Bijlage 1 Versie 9 augustus 2010

Besluit van xx xxxx 2010, houdende bepalingen met betrekking tot basishulpverlening (Besluit basishulpverlening)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2010, Directie Gezond en veilig werken, nr. , gedaan mede namens Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 16, eerste en tiende lid, van de Arbeidsomstandighedenwet, artikel 2, derde lid, van de Woningwet, en artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's;

De Raad van State gehoord (advies van 2010, nr. W);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 2010, Directie Gezond en veilig werken, nr. , uitgebracht mede namens Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

HEBBEN GOEDGEVONDEN EN VERSTAAN:

Artikel 1 Definities

1. In dit besluit wordt verstaan onder:

- *verantwoordelijke:*

a. de werkgever, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder a, sub 1° en tweede lid onder a, van de Arbeidsomstandighedenwet;

b. degene die een bouwwerk gebruikt, tenzij het betreft een gebruik uitsluitend als woonfunctie als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van het Bouwbesluit 2010, niet zijnde een woonfunctie voor zorg als bedoeld in het vierde lid van dat artikel;

c. degene die op grond van het Besluit brandveilig gebruik niet-bouwwerken als verantwoordelijke is aangewezen met betrekking tot het gebruik van niet-bouwwerken.

- *basishulpverlener:* de door de verantwoordelijke aangewezen persoon die één of meer basishulpverleningstaken uitoefent;
- *hulpdiensten*: brandweer, politie, ambulancedienst.

2. In dit besluit wordt onder basishulpverlener mede verstaan: de door de verantwoordelijke, bedoeld in het eerste lid, onder a, op grond van artikel 15 van de Arbeidsomstandighedenwet aangewezen bedrijfshulpverlener.

CONCEPT

Artikel 2 Verplichting tot organisatie van basishulpverlening op basis van risico inventarisatie

1. De verantwoordelijke treft op basis van een risico-inventarisatie doeltreffende maatregelen ten behoeve van de basishulpverlening.
2. De inrichting van de basishulpverlening vindt plaats op basis van een risico-inventarisatie en heeft betrekking op:

a. het onderhouden van verbindingen met de hulpdiensten, en;
b. totdat de hulpdiensten aanwezig zijn, het uitvoeren van de volgende taken:
1°. het verlenen van eerste hulp bij ongevallen;
2°. het beperken en bestrijden van brand en het beperken van de gevolgen van ongevallen;
3°. het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle aanwezige personen;
4°. het informeren van de hulpdiensten over het incident.

Artikel 3 Basishulpverleners

1. Afhankelijk van de uitkomsten van de risico-inventarisatie laat de verantwoordelijke zich ten behoeve van de uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 2, bijstaan door een of meer basishulpverleners.
2. Een verantwoordelijke als bedoeld in artikel 1, onder a, wijst een of meer werknemers aan voor de in het eerste lid bedoelde bijstand.
3. Een verantwoordelijke als bedoeld in artikel 1, onder b of c, wijst een of meer personen aan voor de in het eerste lid bedoelde bijstand.
4. De verantwoordelijke draagt er zorg voor dat de basishulpverleners beschikken over een zodanige opleiding en uitrusting, zodanig in aantal zijn en zodanig georganiseerd zijn, dat zij de in artikel 2 bedoelde taken naar behoren kunnen vervullen.

Artikel 4 Samenwerking

Indien verschillende verantwoordelijken bij een locatie betrokken zijn, werken zij onderling op doelmatige wijze samen bij het treffen van de maatregelen, bedoeld in artikel 2, eerste lid.

Artikel 5 Overtreding

Als overtreding ter zake waarvan een bestuurlijke boete van de eerste categorie kan worden opgelegd aan de verantwoordelijke, bedoeld in artikel 1, onder a, wordt aangemerkt het handelen of het nalaten in strijd met de artikelen 2, 3 en 4.

Artikel 6 Overgangsrecht

Tot het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit brandveilig gebruik niet-bouwwerken, geldt als de verantwoordelijke, bedoeld in artikel 1, onder c, degene die op grond van een gemeentelijke brandbeveiligingsverordening gehouden is een vergunning te hebben voor het in gebruik hebben of houden van een voor mensen toegankelijke ruimtelijk begrensde plaats voor zover die plaats geen bouwwerk is.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 8 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit basishulpverlening.

