

Aan de minister voor Veiligheid en Justitie
De heer drs. S.A. Blok
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Datum
21 april 2017

Onderwerp
Ex ante toets
BBGBOP

Uw kenmerk

Ons kenmerk
JtH/RvZ/MF/TvdH/
2017/092

Bijlage(n)

Geachte heer Blok,

Op 10 april jl. hebben wij uw verzoek voor een ex ante toets op het Besluit brandveilig gebruik en basishulpverlening overige plaatsen (hierna: het Besluit) ontvangen. Het Besluit geeft regels over het brandveilig gebruik van plaatsen die voor mensen toegankelijk zijn, voor zover daarin niet bij of krachtens enige andere wet is voorzien. De grondslag voor het Besluit is gelegen in artikel 3, derde lid, van de Wet veiligheidsregio's.

Het Besluit kent een lange geschiedenis. Het vloeit nog voort uit de activiteiten van de Regiegroep Regeldruk, die het gebrek aan uniformiteit van de regels in de gastvrijheids-economie bestempelde als een van de negen prioritaire knelpunten op het gebied van administratieve lasten. Ondernemers in de gastvrijheidseconomie hebben te maken met verschillende gemeentelijke eisen voor brandveiligheid voor tijdelijke bouwwerken, zoals tenten en tribunes. De regels zijn nu verankerd in gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen. Ook al zijn deze vaak gebaseerd op de VNG-modelverordening, in de praktijk bestaat een verscheidenheid aan bepalingen. Uniformering moet zorgen voor meer gemak en meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor bedrijven.

Bij de vormgeving van het Besluit is veel aandacht besteed aan de vermindering van de regeldrukgevolgen voor de ondernemers. Het voorstel beoogt de regeldruk onder meer te beperken door uniformering en - waar mogelijk - verlichting van normen en nalevingsvereisten, het vervangen van een vergunningplicht door een meldingsplicht en het wettelijk verankeren van het gelijkwaardigheidsbeginsel. De vermindering van de regeldruk wordt ingeschat op gemiddeld € 9,6 miljoen structureel.

De ex ante toets is uitgevoerd aan de hand van ons gebruikelijke beoordelingskader, dat bestaat uit drie vragen:

1. Is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument (nuloptie)?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met oog voor dienstverlening?

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@actal.nl

www.actal.nl
@actal_info

Aanvullend toetst Actal of de regeldrukgevolgen in de Nota van Toelichting (NvT) volledig en gekwantificeerd in beeld zijn gebracht.

Graag geven we een aantal suggesties en verbeterpuntenpunten mee, die het Besluit op het punt van regeldruk nog verder versterken. Het advies richt zich met name op de tweede en derde toetsvraag.

Voordelen meldplicht versterken

Het Besluit vervangt de bestaande vergunningplicht in zijn geheel door een meldplicht. Dit is gewijzigd ten opzichte van de consultatieversie. Deze sprak nog van een vergunningplicht voor evenementen met een bepaalde omvang. Het Besluit verhoogt daarnaast de bezoekersgrens voor het melden van evenementen van 50 naar 150 bezoekers die tegelijkertijd aanwezig zijn. Vanuit regeldruk bezien zijn dit gunstige aanpassingen ten opzichte van de huidige situatie. Burgers en bedrijven hoeven geen vergunning meer aan te vragen en kunnen in het vervolg in voorkomende gevallen volstaan met een melding (conform artikel 2.8). De winst van de omschakeling van een vergunning naar een melding is wel afhankelijk van de mate waarin de indieningsvereisten eveneens worden aangepast.

Het bedrijfsleven geeft aan dat de indieningsvereisten voor een vergunning en melding brandveilig gebruik redelijk vergelijkbaar blijven. Er wordt om die reden geen vermindering van de regeldruk verwacht.¹ De winst van de omschakeling naar een meldplicht blijft beperkt. Verder is niet uitgesloten dat een ondernemer in de praktijk minder merkt van het vervallen van de vergunningplicht, omdat de melding parallel loopt of meegaat met andere vergunningsprocedures, zoals de evenementenvergunning. Ook al is een meldplicht juridisch afdoende, de ervaren regeldruk blijft in dat geval naar verwachting hetzelfde.

