. de administratieve lasten voor bedrijven te beperken.

Met name de wens om te uniformeren is al in 2007 verwoord in de memorie van toelichting bij de Wet veiligheidsregio's. Daarbij werd gewezen op een gelijksoortige beweging binnen de bouwregelgeving: een vooruitwijzing naar het Bouwbesluit 2012. Voorts werd onderstreept dat de Wet veiligheidsregio's slechts voor aanvullende regels een grondslag zou gaan bevatten. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (1 oktober 2010) stond in artikel 3, derde lid, van die wet dat er regels moesten komen voor het brandveilig gebruik van *ruimten, niet zijnde bouwwerken*. Bij het ontwerpen van het onderhavige besluit bleek die formulering evenwel minder gelukkig. Om die reden is artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's inmiddels gewijzigd in: *voor mensen toegankelijke plaatsen, voor zover daarin niet bij of krachtens enige andere wet is voorzien*. Bij diezelfde wijziging is aan artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's toegevoegd dat er regels gesteld worden over de basishulpverlening op die plaatsen. Dit besluit vormt in de tweede plaats tevens van die opdracht de uitwerking.

### *Leidend beginsel*

Het besluit bevat een aantal algemene bepalingen over veiligheid, maar is verder gebaseerd op de gedachte dat er alleen regeling nodig is voor situaties waarin een reëel risico bestaat. Dan geldt een meldingsplicht. Vervolgens wordt gezien waar het risico van vuur, warmte en rook het grootst is: bij een bepaald aantal mensen in een besloten ruimte; daarvoor bevat het besluit de strengste eisen. In de open lucht zijn die risico's aanmerkelijk kleiner of afwezig.

## **3 Bouwbesluit 2012**

Bij het opstellen van het onderhavige besluit is, zowel qua inhoud als qua terminologie, dikwijls aansluiting gezocht bij het Bouwbesluit 2012. Zoals gesteld, bleef de modelverordening dicht bij de bouwregelgeving, dus van een forse breuk met de

bestaande praktijk kan dan ook niet gesproken worden. Niettemin zijn er aanzienlijke verschillen, vooral omdat de bouwregelgeving primair ziet op bouwwerken, waarbij vooral veel constructie- en inrichtingseisen worden gesteld; regels over het brandveilig gebruik vormen daarvan slechts een beperkt onderdeel. Van het onderhavige besluit daarentegen vormen zij de kern, en zijn constructie-eisen, zo ze al worden gesteld, direct gerelateerd aan brandveiligheid, bijvoorbeeld het veilig kunnen vluchten in geval van brand. Veel waarden die in dit besluit zijn opgenomen, komen overeen met de waarden die in het Bouwbesluit 2012 worden gebruikt in bepalingen over bestaande bouw. Waar deze te streng zijn voor het onderhavige besluit, is gekozen voor aangepaste waarden, in lijn met de risicobenadering.

#### **4 Omgevingswet**

De Omgevingswet heeft als doel het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving, ter vervulling van maatschappelijke functies. Met het oog op deze doelstellingen zijn onder meer de regels uit de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) over het brandveilig gebruik van bouwwerken opgenomen in de Omgevingswet. Deze wet is in april 2016 gepubliceerd, maar nog niet in werking getreden. De Omgevingswet wordt verder uitgewerkt in vier besluiten, waaronder het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL) dat algemene rijksregels stelt voor activiteiten als het in stand houden, bouwen en slopen van bouwwerken. Op een later moment wordt bezien of en hoe bepalingen uit dit besluit kunnen worden opgenomen in het stelsel van de Omgevingswet en het BBL. Tot die tijd geldt dit besluit.

#### **5 Basishulpverlening**

Mede naar aanleiding van de brand in het cellencomplex bij Schiphol bleek er onduidelijk te bestaan wie verantwoordelijk is voor de veiligheid van personen op plaatsen. Er waren regels in het kader van de Arbeidsomstandigheden wet – vooral betrekking hebbend op de zorg van werkgevers voor werknemers, bekend onder de afkorting BHV (bedrijfshulpverlening). Er waren regels met eisen voor gebouwen en andere bouwwerken in het kader van de bouwregelgeving – vooral betrekking hebbend op bouwtechnische aspecten van brand en vluchten. Maar voor bijvoorbeeld voor bezoekers van bepaalde plaatsen was dit onderwerp niet helder geregeld. Oorspronkelijk bestond het voornemen om dit onderwerp te regelen in één algemene maatregel van bestuur, te baseren op de Arbeidsomstandighedenwet, de Woningwet en de Wet veiligheidsregio's. Daarbij zou worden gekozen voor de aanduiding *basishulpverlening*, om de afkorting BHV, die ingeburgerd is, te kunnen blijven gebruiken. Dat begrip is met het oog daarop ook opgenomen in de Wet veiligheidsregio's. Het begrip drukt uit dat het om de eerste, basale activiteiten gaat, in afwachting van de komst van professionele hulpverleners. Uit internetconsultatie bleek dat er geen draagvlak was voor een gezamenlijk besluit. Er zou, aldus de reacties, te veel worden geregeld en toezicht en handhaving op basis van drie verschillende wetten en structuren zou niet voor de beoogde vermindering van regeldruk leiden, maar juist voor vermeerdering. Daarom is afgezien van een gezamenlijk besluit, maar wordt dit onderwerp in elk domein toegespitst gereguleerd. Dit besluit bevat regels over de basishulpverlening.

#### **6 Gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen**

Dit besluit regelt de onderwerpen die tot de inwerkingtreding van dit besluit hun regeling vinden in de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen, die voornamelijk betrekking hebben op voor mensen toegankelijke ruimtelijk begrensde plaatsen voor zover die die geen bouwwerken zijn (in de verordening aangeduid als inrichtingen, en in het veld ook als *niet-bouwwerken*). Voor zover een gemeentelijke verordening bepalingen bevat over onderwerpen die niet geregeld worden door dit besluit, dan behouden die bepalingen hun rechtskracht. Waar sprake is van een overlap, zijn de bepalingen van de gemeentelijke verordening onverbindend, vanwege het uitgangspunt dat er geen ruimte is voor lokale regeling van een onderwerp dat nationaal uitputtend is geregeld. De verplichting om als gemeente een brandbeveiligingsverordening te hebben, staat nog in de Wet veiligheidsregio's. Mogelijk kan deze vervallen. Een goed moment daarvoor kan zijn de

invlechting van dit besluit in de Omgevingsregelgeving. Zolang de wet niet is aangepast, kan de gemeentelijke brandbeveiligingsverordening niet (geheel) worden ingetrokken.

## **7 Regeldruk en administratieve lasten**

Dit besluit is in omvang aanzienlijk groter dan de gemeentelijke verordeningen. Dat is grotendeels visueel. In die verordeningen werden bepalingen uit het Bouwbesluit 2012 van overeenkomstige toepassing verklaard, waarbij met een verwijzing werd volstaan. De relevante bepalingen zijn nu voor de inzichtelijkheid ervan uitgeschreven. Verder bleek dat diverse onderwerpen die direct relevant zijn voor het brandveilig gebruik van overige plaatsen, niet of onvoldoende waren geregeld. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat in dit besluit een veelvoud aan zaken wordt geregeld. Een camping, een jachthaven en een evenemententerrein verschillen van elkaar en vragen elk om een gerichte aanpak. Deze zijn nu ook opgenomen in dit besluit.

De omgeving waarin organisaties die met dit besluit moeten werken, is ook veranderd. Ernstige incidenten als met Pukkelpop (2011; België) of met de monstertruck in Haaksbergen (2014), hebben de roep om een grotere rol voor de overheid versterkt. De grote, professionele organisaties hebben die verantwoordelijkheid ook goed opgepakt. Het gaat ook hier om evenwicht. Voorkomen moet worden dat de roep om meer veiligheid leidt tot een verstikkende regeldruk waarin niets meer mogelijk is. Dit besluit regelt wat noodzakelijk is, geeft de burger over het gehele land een gelijk niveau van bescherming en biedt de ondernemer duidelijkheid over de eisen waaraan deze moet voldoen. Een groot verschil met de huidige situatie is dat in het besluit geen vergunningplicht is opgenomen. Het vergunningstelsel leidde tot het door ondernemers gevoelde probleem dat de aan hen gestelde eisen per gemeente anders konden uitvallen. Een meldingsplicht is eenvoudiger van aard. Bovendien is in dit besluit het aantal situaties beperkt waarin de meldingsplicht geldt. Een groot aantal minder risicovolle situaties blijft vanaf nu dus buiten beschouwing – ook dat is een verlichting. Hetzelfde geldt de door alle betrokkenen gewenste uniformering, die in dit besluit gestalte heeft gekregen.

Het zal overigens zelden zo zijn dat alle bepalingen in dit besluit van toepassing zullen zijn op één plaats, of relevant zijn voor één ondernemer. Via gerichte voorlichting en een adequate inrichting van het proces moet iedereen snel kunnen vinden welke regel in welke situatie geldt, en wat er van betrokkenen verwacht wordt. Daarbij wordt expliciet geregeld dat indien er een samenloop is met andere regels – zoals de gemeentelijke eis van een evenementenvergunning – er door een combinatie van procedures geen dubbel werk gevraagd wordt van de organisator.

## **8 Elementen uit het besluit**

### **8.1 Aansturingsartikel en uniformiteit**

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 staan veel zogeheten aansturingsartikelen, in navolging van het Bouwbesluit 2012. In een dergelijk artikel wordt in het eerste lid een functionele eis geformuleerd, veelal in algemene bewoordingen. Daarmee wordt duidelijk gemaakt wat de norm is die moet worden nageleefd. In het tweede lid staat dat aan die eis is voldaan als de aansluitend opgenomen voorschriften worden toegepast. Die voorschriften zijn aanmerkelijk concreter dan de functionele eis. De normadressaat hoeft zodoende niet zelf te bedenken wat hij moet doen of laten om overeenkomstig dit besluit te handelen. De norm en de nalevingseisen worden op deze wijze geuniformeerd, want dit besluit vervangt immers een kleine 400 gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen.

### **8.2 Gelijkwaardigheid**

Op onderdelen bevat dit besluit gedetailleerde voorschriften. Maar vanwege het zogeheten gelijkwaardigheidsbeginsel, dat net als in het Bouwbesluit 2012 ook in dit besluit toepassing vindt (zie artikel 1.4), behoeven niet alle regels altijd exacte naleving. De bepalingen dienen er vooral toe om aan te geven in welke mate het brandveilig gebruik van plaatsen moet zijn gewaarborgd, en op welke wijze dat bereikt kan worden. Wie zich aan de regels houdt, heeft zich in beginsel in voldoende mate ingespannen – maar artikel 1.4 legt bovendien expliciet vast dat wie langs andere weg een gelijkwaardig

resultaat bereikt, evenzeer aan zijn verplichtingen heeft voldaan. Van belang is immers het doel – brandveilig gebruik van een plaats – en niet het middel.

Hoewel bij de beoordeling van een situatie vaak specifieke omstandigheden een rol spelen, en een oplossing die in een bepaalde situatie als gelijkwaardig wordt beoordeeld, in een andere situatie mogelijk niet voldoet, kan het nuttig zijn dat voorbeelden worden verzameld van geaccepteerde gelijkwaardige oplossingen, zoals voor de bouwregelgeving nu via de helpdesk Bouwregelgeving adviezen van de Adviescommissie Toepassing en Gelijkwaardigheid Bouwvoorschriften zijn te vinden. Dat kan een hulpmiddel zijn voor het bevoegd gezag in andere gemeenten om tot een gefundeerd oordeel te komen wat betreft de aanvaardbaarheid van als gelijkwaardig aangedragen alternatieven. Een dergelijke verzameling kan bijdragen aan verdere uniformering, en daarmee aan de vergroting van de voorspelbaarheid van overheidsbeslissingen. Dat is van belang voor burgers en bedrijfsleven.

### **8.3 Het gebruik van normen**

Er wordt op diverse plaatsen in dit besluit verwezen naar normalisatie-normen, vooral NEN of NEN-EN. Hierop wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, tweede lid. Het verwijzen naar dergelijke normen past bij de achterliggende gedachte van uniformiteit. Deze normen hebben hun waarde in de praktijk bewezen, en zijn doorgaans goed bekend bij degenen die ze moeten toepassen, doordat vertegenwoordigers uit betrokken branches nauw betrokken zijn bij het opstellen ervan.

Niet alle normen waarnaar verwezen wordt zijn primair toegesneden op de plaatsen waarop dit besluit betrekking heeft. Zij kunnen daarop vaak wel (overeenkomstig) toegepast worden, omdat het in de kern om dezelfde materie gaat. Omdat (sommige) normen aan verandering onderhevig zijn, wordt op grond van artikel 1.5 bij ministeriële regeling een lijst vastgesteld en bijgehouden van de normen waarnaar in dit besluit wordt verwezen. Die lijst laat zien welke versie van de desbetreffende norm van toepassing is.

### **8.4 Toezicht en handhaving**

Een plaats als bedoeld in dit besluit is altijd gesitueerd op het grondgebied van een gemeente. Als er een melding moet worden gedaan, moet dat dus gebeuren in de gemeente waar de plaats is gesitueerd. Het toezicht op de naleving van dit besluit is dan ook primair een zaak voor de gemeente in kwestie. De Wet veiligheidsregio's bepaalt in artikel 61, derde lid, onder meer dat met het toezicht op de naleving van de regels zoals gegeven in de onderhavige besluit zijn belast de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren. De gemeente heeft een aantal bestuursrechtelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving. Artikel 125 Gemeentewet geeft een bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang, hetgeen in samenhang met de Algemene wet bestuursrecht (Awb) betekent dat onveilig gebruik beëindigd kan worden. Artikel 5:32, eerste lid, van de Awb geeft het tot bestuursdwang bevoegde bestuursorgaan als alternatief de bevoegdheid een last onder dwangsom op te leggen, gericht op de naleving van wettelijke regels en, indien aan de orde, van nadere voorschriften die zijn opgelegd nadat een melding is ingediend voor het gebruik van een plaats. Indien de gemeenteraad bij verordening heeft bepaald dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's (het artikel dat ten grondslag ligt aan het onderhavige besluit), kan de naleving ook met gebruikmaking van dat instrument gestalte krijgen. Dit is vastgelegd in artikel 64, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's.

Of gemeenten voldoende controleren of aan de eisen die in het besluit zijn neergelegd, is voldaan, is een taak voor de Inspectie Veiligheid en Justitie. De grondslag hiervoor is artikel 57, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's dat de Inspectie onder meer belast met het toetsen van de wijze waarop een orgaan van een gemeente uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot de brandweezorg. Daaronder valt ook de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders omgaat met het controlestelsel in het kader van het brandveilig gebruik van overige plaatsen.

Naast de bestuurlijke handhaving kan ook het strafrecht worden ingezet. Artikel 64, eerste lid, van de Wet veiligheidsregio's noemt als strafmaat van overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3, derde lid, hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Die boete bedraagt maximaal het hiervoor geduide bedrag. De opsporing van strafbare feiten is een taak voor politieambtenaren, op grond van artikel 141 van het Wetboek van Strafrecht, en voor buitengewone opsporingsambtenaren (boa's), op grond van artikel 142 van het Wetboek van Strafrecht. Boa's zijn in de gemeente werkzame ambtenaren aan wie op verzoek van de werkgever een opsporingsbevoegdheid in een bepaald domein (of soms in twee domeinen) is toegekend door de Minister van Veiligheid en Justitie.