CONCEPT

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

CONCEPT

Nota van toelichting

1. Algemeen

In de afgelopen jaren hebben zich enkele incidenten voorgedaan waaruit is gebleken dat onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheden ten aanzien van de hulpverlening aan aanwezige personen, in de periode voordat de professionele hulpdiensten arriveren. Geconstateerd is dat de hulpverlening aan aanwezige personen meer omvat dan de bedrijfshulpverlening die geregeld is op basis van de Arbeidsomstandighedenwet.
De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft daarom, mede namens de bewindspersonen van Binnnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna BZK) en Wonnen , Wijken en Integratie (hierna WWI), bij brief van 14 juli 2008[1] gemeld dat de hulpverlening aan werknemers en aan niet-werknemers in geval van calamiteiten het beste wettelijk vastgelegd kan worden in een gezamenlijke algemene maatregel van bestuur op basis van de Arbeidsomstandighedenwet (hierna Arbowet), de Woningwet en de Wet veiligheidsregio's (hierna Wvr).
Er zijn in de Nederlandse wetgeving bepalingen die betrekking hebben op de veiligheid van publiek in het algemeen[2]. Die bepalingen zijn niet bruikbaar als basis voor het doen organiseren van de interne hulpverlening in noodsituaties.
De keuze voor een gezamenlijke algemene maatregel van bestuur op grond van de drie eerdergenoemde wetten is ingegeven door het streven naar een zo groot mogelijke landelijke uniformiteit in de organisatie van basishulpverlening in de verschillende situaties. Het onderhavige besluit geeft invulling aan die keuze. De beoogde hulpverlening betreft de eerste activiteiten, dus de basis-activiteiten, bij een incident. Daarbij is ervoor gekozen het begrip *bedrijfs*hulpverlening te vervangen door de term *basis*hulpverlening, hierna als BHV afgekort. Enerzijds omdat het besluit niet alleen gaat over hulpverlening in de verhouding tussen werkgever en werknemer, anderzijds omdat daarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat het om de primaire activiteiten bij een incident gaat, in afwachting van de komst van de publieke hulpdiensten. Een gevolg van deze keuze is tevens dat de vertrouwde afkorting BHV kan blijven bestaan.

In het onderhavige besluit wordt op grond van de Woningwet[3], de Wvr en de Arbowet de BHV geregeld voor situaties waarin personen onder verantwoordelijkheid van een ander verblijven op een arbeidsplaats, in een bouwwerk of in een niet-bouwwerk. Onder niet-bouwwerk moet worden verstaan een voor mensen toegankelijke ruimtelijk begrensde plaats, die geen bouwwerk is. Onder het begrip niet-bouwwerk valt bijvoorbeeld een feesttent of een (niet-varende) partyboot, maar ook een festivalterrein waar een popconcert wordt gehouden.

CONCEPT

[1] (Kamerstukken II 2007/2008, 24 587 en 31117, nr. 294).

[2] In dat verband kan gewezen worden op artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet, artikel 2 van de Politiewet, het Besluit externe veiligheid inrichtingen, dat gebaseerd is op de Wet milieubeheer en op de Wet ruimtelijke ordening, op artikel 51 van de Wet kinderopvang en op artikel 8 van de Beleidsregels kwaliteit kinderopvang.

[3] Zoals gewijzigd door Wet van 2 juli 2009 tot wijziging van de Woningwet (vereenvoudiging en herschikking grondslagen lagere regelgeving).

Dit besluit verplicht allereerst de verantwoordelijke tot het uitvoeren van een risico-inventarisatie ten behoeve van de BHV. Op basis van die inventarisatie verplicht het besluit tot de inrichting van een basishulporganisatie die eerste hulp verleent, (beginnende) branden bestrijdt en in noodsituaties personen evacueert. Dit betekent in de praktijk dat iedere verantwoordelijke een risico-inventarisatie voor de specifieke situatie uitvoert en dat aan de hand daarvan moet blijken welke maatregelen de verantwoordelijke dient te treffen in het kader van de BHV. De aard en omvang van de risico's kunnen worden bepaald aan de hand van maatgevende factoren. Maatgevende factoren zijn onder meer de aanwezigheid van minder zelfredzame personen (gehandicapten, kinderen, patiënten, gedetineerden) en de aanwezigheid van personen in risicovolle situaties. Bij minder zelfredzame personen is van belang wat de mate van zelfredzaamheid is en welk gedrag van hen verwacht kan en mag worden. Daarnaast spelen de volgende maatgevende factoren een rol: het aantal aanwezigen, de aard, grootte en ligging van het bouwwerk of het niet-bouwwerk en de opkomsttijd van de hulpdiensten. Deze factoren zijn van invloed op de risico's en derhalve op de omvang van de organisatie van de BHV. Een risico-inventarisatie op basis van maatgevende factoren biedt de mogelijkheid om daadwerkelijk maatwerk toe te passen. De hiervoor genoemde factoren bieden houvast voor het beoordelen van aard en omvang van de risico's.
De risico-inventarisatie dient eenvoudig toepasbaar te zijn. Ook dient de tijd en moeite die gemoeid zijn met het uitvoeren van een risico-inventarisatie en de daaruit voortvloeiende omvang van de BHV in verhouding te staan tot de risico's. Dit om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven zo beperkt mogelijk te houden. Zo zullen verantwoordelijken voor een bouwwerk waarvan het gebruik nauwelijks risico's met zich brengt op basis van de risico-inventarisatie snel duidelijkheid moeten krijgen omtrent de te nemen maatregelen in het kader van de BHV. Voor dat gebruik is een uitgebreide BHV niet noodzakelijk. Om proportionaliteit te waarborgen is het onderhavige besluit zo geformuleerd dat maatwerk op basis van een inventarisatie van risico's mogelijk is. Verantwoordelijke partijen zijn zelf het beste in staat om dit maatwerk te leveren.
Het doel van het hebben van een BHV is het beperken van de directe nadelige gevolgen van brand en ongevallen voor aanwezige personen. Het gaat dan om het zo mogelijk beperken van een (beginnende) brand en van de gevolgen van ongevallen en zonodig de evacuatie van personen. De BHV heeft niet tot taak om risico's of gevaren te voorkomen. Die zorg ligt bij de werkgever, de gebruiker van een bouwwerk en de gebruiker van een niet-bouwwerk.
Om de verantwoordelijke te helpen bij het uitvoeren van een risico-inventarisatie is een BHV-bepalingsmethode ontwikkeld die beschikbaar is op de website van ……..
Deze bepalingsmethode is gebaseerd op een onderzoek van het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV). De methode is uitdrukkelijk bedoeld als een voorbeeld van een werkwijze om tot de organisatie van BHV te komen en kan verantwoordelijken in die zin ondersteunen. De methode bestaat uit een aantal stappen: Allereerst wordt duidelijk of iemand verantwoordelijk is om BHV te organiseren. Verantwoordelijkheid leidt tot een BHV-plicht. Aan de hand van een risico-inventarisatiematrix wordt vervolgens duidelijk welke risico's de aanwezige personen lopen. De risico-inventarisatiematrix bestaat uit een aantal vragen over de aanwezigheid van maatgevende factoren voor BHV. Op basis van de risico-inventarisatie wordt duidelijk wat het risicoprofiel is. Aan het risicoprofiel zijn maatregelen verbonden die een goede invulling geven van doeltreffende maatregelen die het onderhavige besluit van de verantwoordelijke eist.