In aanvulling op de regeldrukberekeningen, geven we u verder mee dat met de introductie van een meldplicht de mogelijkheid voor bezwaar (en beroep) naar verwachting vervalt. De lastenverlichting die hieruit voortvloeit, is nog niet meegenomen in de berekeningen.

Wij adviseren om te onderzoeken of de indieningsvereisten verder vereenvoudigd kunnen worden om het voordeel van het vervallen van de vergunningplicht ook te verzilveren.

Wij adviseren om de regeldrukvermindering als gevolg van het vervallen van de bezwaarprocedure te kwantificeren en mee te nemen in de totale berekening.

Vereenvoudiging voorschriften en toekomstbestendigheid

Het Besluit bevat op onderdelen gedetailleerde voorschriften. Dit heeft tot gevolg dat het Besluit minder goed aansluit bij de systematiek van de Omgevingswet die uitgaat van algemene regels en algemenere functionele- en prestatievereisten. Artikel 4.10 over de gasinstallatie bevat bijvoorbeeld zeer gedetailleerde voorschriften over het gebruik en de opstelling van gasflessen (onder andere 4.10 c tot en met f). Is deze mate van gedetailleerdheid nodig of kunnen deze voorschriften ook in meer algemene regels vervat worden over verantwoord gebruik van ontvlambare stoffen? Het is de bedoeling om het Besluit op termijn onder te brengen in de Omgevingswet. Dit biedt kans om te onderzoeken of en in welke mate de voorschriften in hoofdstuk 3 tot en met 5 verder vereenvoudigd kunnen worden.

¹ Panteia: onderzoek besluit brandveilig gebruik overige plaatsen: regeldrukeffecten bedrijven, p. 16.

Wij adviseren om het Besluit in aanloop naar opname in de Omgevingswet meer doelgericht vorm te geven, door met name de gedetailleerde middelvoorschriften waar mogelijk te vervangen door doelbepalingen.

Er kunnen goede redenen zijn voor gedetailleerde regelgeving. Een te hoge mate van detail kan echter belemmerend werken. En het heeft als risico dat de regelgeving minder goed de “tand des tijds” doorstaat. Het is dan ook positief dat het Besluit ruimte biedt voor alternatieve oplossingen door toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Dit maakt het mogelijk om van voorschriften af te wijken, zolang het betreffende voorschrift ten minste dezelfde mate van brandveiligheid biedt.² Om het systeem verder te ondersteunen heeft Actal in het verleden gepleit voor een centraal gelijkwaardigheidsregister³, dat de beschikbare informatie van overheden over gelijkwaardigheid concentreert en zo bewijslasten bespaart. U geeft aan dat bekeken worden of het Omgevingsloket hierin kan voorzien. Wij ondersteunen dit initiatief. Nieuwe ontwikkelingen worden zo niet onbedoeld geremd of uitgesloten.

Lokale kop

Het Besluit uniformeert de normen en nalevingsvereisten op het gebied van brandveiligheid en schrijft deze op Rijksniveau uit. Het besluit biedt hiermee de nodige duidelijkheid voor het bedrijfsleven. Gemeentelijke verordeningen geven dit inzicht soms onvoldoende vanwege verwijzingen naar andere regelgeving. Bedrijven kunnen nu in een oogopslag zien wat er van hen verwacht wordt op het gebied van brandveiligheid en dat is een belangrijke verbetering ten opzichte van de oude situatie. Het is wel aan te raden dat gemeenten ook inzichtelijk maken of zij nadere voorwaarden stellen en welke. En of er aanvullende bepalingen zijn die gelden naast het Besluit.

