

Vaarwel, 'Beleid bestaande bouw'...

BRANDVEILIGHEID

TEKST ING. J.C. (JACCO) HUIJZER

Op 1 april is het nieuwe Bouwbesluit 2012 in werking getreden. Hierin wordt ten aanzien van brandveiligheid een nieuwe filosofie gehanteerd. Er worden veel nieuwe begrippen geïntroduceerd. Dit geldt met name ten aanzien van vluchtveiligheid. Deze nieuwe filosofie en nieuwe begrippen zijn ook doorgevoerd voor de eisen die voor bestaande gebouwen gelden. Veel gemeenten hanteren voor de brandveiligheid van bestaande gebouwen een beleid. Deze beleidsdocumenten, doorgaans 'Beleid bestaande bouw' genaamd,¹ bevatten een opsomming van brandveiligheidseisen per gebruiksfunctie, die gebaseerd zijn op Bouwbesluit 2003. Welke consequenties heeft het nieuwe Bouwbesluit voor deze beleidsdocumenten? Is er ook na 1 april nog ruimte voor dergelijk beleid?

In het Beleid bestaande bouw staan brandveiligheidseisen opgenomen voor bestaande gebouwen. Net als in het Bouwbesluit staan de eisen per gebruiksfunctie aangegeven. Veel gemeenten hebben dit beleidsdocument vastgesteld en hanteren dit voor de beoordeling van bestaande gebouwen. De aanleiding van het ontstaan van het Beleid bestaande bouw is gelegen in de cafébrand in Volendam, en de inhaalslag ten aanzien van het verlenen van gebruiksvergunningen² die hierop volgde. Bij veel gemeenten was onvrede over het gegeven dat Bouwbesluitniveau bestaande bouw een laag brandveiligheidsniveau impliceert, wat volgens hen niet geschikt is om bij de verlening van een gebruiksvergunning toe te passen.

In het voorwoord van de versie van het Beleid bestaande bouw van Nibra is het volgende aangegeven: 'Het niveau voor bestaande gebouwen is echter een economisch niveau en heeft geen enkele relatie met brandveiligheid.'³ In het document wordt geconstateerd dat de notie dat de voorschriften voor bestaande bouw in het Bouwbesluit nog juist als ondergrens kan worden geaccepteerd, onjuist is in de meeste gevallen. Het is ook strijdig met het gegeven dat nieuwbouweisen juist een minimumniveau aangeven.⁴ Het Beleid bestaande bouw beoogde te voorzien in een acceptabel brandveiligheidsniveau voor bestaande gebouwen. In zijn algemeenheid geldt dat de inhoud

van het Beleid bestaande bouw op het volgende neerkomt: voor het aspect 'beheersbaarheid van brand' wordt aangesloten bij Bouwbesluitniveau bestaande bouw, voor het aspect 'veilig vluchten' wordt aangesloten bij Bouwbesluitniveau nieuwbouw. Gemeenten zijn bevoegd om beleid vast te stellen voor zaken die onder hun verantwoordelijkheid vallen.⁵ Nu gemeenten de taak hebben om toezicht te houden op de naleving van de voorschriften uit het Bouwbesluit, mag hier dus een beleid voor worden geformuleerd. Een gebouw moet allereerst voldoen aan Bouwbesluitniveau

bestaande bouw.⁶ Daarnaast geeft artikel 13 Woningwet gemeenten de bevoegdheid om hogere eisen te stellen aan niveau bestaande bouw, tot maximaal Bouwbesluitniveau nieuwbouw. Op dit laatste artikel ziet het Beleid bestaande bouw met name; een aanschrijving waarbij naar het Beleid bestaande bouw verwezen wordt zal artikel 13 Woningwet als grondslag hebben.

BELEIDSKEUZEN

De toelichting op artikel 13 Woningwet geeft ook aan dat gemeenten een beleid mogen voeren. Er wordt daar echter wel





bij aangegeven dat het uitgangspunt is dat de voorschriften voor Bouwbesluitniveau bestaande bouw een acceptabele ondergrens vormen, dat het stellen van zwaardere eisen dan niveau bestaande bouw alleen in uitzonderingsgevallen mag worden toegepast, en dat het stellen van hogere eisen in een individueel geval moet worden gemotiveerd. Er mag geen sprake zijn van generieke toepassing van een beleid, waarbij een minimumniveau wordt vastgelegd voor alle gebouwen binnen een gemeente.⁷

Volgens Bouwbesluit 2012 komt het er op neer dat bij een verbouwing moet worden aangesloten bij het kwaliteitsniveau dat reeds in het gebouw aanwezig is

De praktijk wijst uit dat het beleid toch generiek wordt toegepast en dat niet of nauwelijks naar de noodzakelijkheid van het treffen van voorzieningen in een individueel geval wordt gekeken. Dit is wel verklaarbaar, om twee met elkaar samenhangende redenen. Allereerst is er een juridisch spanningsveld aan te wijzen tussen enerzijds de plicht om in het individuele geval de noodzakelijkheid van het treffen van extra voorzieningen te motiveren en anderzijds het uitgangspunt van de Algemene wet bestuursrecht dat gemeenten overeenkomstig het vastgestelde beleid moeten handelen,⁸ alsmede de regel dat ter motivering van een besluit volstaan kan worden met de verwijzing naar een beleidsregel.⁹ Afwijken van beleidsregels mag, maar moet worden gemotiveerd.

De verleiding zal al snel groot zijn dit spanningsveld op te lossen door de bevoegdheid ten aanzien van het hanteren van een beleid op de voorgrond te zetten. Een tweede, meer belangrijke verklaring voor het veelvuldig generiek toepassen van het Beleid bestaande bouw is de wijze waarop dit beleid is geschreven. Het Beleid bestaande bouw bevat vaak net zo gedetailleerde prestatie-eisen als het Bouwbesluit. Bij het lezen van dit beleid kan men moeilijk een andere conclusie trekken dan dat dergelijke beleidsregels naar hun aard bedoeld zijn om generiek te worden toegepast.

Dat meestal in het voorwoord van het beleid een zinsnede is opgenomen dat van geval tot geval de toepassing moet worden gemotiveerd staat feitelijk haaks op de inhoud van het beleidsstuk. Het is praktisch gezien nauwelijks mogelijk om dit te doen, dan alleen voor de toepassing van het complete beleid. De zeer concrete inhoud van deze beleidsregels maakt dat deze op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat de bouwkundige eisen op het gebied van brandveiligheid landelijk geüniformeerd zijn, en dat het niet de bedoeling is dat gemeenten hun 'eigen' Bouwbesluit hanteren. Het Beleid bestaande bouw is echter door de bestuursrechter geaccepteerd als motivering voor aanschrijvingen.¹⁰ Wel heeft de rechter bepaald dat een gemeente moet motiveren waarom niet met minder voorzieningen kan worden volstaan dan in het beleid omschreven staat.¹¹ Een minimale motivatie lijkt doorgaans echter te volstaan.¹²

TERMINOLOGIE

Wat moet er met het Beleid bestaande bouw gebeuren nu Bouwbesluit 2012 in werking is getreden? In elk geval kan worden geconstateerd dat voor het grootste deel de in deze beleidsdocumenten gehanteerde terminologie

achterhaald is. De in het beleid gehanteerde termen zijn immers gebaseerd op Bouwbesluit 2003. Er is onder Bouwbesluit 2012 bijvoorbeeld niet langer sprake van 'rookcompartimenten', 'rookvrije vluchtroutes' en 'subbrandcompartimenten', zoals Bouwbesluit 2003 die hanteerde. Er zal, wanneer het beleid al blijft bestaan, een vertaalslag moeten worden gemaakt naar de terminologie van Bouwbesluit 2012. Het ongewijzigd hanteren van het beleid lijkt theoretisch wel mogelijk. Zo'n zelfde vertaalslag moet immers worden gemaakt ten aanzien van onder Bouwbesluit 2003 verleende vergunningen.

Het blijven hanteren van het beleid ligt echter niet voor de hand. En dat nog niet eens zoeer omdat een beleid tot doel heeft om duidelijkheid en eenduidige toepassing van regelgeving te garanderen en daar met een verouderde terminologie niet veel van over blijft. Er is nog een belangrijker ontwikkeling in Bouwbesluit 2012 aan te wijzen die zal maken dat het hanteren van documenten als het Beleid bestaande bouw fundamenteel moet worden heroverwogen: de introductie van het verbouwniveau...

VERBOUWEN VOLGENS BOUWBESLUIT 2012

Bouwbesluit 2012 introduceert een nieuwe regeling ten aanzien van het verbouwen van bestaande gebouwen. Deze regeling heeft echter ook consequenties voor de wijze waarop bestaande gebouwen moeten worden beoordeeld. Dit staat niet letterlijk in de wetstekst of toelichting van Bouwbesluit 2012 verwoord, maar is wel een logisch gevolg. Kort gezegd komt de regelgeving ten aanzien van verbouw volgens Bouwbesluit 2012 er op neer dat bij een verbouwing moet worden aangesloten bij het kwaliteitsniveau dat reeds in het gebouw aanwezig is. Hierbij wordt uitgegaan van het 'rechtens verkregen niveau'. Is in de bestaande toestand een loopafstand van 40 meter toegestaan, dan mag daar bij een verbouwing ook van worden uitgegaan. In de toelichting op het nieuwe Bouwbesluit wordt aangegeven dat het doel van dit systeem is dat de in een gebouw aanwezige kwaliteit niet achteruit mag gaan.¹³ Dit kunnen we het *beginsel van kwaliteitsbehoud* noemen. Dit beginsel drukt vooral het perspectief van de toezichthouder en vergunningverlener uit. Het beginsel van kwaliteitsbehoud kan echter ook vanuit het perspectief van de gebouweigenaar worden gezien. Dan valt op dat gemeenten bij een verbouwing niet méér mogen eisen dan het rechtens verkregen niveau. Met andere woorden: er mag niet worden getreden in rechten die eerder zijn verworven. Dit wordt het beginsel van verworven rechten genoemd. Beide



Foto: Ed de Rechteren van Hemert.

beginselen zijn twee kanten van dezelfde medaille en geven de begrenzing aan van wat een aanvrager minimaal moet presteren bij een verbouwing, maar ook wat een gemeente maximaal mag verlangen.

CONSEQUENTIES VERBOUWREGELING

Heeft deze nieuwe regeling nu ook consequenties voor bestaande gebouwen waar niet in wordt verbouwd? Dat is zeker het geval, omdat deze regeling een focusverandering vereist in de manier waarop we naar (al dan niet te verbouwen) bestaande gebouwen kijken. Allereerst blijkt uit het nieuwe systeem dat we af moeten van het idee dat een verbouwing per definitie moet leiden tot kwaliteitsverbetering. Het gaat om het handhaven van het in het gebouw aanwezige kwaliteitsniveau. Dit kwaliteitsniveau mag ook bij een zeer grondige verbouwing worden gehanteerd, bijvoorbeeld wanneer alleen het skelet van het gebouw blijft staan. Een belangrijke notie hierbij is bovendien dat de nieuwe regeling voor het verbouwen van bestaande gebouwen is geïntroduceerd omdat de wetgever ontevreden was over de wijze waarop gemeenten met verbouwingen omgingen.¹⁴ Er worden door gemeenten ten onrechte te vaak eisen gesteld die hoger zijn dan Bouwbesluitniveau bestaande bouw, zo stond in een eerdere wijziging op het Bouwbesluit te lezen.