CONCEPT

Ter indicatie worden vier BHV-profielen onderscheiden op basis van maatgevende factoren. BHV-profiel 1 betreft het zwaarste profiel (volledige BHV) en BHV-profiel 4 is het minst zware BHV-profiel (de minimale BHV). De methode levert ook een overzicht van de bij een BHV-profiel behorende maatregelen.

2. Wetgeving

In dit hoofdstuk worden de BHV-verplichtingen uitgewerkt per juridisch domein (Arbowet, Woningwet, Wvr).

2.1 Arbowet

De Arbowet biedt geen basis voor het vastleggen van de verantwoordelijkheid die gebruikers van bouwwerken en niet-bouwwerken hebben voor de hulpverlening aan de aanwezigen in het bouwwerk of bij hun evenement. Die verantwoordelijkheid vloeit immers voort uit de relatie tussen die aanwezigen en de organisator van de activiteiten in verband waarmee die personen aanwezig zijn. Denk aan de relatie tussen exploitant en klant (zoals in een winkel), de relatie tussen evenementorganisator en bezoeker (zoals bijvoorbeeld bij een popconcert).
Op grond van artikel 5 van de Arbowet is een werkgever al verplicht tot het opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E) waarin schriftelijk wordt vastgelegd welke risico's de arbeid voor werknemers met zich brengt. In het plan van aanpak, dat deel uitmaakt van de risico-inventarisatie en –evaluatie, moeten de maatregelen beschreven worden die worden genomen in verband met de bedoelde risico's. In het plan van aanpak staat ook binnen welke termijn deze maatregelen genomen zullen worden. Werkgevers kunnen de informatie uit de RI&E gebruiken voor het inrichten van BHV. De Arbowet bevat in artikel 3, eerste lid, onder e, een verplichting voor werkgevers om bedrijfshulpverlening te organiseren alsmede een omschrijving van de maatregelen die daarvoor moeten worden getroffen. Deze verplichtingen vloeien voort uit artikel 8 van de Richtlijn 89/391/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 juni 1989 betreffende de uitvoering van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (PbEG L 183, hierna de Richtlijn).
Dat artikel verplicht tot bescherming van werknemers en van andere personen die in verband met de arbeid in een arbeidsorganisatie aanwezig zijn. Denk hierbij aan aanwezigen voor een vergadering, of aan werknemers van een ander bedrijf, of aan zzp-ers die een klus in het bedrijf uitvoeren. Een werkgever zal ook met deze mensen rekening moeten houden. In het algemeen betreft dit een beperkt aantal "andere personen", waarop de BHV-organisatie van de werkgever ingericht kan worden. Wanneer bijvoorbeeld een exploitant van een zalencentrum vergaderzalen verhuurt aan derden, verplicht de Arbowet hem niet om de BHV voor deze klanten of hun gasten in te richten. Een exploitant van een zalencentrum is uit hoofde van de Arbowet alleen verantwoordelijk voor zijn eigen personeel en voor de personen die op de locatie aanwezig zijn ten behoeve van het uitvoeren van werkzaamheden voor de exploitant.

In verband met de opstelling van dit besluit wordt de tekst van de Arbowet aangepast om besluit en wet op elkaar aan te laten sluiten. Op grond van artikel 15, eerste lid, Arbowet moet de werkgever zich ter naleving van de verplichtingen op grond van artikel 3, eerste lid, onder e, van die wet laten bijstaan door één of meer werknemers die door hem zijn

CONCEPT

aangewezen als hulpverleners in geval van noodsituaties. In artikel 15, tweede lid, Arbowet is omschreven welke taken deze hulpverleners hebben.

De verplichting in artikel 3, eerste lid, onder e, Arbowet om ervoor te zorgen dat doeltreffende verbindingen worden onderhouden met de desbetreffende externe hulporganisaties (in dit besluit aangeduid als hulpdiensten) vloeit voort uit artikel 8, eerste lid, van de Richtlijn en is een taak van de werkgever. De werkgever moet bepalen wie hij met deze taak belast, maar dat hoeven niet per se de hulpverleners te zijn[4]. Daarom stond deze verplichting ook niet in artikel 15 van de Arbowet.

2.2 Woningwet

Voor de verantwoordelijkheid van gebruikers van bouwwerken ligt de basis in de Woningwet.
De Woningwet biedt in artikel 2, derde lid, de grondslag om voor het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk andere dan technische voorschriften te geven. Bij het onderhavige besluit is hieraan uitvoering gegeven.
Op basis van dit besluit dient degene een bouwwerk gebruikt, tenzij het betreft een gebruik uitsluitend als woonfunctie als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van het Bouwbesluit 2010, niet zijnde een woonfunctie voor zorg als bedoeld in het vierde lid van dat artikel, een risico-inventarisatie te maken en op basis daarvan de BHV te organiseren ten behoeve van personen die in het bouwwerk verblijven.
De primaire verantwoordelijkheid voor de organisatie van de BHV ten aanzien van een bouwwerk berust daarmee bij de gebruiker van dat bouwwerk. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen een hoofdgebruiker en eventuele gebruikers van onderdelen van het bouwwerk. In de praktijk zal de hoofdgebruiker verantwoordelijk zijn. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval zal echter soms een ander dan de hoofdgebruiker (uitsluitend of mede) als verantwoordelijke kunnen worden aangemerkt. Wanneer het voor het bevoegd gezag onvoldoende duidelijk is wie voor de overtreding verantwoordelijk is, kunnen zo nodig hoofd- en medegebruikers gezamenlijk worden aangesproken. Dit dient te geschieden op basis van artikel 1b, derde lid, van de Woningwet. Dit artikellid bevat het verbod een bouwwerk in gebruik te nemen, te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met op die ingebruikneming of dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in (onder meer) artikel 2, derde lid, van de Woningwet.

Er is sprake van een woonfunctie in de zin van artikel 1.1, derde lid, van het Bouwbesluit 2010 wanneer gedeelten van een of meer bouwwerken tezamen een gebruikseenheid vormen en voor wonen worden gebruikt.
Het gebruik uitsluitend als woonfunctie is van de reikwijdte van het verantwoordelijke-begrip voor bouwwerken uitgesloten, dit om te voorkomen dat op iedere bewoner van een woning in Nederland een BHV-verplichting komt te liggen. Dit is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Dit geldt echter niet voor een woonfunctie voor zorg als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van het Bouwbesluit 2010. Dit is een woonfunctie die bestemd is voor personen met een zorgindicatie. In dat geval is een risico-inventarisatie als basis voor de inrichting

[4] Kamerstukken II 2005/06, 30 552, nr. 3, blz. 36.

CONCEPT

van een BHV noodzakelijk. In zo'n situatie is de zorgverlener verantwoordelijk voor de veiligheid van de bewoners.
Met het element "uitsluitend" in de definitie van het verantwoordelijke-begrip voor bouwwerken wordt tot uitdrukking gebracht dat daar tevens onder valt de gebruiker van een bouwwerk dat niet alleen als woonfunctie maar ook voor een andere gebruiksfunctie in de zin van het Bouwbesluit 2010 wordt gebruikt. In een dergelijke situatie kunnen de belangen van derden op een zodanige wijze in het geding zijn dat het verrichten van een risico-inventarisatie met het oog op het nemen van doeltreffende maatregelen ten behoeve van de BHV noodzakelijk is. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een combinatie van een woonfunctie met een logiesfunctie, zoals daarvan sprake is bij een pension.

De toedeling van verantwoordelijkheid voor de inrichting van de BHV, zoals deze voortvloeit uit artikel 2 in samenhang met onderdeel b van de definitie van verantwoordelijke in artikel 1 van dit besluit, laat onverlet de algemene zorgplicht genoemd in artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet. Dit sluitstuk in de verantwoordelijkheidsketen met betrekking tot het gebruik van bouwwerken gaat er in zijn algemeenheid van uit dat degene die het bouwwerk gebruikt of laat gebruiken, ervoor zorg draagt dat als gevolg van dat gebruik geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat of voortduurt. In gevallen die niet onder de reikwijdte van de op de Woningwet gebaseerde bepalingen van dit besluit vallen, kan het bevoegd gezag in voorkomende situaties op basis van artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet optreden tegen degene die een bouwwerk gebruikt of laat gebruiken. Uiteraard dient dan aan alle in dat artikellid gestelde eisen te worden voldaan.

2.3 Wet veiligheidsregio's
Artikel 3, derde lid, van de Wvr vormt niet alleen (mede) de grondslag voor het onderhavige besluit, maar die bepaling is tevens de grondslag voor het Besluit brandveilig gebruik niet-bouwwerken. In dat besluit is voorzien in een systematiek waarbij in bepaalde – in dat besluit geregelde – gevallen het gebruik van een ruimte die valt onder het begrip 'niet-bouwwerk', slechts is toegestaan aan degene die over een vergunning voor dat gebruik beschikt. Deze systematiek wijkt niet wezenlijk af van de wijze waarop vóór de inwerkingtreding van de Wvr de zaken waren geregeld, zij het dat vergunningverlening toen gebeurde op basis van gemeentelijke verordeningen. In het onderhavige besluit wordt een verband gelegd tussen die vergunningverplichtingen en het organiseren van BHV. Degene op wie een dergelijke plicht rust, wordt in het onderhavige besluit aangemerkt als 'verantwoordelijke', en is dus verplicht tot maken van een risico-inventarisatie en het zo nodig treffen van maatregelen op het gebied van de BHV voor zover het niet-bouwwerken betreft. Bij het verlenen van de vergunning, zo bepaalt het Besluit brandveilig gebruik niet-bouwwerken, wordt namelijk nadrukkelijk het onderhavige besluit betrokken.

Het Besluit brandveilig gebruik niet-bouwwerken kent overigens een ondergrens met betrekking tot het aantal aanwezige personen: indien het aantal personen op een locatie onder die grens blijft, leidt het onderhavige besluit voor de verantwoordelijke niet tot BHV-verplichtingen. Daarmee is niet gezegd dat degene die het niet-bouwwerk in gebruik heeft, geen enkele (algemeen maatschappelijke) verantwoordelijkheid heeft voor de veiligheid van de aanwezigen.

CONCEPT

3. Administratieve lasten en nalevingskosten voor verantwoordelijken
De verplichting tot organisatie van BHV geldt op dit moment alleen expliciet voor situaties die onder de Arbowet vallen en wordt daarin aangeduid met de term bedrijfshulpverlening. De praktijk laat evenwel zien dat in het merendeel van de situaties waarvoor nog geen expliciete verplichting tot BHV geldt, maar waar dit wel van belang is, al doeltreffende maatregelen worden genomen. Daarbij kan gedacht worden aan zorg- en verpleeginstellingen, onderwijsinstellingen, kinderdagverblijven, penitentiaire inrichtingen, horeca- en recreatievoorzieningen en logiesgebouwen.
Het onderhavige besluit schept helderheid in de verantwoordelijkheden en taken van alle voor een adequate BHV relevante partijen. Het besluit creëert een heldere juridische basis voor alle situaties waarin de organisatie van BHV van levensbelang is. In verreweg de meeste van die situaties is een organisatie voor BHV aanwezig. Met inachtneming van de proportionaliteit is de verwachting dat het onderhavige besluit geen omvangrijke gevolgen zal hebben voor de administratieve lasten en nalevingskosten. Voor situaties waar deze verplichting bij inwerkingtreding van dit besluit voor het eerst gaat gelden, kan het besluit in principe een toename van wettelijke verplichtingen betekenen en daarmee van nalevingkosten. De verwachting is echter dat dit zich beperkt zal voordoen.
Het besluit waarborgt en uniformeert de organisatie van BHV in situaties waarvoor dat noodzakelijk is.

4. Bestuurlijke lasten en taken voor overheden
Wat betreft toezichtstaken worden bestaande taken van de toezichthouder op de Woningwet en de Wvr uitgebreid met toezicht op de BHV. De toezichthouders kunnen voor de controle op de BHV-verplichtingen als onderdeel van vergunningverlening of (gebruiks)melding in verband met het gebruik van een bouwwerk of een niet-bouwwerk volstaan met de controle of in BHV is voorzien.
Voor zover het gaat om niet-bouwwerken, zal bij de vergunningverlening aandacht besteed moeten worden aan de vraag of de aanvrager van de vergunning voldoet aan de verplichtingen die uit het onderhavige besluit voortvloeien. Verwacht mag worden dat er bijvoorbeeld met behulp van afvinklijsten die zijn toegesneden op de meest voorkomende situaties, snel een betrouwbaar beeld verkregen kan worden of de aanvrager de BHV voor de locatie waarvoor de aanvraag geldt, op orde heeft.
Wat betreft bouwwerken hebben gemeenten momenteel, behalve in verband met ontruimingsplannen in het kader van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken[5] en brandveiligheid geen taak ten aanzien van de organisatorische kant van hulpverlening (zoals BHV). Wanneer een gemeente in haar toezichtsrol nog geen aandacht besteedt aan de organisatorische kant van (brand)veiligheid bij het gebruik van bouwwerken of activiteiten in niet-bouwerken, dan kan het onderhavige besluit op dat terrein leiden tot een aanvulling op de reeds bestaande toezichtstaken voor gemeenten.

Het toezicht op de BHV-verplichtingen van werkgevers wordt uitgeoefend door de Arbeidsinspectie.
Bij inwerkingtreding van het onderhavige besluit zal de verantwoordelijkheid voor BHV ten behoeve van niet-werknemers bij gemeenten (of veiligheidsregio's) komen te liggen. Ook zal het onderhavige besluit een aanvullende verantwoordelijkheid met zich brengen voor de VROM-inspectie (tweedelijnstoezicht) (of voor de Inspectie Openbare Orde en

[5] Tzt verwijzing naar het nieuwe besluit opnemen.

CONCEPT

Veiligheid indien veiligheidsregio's toezicht gaan houden). In bepaalde situaties wordt toezicht met betrekking tot de BHV overigens al door de VROM-inspectie uitgevoerd[6].

5. Bestuurlijke drukte
Op een aantal terreinen vindt al afstemming en samenwerking tussen toezichthouders plaats. Door die samenwerking en afstemming wordt bestuurlijke drukte zoveel mogelijk beperkt en wordt eenduidigheid bereikt. In samenhang met de grondslag in drie wetten, kan het besluit aanvullende afstemmingstaken met zich brengen voor beheerders en toezichthouders.

6. Toezicht/handhaving

6.1 Toezicht
Het toezicht op naleving van de bepalingen van het onderhavige besluit wordt uitgeoefend door de toezichthouders die op basis van de drie betrokken wetten zijn aangewezen.
In het kader van eenduidig toezicht zullen de toezichthoudende diensten afspraken maken over welke dienst in welke situatie actief of reactief toezicht uitoefent.

Voor de verplichtingen uit hoofde van de Arbowet geldt dat de Arbeidsinspectie de toezichthouder is. Dit vloeit voort uit artikel 24 van de Arbowet.
Ten aanzien van de verplichtingen bij of krachtens de Woningwet geldt dat het eerstelijns toezicht, op grond van artikel 92, eerste lid, van de Woningwet, wordt uitgeoefend door "het bevoegd gezag". In het overgrote deel van de gevallen zijn dat burgemeester en wethouders. Zij dragen zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving[7]. Het tweedelijnstoezicht wordt uitgeoefend door de VROM-Inspectie. Dit volgt uit artikel 92, tweede lid, van de Woningwet in samenhang met artikel 5.11 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna Wabo)[8].
Op grond van artikel 61, derde lid, van de Wvr zijn/worden de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen ambtenaren belast met het toezicht op het gebruik van niet-bouwwerken.

6.2 Handhaving
Ten aanzien van de handhaving kan worden geconstateerd dat de wijze van handhaving en de strafmaat op basis van de drie wetten verschillend is.

Bestuursrechtelijk
Op grond van de Arbowet bestaat de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen (zie artikel 33 van de Arbeidsomstandighedenwet).
Op grond van artikel 64, tweede lid, Wvr kan de raad van een gemeente bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd voor overtreding van de voorschriften in dit besluit. Voor de hoogte van deze boete wordt aangesloten bij het bedrag, genoemd in artikel 34, vierde lid, onder 1°, van de Arbowet. De Woningwet kent die mogelijkheid (nog) niet.

[6] Zoals bijvoorbeeld bij politiecellen (Zie Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 111, blz. 2)
[7] Momenteel op grond van artikel 100 van de Woningwet, wordt uitgeoefend door burgemeester en wethouders.
[8] Momenteel op grond van artikel 94 van de Woningwet.

CONCEPT

In de situatie waarbij sprake is van samenloop tussen bestuurlijke boetes is artikel 5.43 van de Algemene wet bestuursrecht relevant. In de situatie waarbij sprake is van samenloop tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetes is artikel 5:44 van de Algemene wet bestuursrecht relevant.

Bij overtreding van de BHV-verplichtingen is op basis van de Arbowet geen bestuursdwang mogelijk, in het kader van de Woningwet en de Wvr is wél bestuursdwang mogelijk.

Strafrechtelijk
In het kader van de Arbo-regelgeving is een overtreding van de BHV-verplichtingen geen delict in de zin van de Wet op de economische delicten (hierna WED). Op grond van artikel 33, derde lid, Arbowet is er evenwel wél sprake van een strafbaar feit bij meervoudige recidive. In dat geval is er sprake van een overtreding (zie artikel 33, vijfde lid, Arbowet) en is hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie mogelijk[9].

Met betrekking tot de Woningwet geldt dat overtreding van artikel 1b van de Woningwet leidt tot een economisch delict in de zin van de WED (zie artikel 1a, onder 2°, van de WED). In artikel 1b, derde lid, van de Woningwet wordt verwezen naar voorschriften, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Woningwet, dat de basis vormt voor het onderhavige besluit. Overtreding kan bestraft worden met een gevangenisstraf van maximaal 2 jaar in geval van een misdrijf, hechtenis van maximaal 6 maanden in geval van een overtreding of een geldboete van de vierde categorie.

Artikel 64 van de Wvr bepaalt dat overtreding van de regels, bedoeld in artikel 3, derde lid, van die wet bestraft wordt met hechtenis van ten hoogste een jaar of een geldboete van de derde categorie.
Tevens geldt dat overtreding van de Woningwet op basis van de WED kan leiden tot een taakstraf, maar die mogelijkheid bestaat niet bij overtreding op basis van de Wvr.

7. Voorlichting/kennisoverdracht
Door voorlichting en publicatie zullen de partijen die het aangaat worden geïnformeerd over de nieuwe verplichtingen.