De uniformering zorgt verder naar verwachting voor tijdwinst bij het doorlopen van procedures wanneer een ondernemer in meerdere gemeenten evenementen organiseert. De verwachte voordelen zijn wel afhankelijk van de mate waarin gemeenten lokaal nadere regels stellen.⁴ Dit kan ook van invloed zijn op de geschatte vermindering van de toezichtlasten als gevolg van de uniformering. Het verdient daarom aanbeveling om in de Nota van Toelichting op te nemen om terughoudend om te gaan met het stellen van nadere regels, gezien het doel van de operatie, namelijk uniformering en vermindering van de regeldruk.

Sommige gemeentelijke brandveiligheidsverordeningen bevatten aanvullende bepalingen, die hun rechtskracht behouden na invoering van het besluit. Voor een volledig beeld van de regeldrukeffecten is het noodzakelijk om een inschatting te maken van de lokale kop op de regeldruk, bijvoorbeeld aan de hand van een steekproef of scenario-analyse.

Wij adviseren om in de Nota van Toelichting op te nemen om terughoudend om te gaan met het stellen van aanvullende bepalingen en nadere regels op lokaal niveau en deze alleen in te stellen als de noodzaak daartoe daadwerkelijk is vastgesteld. Wij adviseren tevens erop aan te dringen deze aanvullende regels helder te communiceren zodat bedrijven ook lokaal precies weten waar ze aan toe zijn.

² Dit geldt voor de in hoofdstuk 3 tot en met 5 opgenomen voorschriften.

³ (<http://www.actal.nl/adviezen/bouwstenen-voor-minder-regels/>)

⁴ Panteia: onderzoek besluit brandveilig gebruik overige plaatsen: regeldrukeffecten bedrijven, p. 16.

Wij adviseren voorts om de regeldruk in kaart te brengen die voortvloeit uit de aanvullende lokale bepalingen die hun rechtskracht behouden, en ook de regeldruk van de nadere regels die gemeenten mogelijk stellen aan de melding.

Versterking eenmalige gegevensverstrekking

Het Besluit voert een uniform formulier in voor de indiening van een melding. Een eenduidig formulier vergemakkelijkt de aanvraag voor een ondernemer die in meerdere gemeenten actief is. Het voorstel biedt aanvullend kansen voor de hergebruik van gegevens. Een tent die in Utrecht voldoet en in Den Haag opnieuw wordt opgezet kan alleen door de plek waar die staat anders worden beoordeeld. Met een formulier blijft het echter aan de ondernemer om alle specificaties opnieuw in te typen. In de ministeriële regeling zou opgenomen kunnen worden dat een gemeente verplicht gebruik moet maken van de reeds verstrekte specificaties als bepaald materiaal (een tribune/tent) eerder in een andere gemeente heeft gestaan. Daarmee is voldaan aan het product-deel van de melding en gaat het alleen nog over de omgeving waar de tijdelijke constructie wordt geplaatst.

Wij adviseren om de eenmalige gegevensverstrekking aan de overheid zoveel mogelijk te bevorderen door in de ministeriële regeling een verplichte hergebruik van specificaties op te nemen.

Regeldruk door omzetting in de Omgevingswet

Het Besluit wordt op termijn overgezet in de Omgevingswet. Bedrijven krijgen daardoor op relatief korte termijn twee keer met veranderkosten te maken. Gezien de beoogde vermindering van de regeldruk en het aanwezige draagvlak van de betrokken branches voor spoedige inwerkingtreding, volgen we de redenering om het Besluit nu in te voeren.

Eindoordeel

Alles overwegende adviseren wij u het Besluit in te dienen, nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.

Een afschrift van het advies is tevens gestuurd naar de minister van Economische Zaken, de coördinerend bewindspersoon voor het verminderen van regeldruk voor bedrijven. Graag ontvangen we te zijner tijd ter toetsing van u de onderliggende ministeriële regelingen.

Wij vertrouwen er op u met dit advies van dienst te zijn geweest en zien uw reactie graag tegemoet.

Hoogachtend,

w.g.

J. ten Hoopen
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris