

**WHITE PAPER
BRANDVEILIG GEBRUIK
EN BASISHULPVERLENING
OVERIGE PLAATSEN**

Besluit brandveilig gebruik en de basishulpverlening overige plaatsen

Per 1 januari 2018 is het Besluit brandveilig gebruik en de basishulpverlening overige plaatsen (BGBOP) van kracht. Dit besluit geeft regels over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke plaatsen, voor zover dit niet in andere wetgeving is geregeld. Daarnaast bevat dit besluit regels over de basishulpverlening op die plaatsen. In deze whitepaper gaan we dieper in op de achtergronden van het besluit, op de concrete invulling ervan, en op wat dit in de praktijk betekent voor ondernemers/organisatoren.



Het Besluit brandveilig gebruik en de basishulpverlening overige plaatsen (BGBOP) is vooral gericht op het gebruik van plaatsen in de open lucht én op de constructies die met het oog op 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.

Extra veiligheidsrisico's

Op deze plekken kunnen 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 zulke plaatsen brand uitbreekt is er sprake van een extra veiligheidsrisico. Daarmee zijn regels voor het brandveilig gebruik van zulke plaatsen gerechtvaardigd.

Geen dubbel werk

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 de organisator bij een samenloop met andere regels – zoals de gemeentelijke eis van een evenementenvergunning – geen dubbel werk hoeft te doen.

Doelstelling

Dit besluit vormt de uitwerking van artikel 3, derde lid van de Wet veiligheidsregio's, met als doel te komen tot een landelijke uniforme regeling. Het besluit bevat regels die voorheen te vinden waren in de gemeentelijke brand-beveiligingsverordeningen, meestal gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ondanks het gebruik van de modelverordening bleven er te veel verschillende lokale bepalingen bestaan. Bovendien stelde de modelverordening aanzienlijke delen van het Bouwbesluit 2012 van toepassing, maar was niet altijd duidelijk om welke regels het precies ging. En als de regels van toepassing waren, werd miskend dat de (zware) regels uit de bouwregelgeving niet zonder meer passend waren voor de situaties waarvoor de lokale brandbeveiligingsverordeningen waren bedoeld: zeer tijdelijke bouwwerken, ook wel niet-bouwwerken genoemd.

Uniforme, duidelijke regels

Juist bij een zo essentieel aspect als brandveiligheid is het, zowel voor de overheid als voor het bedrijfsleven, gewenst dat de regels uniform, duidelijk, specifiek en beperkt zijn. Het doel van het besluit is dan ook:

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

Ook biedt het besluit kansen voor centraal geregisseerde voorlichting en ondersteunende ICT-toepassingen.

Risicobenadering

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

Inhoud Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen

1. Algemene bepalingen
2. Melding brandveilig gebruik
3. Bouwtechnische voorschriften in verband met brand
4. Voorschriften inzake installaties en organisaties
5. Voorschriften inzake gebruik
6. Overige bepalingen
7. Overgangs- en slotbepalingen

Toezicht en handhaving

Een 'plaats' waarover het in dit besluit gaat, ligt altijd op het grondgebied van een gemeente. Een melding moet dus worden gedaan in de gemeente waar deze plaats zich bevindt. Het toezicht op de naleving van dit besluit is dan ook primair een zaak voor de betreffende gemeente. De Wet veiligheidsregio's bepaalt in artikel 61, derde lid, dat de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving van de regels uit dit besluit.

Bestuursrechtelijke mogelijkheden

De gemeente heeft een aantal bestuursrechtelijke mogelijkheden voor toezicht en handhaving:

- zij kan onveilig gebruik beëindigen;
- zij kan een 'last onder dwangsom' opleggen. Deze is 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;
- zij kan een bestuurlijke boete opleggen. Voorwaarde is dat 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.

De Inspectie Veiligheid en Justitie controleert of gemeenten voldoende controleren of er is voldaan aan de eisen uit het besluit. Naast de bestuurlijke handhaving kan ook het strafrecht worden ingezet. De opsporing van strafbare feiten is een taak voor politieambtenaren en voor buitengewone opsporingsambtenaren (boa's).

Basishulpverlening

Mede naar aanleiding van de brand in het cellencomplex bij Schiphol, in oktober 2005, bleek er onduidelijkheid te bestaan over de vraag wie verantwoordelijk is voor de veiligheid van personen op bepaalde plaatsen. De Arbeidsomstandighedenwet verplicht werkgevers tot het hebben van bedrijfshulpverlening (bhf) en regelt op die manier de zorg van werkgevers voor werknemers. Ook gelden er regels met

eisen voor gebouwen en andere bouwwerken in het kader van de bouwregelgeving; deze zijn vooral gericht op bouwtechnische aspecten van brand en vluchten.

Basishulpverlening

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 ingeburgerde afkorting bhv 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.

Geen gezamenlijk besluit

Uit internetconsultatie bleek dat er geen draagvlak was voor een gezamenlijk besluit. Een gezamenlijk besluit zou niet leiden tot minder, maar juist tot méér regeldruk. Daarom zijn er voor dit onderwerp in elk domein aparte regels. In dit besluit bevat artikel 4.22 regels over de basishulpverlening.

Wat is basishulpverlening?

Basishulpverlening is een samenstel van activiteiten die na een incident moeten worden verricht totdat professionele hulpverleners de hulpverlening overnemen. De basishulpverlening is erop gericht dat incidenten geen of zo weinig mogelijk schadelijke gevolgen hebben voor de



Artikel 4.22 Basishulpverlening en ontruimingsplan

1. Degene die het gebruik van een plaats als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, organiseert, treft tevens maatregelen gericht op:
 - a. het verlenen van eerste hulp;
 - b. het ontruimen;
 - c. het bestrijden van een beginnende brand, en
 - d. het alarmeren, opvangen en informeren van de hulpverleningsdiensten.
2. Het alarmeren van de hulpverleningsdiensten komt tot stand via een deugdelijke verbinding.
3. Voor een plaats als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, bestaat een ontruimingsplan.
4. Degene die het gebruik van een plaats als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, organiseert, draagt er zorg voor dat er voldoende personen aangewezen en aanwezig zijn die de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, kunnen uitvoeren, en dat het ontruimingsplan bij hen bekend is.

aanwezig. Daartoe kan het nodig zijn eerste hulp te verlenen, de plaats of een deel van de plaats te ontruimen, een bluspoging te ondernemen, de hulpverleningsdiensten te alarmeren en te zorgen dat zij bij aankomst op de plaats worden opgewacht en doorgeleid naar de plek van het incident.

Alarmering

Om alarmering goed te laten verlopen moet er een goede verbinding zijn. In de dagelijkse praktijk zal een telefoontoestel vaak voldoende zijn. Bij het voorbereiden van een evenement moet onderzocht worden welke manier van alarmeren van hulpverleningsdiensten het beste werkt, en bijvoorbeeld ook of mobiele telefoons op de gehele plaats voldoende bereik hebben en houden.

Ontruimingsplan

Op plaatsen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid over de gebruiksmelding (zie kadertekst) is sprake van extra risico's. Daarom is een ontruimingsplan voor deze plaatsen verplicht. Een ontruimingsplan bevat, in relatie tot de fysieke eigenschappen van de plaats en in relatie tot het gebruik ervan, alle maatregelen die nodig zijn voor een vlotte ontruiming, zodat de risico's bij een incident zoveel mogelijk worden beperkt.

Personen aanwijzen

Omdat het hebben van een ontruimingsplan alléén nog geen waarborg is dat alles volgens plan verloopt, moet de organisator personen aanwijzen die in staat zijn de verschillende on-

derdelen van de basishulpverlening uit te voeren. Hij moet er ook voor zorgen dat er – in relatie tot de omstandigheden van de plaats en het aantal aanwezigen – voldoende personen zijn aangewezen én aanwezig zijn en dat zij bekend zijn met het ontruimingsplan. Er worden geen specifieke eisen gesteld aan de bekwaamheden van deze personen, maar van een verantwoordelijk organisator mag worden verwacht dat hij ervoor zorgt dat de basishulpverleners op hun taak berekend zijn.

Bedrijfshulpverlening en basishulpverlening

De afkorting bhv kent vanaf 1 januari dus twee betekenissen: bedrijfshulpverlening en basishulpverlening. Het besluit stelt dat een organisator ervoor moet zorgen dat er voldoende personen aangewezen en aanwezig zijn die de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, kunnen uitvoeren, en dat het ontruimingsplan bij hen bekend is. Bij kleine evenementen met weinig risico's zijn mensen die zijn opgeleid als bedrijfshulpverlener een prima oplossing voor de organisator. Zijn er meer risico's, dan moet op maat worden gekeken wat hulpverleners moeten kunnen om aan artikel 4.22 te voldoen.

Relatie tot het Bouwbesluit 2012

Bij het opstellen van het besluit is, zowel qua inhoud als qua terminologie, vaak aansluiting

gezocht bij het Bouwbesluit 2012. Toch zijn er flinke verschillen, vooral omdat de bouwregeling primair gaat over bouwwerken, waarbij vooral veel constructie- en inrichtingseisen gelden. Regels over het brandveilig gebruik vormen daarvan slechts een beperkt onderdeel.

In dit besluit staat de brandveiligheid centraal en zijn constructie-eisen, als ze al gelden, direct gerelateerd aan brandveiligheid. Een voorbeeld daarvan zijn constructie-eisen aan een vloer of trap waarover de vluchtroute gaat. Veel waarden in dit besluit komen overeen met de waarden die in het Bouwbesluit 2012 worden gebruikt in bepalingen over bestaande bouw. Waar deze te streng zijn voor dit besluit, is gekozen voor aangepaste waarden, in lijn met de risicobenadering.

Het begrip 'plaats'

Het besluit definieert een 'plaats' als een ruimtelijk begrensde oppervlakte, die bestaat uit ten minste een gebied of bouwsel of een samenstelling daarvan. Het begrip 'plaats' wordt gebruikt als een verzamelbegrip voor een of meer gebieden en bouwsels. Daarnaast kunnen er andere elementen aanwezig zijn op de plaats; daarom staat in de omschrijving van het begrip 'ten minste'.

Ruimtelijke begrenzing

In dit besluit is nader bepaald dat de plaats een ruimtelijke begrenzing kent. Bij een bouwsel valt de ruimtelijke begrenzing samen met de buitenkant van het bouwsel. Bij een gebied kan de begrenzing bestaan uit een hekwerk, maar ook uit bomen, struiken, heggen of sloten. Het kan ook gaan om de afgesproken begrenzing van het aan een organisator vergunde terrein, zoals een gedeelte van een straat of plein waar een markt is. In algemene zin kan worden gesteld dat de begrenzing voldoende vorm heeft als het voor iedereen zichtbaar is waar de plaats begint en eindigt.

Georganiseerd verband

Het besluit gaat over plaatsen die in georganiseerd verband worden gebruikt. Dat wil zeggen dat er actie is ondernomen om mensen bij

elkaar te brengen en om mensen gebruik te laten maken van een plaats. In een bos kunnen tientallen personen tegelijkertijd aanwezig zijn. Maar als er niets specifiek is georganiseerd om die personen op dat moment in (een gedeelte van) dat bos aanwezig te laten zijn, is er geen sprake van georganiseerd gebruik. Daarmee is er dus ook geen 'organisator' op wie de plicht rust na te gaan of hij een gebruiksmelding moet doen of anderszins de regels van dit besluit moet naleven. Hetzelfde geldt voor stranden en pleinen: op een 'open strand' is dit besluit niet van toepassing, maar dat is wél zo als er op een deel van het strand een beachvolleybal-toernooi wordt georganiseerd.

Naleving voorschriften

Het niet naleven van de voorschriften uit dit besluit is verboden (artikel 1.8). Dit verbod is gericht op de staat van de plaats en het gebruik ervan en geldt primair voor de organisator. Hij wordt geacht in staat te zijn om een beslissende invloed te hebben op de staat en het gebruik van de plaats. Dit geldt – als er meer organisatoren zijn op één plaats – voor elke organisator, dus niet alleen voor degene die de gebruiksmelding heeft ingediend.

Het verbod geldt niet alleen voor de organisator(en), maar voor iedereen die de betreffende plaats gebruikt, zoals verkopers van etenswaren en standhouders. Ook zij hebben een zekere verantwoordelijkheid hebben voor de veiligheid van zichzelf en anderen. Tijdens het gebruik moet de persoon die verantwoordelijk is voor de naleving van de voorschriften aanwezig zijn of snel ter plaatse kunnen zijn, om (aanvullende) instructies van toezichthoudende ambtenaren te kunnen uitvoeren.

Meldingsplicht

Het besluit kent uitsluitend een gebruiksmeldingsplicht, en geen gebruiksvergunningplicht. De situaties waarin een meldingsplicht geldt, komen in belangrijke mate overeen met de eisen die nu zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012. Alleen bij een verblijfsruimte wordt in dit besluit een groter aantal personen gehanteerd (meer dan 150 personen), omdat aan het gebruik van zo'n ruimte overwegend minder risico's zijn

Artikel 2.1 Gebruiksmelding

1. Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding bij het bevoegd gezag een plaats of een gedeelte van een plaats in gebruik te nemen of te gebruiken indien:
 - a. in een verblijfsruimte op die plaats bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf wordt verschaft aan meer dan 10 personen;
 - b. in een verblijfsruimte op die plaats verzorging wordt geboden aan:
 - 1°. meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of
 - 2°. meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.
 - c. een verblijfsruimte op die plaats is bestemd voor meer dan 150 personen tegelijk, of
 - d. toepassing is gegeven aan artikel 1.4 in verband met een in hoofdstuk 3 tot en met 5 gegeven voorschrift.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien voor de betreffende activiteit een vergunning voor brandveilig gebruik is vereist.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op het in gebruik nemen of gebruiken van een plaats of gedeelte van een plaats indien daarvoor een evenementenvergunning is vereist, en in het kader daarvan de gegevens als bedoeld in artikel 2.3 moeten worden aangeleverd.

verbonden dan aan het gebruik van bouwwerken in de zin van het Bouwbesluit 2012.

Een gebruiksmelding is dus verplicht als er sprake is van a t/m d. Een (toekomstige) gebruiker van (delen van) een plaats zal allereerst moeten bekijken of hij een gebruiksvergunningplicht heeft op basis van het Besluit omgevingsrecht (BOR). Het BOR behandelt het Brandveilig gebruiken van een bouwwerk. De gebruiksvergunningplicht van het Besluit omgevingsrecht (BOR) is qua procedure en inhoud zwaarder dan de gebruiksmeldingsplicht op basis van dit besluit. Deze gebruiksvergunningsplicht zal slechts in enkele situaties gelden (zie BOR). Op de gebruiker van een plaats die vergunningplichtig is, kan voor diezelfde plaats niet ook nog een (afzonderlijke) meldingsplicht rusten.

Meestal zal de organisator bij het gebruik van (delen van) een plaats kunnen volstaan met een gebruiksmelding op basis van dit besluit. Soms is zelfs een gebruiksmelding niet nodig.

Aantal personen

Bij het indienen van een gebruiksmelding moet het verwachte maximale aantal tegelijkertijd aanwezigen worden opgegeven. Het doel hiervan is te voorkomen dat op een bepaalde plaats meer personen aanwezig zijn dan het aantal waarop de veiligheidsvoorschriften zijn afgestemd. In bepaalde situaties is een maximum aantal personen immers het uitgangspunt van die voorschriften, en bij overschrijding van het aantal toegestane aanwezigen zijn die voorschriften ontoereikend om bijvoorbeeld voldoende mensen veilig te laten vluchten. Meer mensen zouden dan alleen worden toegestaan als er – in dit voorbeeld – extra vluchtroutes komen.

Indienen gebruiksmelding

Een gebruiksmelding moet ten minste vier weken voor de voorgenomen aanvang van het gebruik ingediend worden bij het bevoegd gezag. De reden voor deze termijn is dat het bevoegd gezag in de gelegenheid moet zijn zich een oordeel te vormen, en zich zo nodig te laten adviseren door de brandweer, of er aanleiding is bepaalde voorwaarden te stellen. Bij bijvoorbeeld grote evenementen kan een periode van vier weken aan de krappe kant zijn. Voor zulke evenementen is vaak een evenementenvergunning of minimaal een tijdige melding nodig. Als in dat kader direct ook de aspecten van brandveiligheid in beeld komen, kunnen de gegevens van de gebruiksmelding hierin worden meegenomen. Als er voldoende is uitgevraagd en het bevoegd gezag dus al tot een oordeel kan komen, hoeft de organisator geen aparte gebruiksmelding in te dienen. Soms kan, met medewerking van het bevoegd gezag, een kortere periode worden gehanteerd.