II. Artikelsgewijs

Artikel 1
Verantwoordelijke
Gezien de uiteenlopende terreinen waarop dit besluit betrekking heeft, is het nodig om de verantwoordelijke voor deze terreinen apart te benoemen.
Verantwoordelijkheden sluiten elkaar niet uit. Zo kan een werkgever tevens eigenaar en gebruiker van een bouwwerk of van een niet-bouwwerk zijn.
In dit besluit wordt onder verantwoordelijke in de zin van artikel 1, eerste lid, onder b, verstaan degene die een bouwwerk gebruikt, tenzij het betreft een gebruik uitsluitend als

[9] Zie artikel 1, onder 3°, en artikel 6, eerste lid, onder 4° van de Wet op de economische delicten.

woonfunctie als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van het Bouwbesluit 2010, niet zijnde een woonfunctie voor zorg als bedoeld in het vierde lid van dat artikel. De primaire verantwoordelijkheid voor de organisatie van de BHV ten aanzien van een bouwwerk berust daarmee bij de gebruiker van dat bouwwerk. Uitdrukkelijk wordt daarbij het gebruik uitsluitend als woonfunctie uitgesloten, waarmee wordt voorkomen dat op iedere bewoner van een woning in Nederland een BHV-verplichting komt te liggen. Voor het overige wordt verwezen naar hetgeen over de verantwoordelijke in de zin van artikel 1, onderdeel b, is opgemerkt in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.
In het tweede lid is een relatie gelegd met de term "bedrijfshulpverlener" die in artikel 15 van de Arbowet wordt gebruikt. Het is wenselijk om die term in de Arbowet te handhaven omdat op verschillende plaatsen in de regelgeving verwezen wordt naar "bedrijfshulpverleners als bedoeld in artikel 15 van de Arbeidsomstandighedenwet". Zie bijvoorbeeld: Algemeen Rijksambtenarenreglement, Ambtenarenreglement Staten-Generaal, Besluit risico's zware ongevallen 1999, Reglement Dienst Buitenlandse Zaken.

Artikel 2
In dit artikel is expliciet tot uitdrukking gebracht dat de verantwoordelijke verplicht is om doeltreffende maatregelen te treffen ten behoeve van de BHV.
De eis dat er sprake moet zijn van doeltreffende maatregelen houdt in dat rekening gehouden moet zijn met de aard en omvang van risico's van de activiteiten op de arbeidsplaats, in het bouwwerk of in het niet-bouwwerk.
Dit gebeurt met behulp van een risico-inventarisatie, waarin een beoordeling is opgenomen van de veiligheidsrisico's voor degenen die in een bedrijf, bouwwerk of niet-bouwwerk verblijven. Voor de werkgever is een risico-inventarisatie niet nieuw. Op basis van de Arbowet (artikel 5) moet de werkgever een risico-inventarisatie en -evaluatie (ri&e) uitvoeren.

Aan de verantwoordelijke zijn verplichtingen opgelegd op het terrein van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie van personen bij ernstig en onmiddellijk gevaar. Degene die verantwoordelijk is, moet (al dan niet samen met andere verantwoordelijken) maatregelen nemen om te zorgen dat tijdens een incident op de juiste wijze wordt gehandeld.
Deze maatregelen zijn een kwestie van maatwerk; de verantwoordelijke moet deze afstemmen op de aard en de grootte van de risico's op de locatie. Bij het nemen van maatregelen zal rekening moeten worden gehouden met de normaliter ter plaatse verblijvende personen. Zo vragen mensen met verstandelijke of fysieke beperkingen een andere inzet van de BHV dan een groep personen zonder beperking.

De BHV vindt plaats totdat de hulpdiensten aanwezig zijn. In artikel 1 is aangegeven dat hieronder wordt verstaan: de brandweer, de politie en de ambulancedienst. Uiteraard is het van belang dat er een goede (informatie)overdracht plaatsvindt tussen de basishulpverleners en de genoemde diensten.

De tekst van artikel 2, tweede lid, onderdeel b, onder 1° en 2°, komt overeen met de formulering van artikel 15, tweede lid, onderdeel a en b, Arbeidsomstandighedenwet.
De tekst van artikel 2, tweede lid, onderdeel b, onder 3°, is ontleend aan de tekst van artikel 15, tweede lid, sub c, Arbeidsomstandighedenwet met dien verstande dat de formulering "alle werknemers en andere personen in het bedrijf of de inrichting" is vervangen door: alle aanwezige personen. De tekst van artikel 2, tweede lid, onderdeel b,

CONCEPT

onder 4° is opgenomen omdat het informeren van de hulpdiensten vooraf moet gaan aan het onderhouden van het contact met de hulpdiensten .

Artikel 3
In het eerste lid wordt bepaald dat de verantwoordelijke zich voor de feitelijke uitvoering van de verplichting tot het organiseren van BHV laat bijstaan door basishulpverleners.
De tekst van dit lid is geënt op artikel 15, eerste lid, van de Arbeidsomstandighedenwet en houdt verband met artikel 8, tweede lid, van de Richtlijn.