De melding moet worden gedaan via het formulier dat bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. Op die manier kunnen er landelijk geen verschillen ontstaan in de gevraagde informatie.

Afhandeling gebruiksmelding

Na ontvangst van de gebruiksmelding moet de gemeente een ontvangstbevestiging verzenden (artikel 2.4, eerste lid). Dat betekent niet dat de melder ervanuit mag gaan dat hij ongehinderd kan starten met zijn voorgenomen activiteit. Het bevoegd gezag kan aanvullende informatie opvragen bij de melder, voordat zij tot een oordeel komen. De melder moet dan die aanvullende informatie verstrekken.

Nadere voorwaarden mogelijk

Het bevoegd gezag kan ook nadere voorwaarden opleggen aan het gebruik als die noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand. Het bevoegd gezag zou terughoudend gebruik moeten maken van deze bevoegdheid, en het gebruik moeten kunnen motiveren, om geen afbreuk te doen aan het

uitgangspunt van uniforme regelgeving. Heldere communicatie draagt ertoe bij dat indieners tijdig weten waar ze aan toe zijn.

Als het bevoegd gezag vindt dat het gemelde voorgenomen gebruik van de plaats onvoldoende brandveilig is, dan moet onder verwijzing naar artikel 1.8 worden aangegeven waar de melder tekortschiet. Houdt de melder daarmee geen rekening, dan kan het bevoegd gezag daartegen optreden.

Wijzigen nadere voorwaarden gebruiksmelding

Het bevoegd gezag kan de na de melding opgelegde nadere voorwaarden wijzigen. Dat kan als er sprake is van een verandering van inzichten of van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk, opgetreden na de melding (artikel 2.5, eerste lid). Ook kunnen de nadere voorwaarden worden gewijzigd op verzoek van de melder. Het bevoegd gezag mag geen gebruik van de wijzigingsmogelijkheden maken zonder de melder eerst in de gelegenheid te stellen hierover zijn mening te geven.

Gelijkwaardigheid

De uitwerking van de voorschriften van het besluit is zoveel mogelijk gegoten in de vorm van (abstracte) functionele eisen en daarmee samenhangende concrete voorschriften (prestatie-eisen). Wanneer aan die prestatie-eis wordt voldaan, is aan de daarbij behorende functionele eis voldaan.

Andere oplossing mogelijk

Artikel 1.4 maakt het mogelijk om met een andere oplossing te komen in plaats van precies te voldoen aan de in het besluit gegeven prestatie-eisen. Voorwaarde daarbij is uiteraard dat aan de functionele eis van het betreffende voorschrift wordt voldaan. Dan geldt het principe van gelijkwaardigheid, en daarmee is de formele naleving van de prestatie-eisen niet (meer) aan de orde.



www.nibhv.nl

Hoofdweg 240 • 3067 GJ Rotterdam • Postbus 8714 • 3009 AS Rotterdam
Telefoon 010 - 289 28 88 • E-mail info@nibhv.nl

nibhv
BEWUST VEILIG WERKEN

NIBHV werd in 1999 opgericht door het Instituut Fysieke Veiligheid en Het Oranje Kruis. Sindsdien is NIBHV hét kennisinstituut voor bedrijfshulpverlening, brand- en arbeidsveiligheid en bedrijfsnoodorganisaties in Nederland. Wij helpen bij het bewust veilig werken binnen iedere organisatie. Met 25 collega's ontwikkelen wij leermodellen, lesplannen en -materialen, en kwalitatieve leerstof voor bedrijfsveiligheidsopleidingen. Van BHV tot aan het niveau van de wettelijk aangewezen bedrijfsbrandweer. Wij bieden een onafhankelijk registratie-, certificerings- en borgingssysteem en delen onze expertise. Ruim 300.000 cursisten ontvangen jaarlijks een NIBHV certificering van erkende opleiders. Ons Keurmerkregister verbindt erkende opleiders en instructeurs voor langere tijd aan ons en aan onze hoge kwaliteitseisen.