Het tweede lid schrijft voor dat een werkgever werknemers aanwijst als basishulpverleners. In de verhouding tussen werkgever en werknemer spreekt men in de praktijk tot nu toe van bedrijfshulpverleners.
Het derde en vierde lid zien op degenen die verantwoordelijk zijn met betrekking tot een bouwwerk of een niet-bouwwerk. Er is dan uiteraard geen sprake van een werkgever/werknemerverhouding en daarom wordt dan ook niet de term werknemer gebruikt maar de term "persoon".

In het vierde lid wordt bepaald aan welke eisen de basishulpverleners moeten voldoen.
De tekst van het vierde lid is vergelijkbaar met artikel 15, derde lid, Arbowet, met dien verstande dat de term "bedrijfshulpverleners" is vervangen door de term "basishulpverleners". Deze basishulpverleners moeten zijn toegerust voor hun taken op het terrein van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie van personen. Bovendien moeten ze kunnen beschikken over het nodige materiaal om hulpverlenende taken te kunnen uitvoeren. Het juiste voorzieningenniveau zal moeten worden bepaald op basis van een risico-inventarisatie[10].
Het spreekt voor zich dat het opleidingsniveau op peil moet worden gehouden[11] om adequaat te kunnen opereren. Dit betekent (afhankelijk van onder meer de complexiteit van de verblijfssituatie) dat er regelmatig na- of bijscholing van basishulpverleners zal plaatsvinden. Ook kunnen de vaardigheden op peil worden gehouden door het regelmatig organiseren van oefeningen. De intensiteit en frequentie zijn daarbij afhankelijk van de specifieke situatie waarin BHV wordt verlangd.
Het aantal basishulpverleners dat wordt aangewezen hangt samen met de omvang van de verblijfsplaats en de specifieke risico's, en is dus ook een kwestie van maatwerk. Op basis van de risico-inventarisatie zal het juiste aantal basishulpverleners moeten worden vastgesteld. Er zullen voldoende basishulpverleners aangewezen en opgeleid moeten worden zodat, rekening houdend met ziekte, vakanties of ploegendiensten, op elk moment voldoende hulpverleners aanwezig zijn[12].

Artikel 4
Het artikel heeft betrekking op de verplichting tot samenwerking van de verschillende verantwoordelijken in een situatie waarin meerdere verantwoordelijken tegelijkertijd aanwezig zijn op een bepaalde locatie, of wanneer meerdere verantwoordelijkheden zich tegelijkertijd voordoen. Immers, een arbeidsplaats kan gevestigd zijn in een bouwwerk in de zin van de Woningwet of op een ruimte in de zin van artikel 3, derde lid, van de Wvr. In dat geval kan er sprake van meer dan één verantwoordelijke in de zin van dit besluit. De tekst van deze bepaling is geënt op artikel 19 van de Arbowet.
Op grond van de Arbowetgeving mag de werkgever het nemen van doeltreffende

[10] Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 552, nr. 3, blz. 36 en 37

[11] Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 552, nr. 3, blz. 36.

[12] Zie ook Kamerstukken II 2005/06, 30 552, nr. 3, blz. 37.

maatregelen in de zin van artikel 2, eerste lid, niet uitbesteden. Die verplichting rust op hemzelf.

Artikel 5
De tekst van de deze bepaling is geënt op artikel 9.9B van het Arbobesluit en heeft uitsluitend betrekking op de verplichtingen van de verantwoordelijke werkgever.
Zoals in paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is aangegeven voorziet de Woningwet (nog) niet in de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen.
De mogelijkheid voor een gemeente tot het opleggen van een bestuurlijke boete in het kader van de Wvr is in artikel 64 van die wet zelf geregeld en daarvoor is in het onderhavige besluit geen aparte bepaling nodig.

Artikel 6
Het Besluit brandveilig gebruik niet-bouwwerken, gebaseerd op artikel 3, derde lid, van de Wvr maakt de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen (die onder meer het brandveilig gebruik van niet-bouwwerken reguleren) overbodig. Qua systematiek is deze nieuwe situatie niet wezenlijk anders: ook in de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen is een vergunning noodzakelijk voor het gebruik van niet-bouwwerken. Indien het Besluit brandveilig gebruik niet-bouwwerken later in werking treedt dan het onderhavige besluit, heeft de verwijzing naar genoemd besluit (in artikel 1, onder c) geen effect, waardoor er tijdelijk een leemte zou optreden in het onderhavige besluit. Om dat te voorkomen, bevat dit artikel een overgangsbepaling, door de verwijzing te koppelen aan de in de gemeentelijke brandbeveiligingsverordening gangbare aanduiding van degene die in het onderhavige besluit als verantwoordelijke wordt aangeduid.
De aanduiding “degene die gehouden is” impliceert dat degene die zich onttrekt aan de plicht om een vergunning voor het gebruik te hebben, dan wel om een melding omtrent het gebruik te doen, zich daarmee niet kan onttrekken aan de verplichtingen van het onderhavige besluit: die verplichtingen hebben een algemene gelding.

Deze nota van toelichting onderteken ik mede namens de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

CONCEPT