Bij afwezigheid van een feitelijk niveau in geval van een verbouwing valt men terug op de regels van Bouwbesluitniveau bestaande bouw. Dit volgt uit de definitie van 'rechten verkregen niveau' in Bouwbesluit 2012 en uit artikel 1b lid 2 van de Woningwet. Dat betekent dat het Bouwbesluit bij verbouwingen in voorkomende gevallen niveau

bestaande bouw acceptabel acht. We moeten daarom in Nederland nu toch echt gaan wennen aan het idee dat Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw voor bestaande gebouwen echt een acceptabel minimum-niveau is.

De introductie van de verbouwingregeling in Bouwbesluit 2012 heeft tot gevolg dat we ook bestaande gebouwen op een andere wijze moeten gaan bezien dan tot nu toe doorgaans gebruikelijk was. Primair is het rechte verkregen niveau maatgevend. Wanneer er geen feitelijk niveau aanwezig is dat relevant is voor een aspect dat moet worden getoetst, valt men automatisch terug op Bouwbesluitniveau bestaande bouw. Uit deze systematiek volgt dat we dit niet alleen bij *verbouwingen* toe moeten passen, maar evenzeer bij de beoordeling van *bestaande gebouwen*. Er valt immers niet in te zien waarom voor bestaande gebouwen een hoger niveau zou moeten worden geëist dan de wetgever toestaat bij verbouwingen en waarvoor bij een verbouwing ook een vergunning moet worden afgegeven. In deze filosofie is geen ruimte meer voor een generiek geschreven beleid dat structureel hogere eisen beoogt te stellen voor complete groepen van gebouwen. Er zal sinds 1 april 2012 een meer individuele beoordeling plaats moeten vinden, zoals dit blijkt de toelichting van de Woningwet ook is beoogd door de wetgever.

SLOTSOM

De conclusie is dan ook dat er na 1 april geen ruimte meer is voor de toepassing van een Beleid bestaande bouw, zoals we dat kenden onder Bouwbesluit 2003. Uiteraard dienen we ons 'gezonde verstand' te blijven

gebruiken bij de beoordeling van brandveiligheid van bestaande gebouwen. In uitzonderingsgevallen kan een gemeente altijd nog de bevoegdheid van artikel 13 Woningwet gebruiken en een hoger veiligheidsniveau afdwingen. Gezien het niveau dat Bouwbesluit 2012 acceptabel acht voor verbouwingen, zal dit echter voor de échte uitzonderingsgevallen beperkt moeten blijven – nog méér dan bij Bouwbesluit 2003 het geval was. Het opstellen van een naar Bouwbesluit 2012 aangepast Beleid bestaande bouw doorkruist dit systeem, en zal eerder voor verwarring zorgen dan dat het duidelijkheid schept. En extra verwarring is voor zowel de vergunningverleners/toezichthouders als voor de gebouweigenaren onwenselijk. Het doorgroen van het systeem van Bouwbesluit 2012 is tenslotte voor velen moeilijk genoeg.

Noten

- 1 Ook wel 'Handreiking brandpreventiebeleid bestaande bouw' genoemd. Sommige gemeenten hebben een andere benaming. Inhoudelijk komen de beleidsstukken op hetzelfde neer.
- 2 Tegenwoordig 'omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik' geheten, zie artikel 2.1 lid 1 onder d Wabo.
- 3 R.R. Hagen, B. Fouraux, A. Leite, *Handreiking brandpreventiebeleid bestaande bouw*, Aanschrijvingsreizen, Nibra, Arnhem: 2002, p. 3.
- 4 Idem, p. 11.
- 5 Artikel 4:81 lid 1 Awb.
- 6 Artikel 1b lid 2 Woningwet.
- 7 *Kamerstukken II 2003/04*, 29 392, nr. 3, p. 7.
- 8 Artikel 4:84 Awb.
- 9 Artikel 4:82 Awb.
- 10 Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 januari 2007, *LJN AZ7449*, r.o. 2.3.4.
- 11 ABRvS 12 augustus 2009, *LJN BJ5054*, r.o. 2.3.1 en 2.3.2.
- 12 In voorgenoemde zaak nam de rechter genoeg met de aanvullende mededeling dat een groot brandcompartiment gezien de omgeving onwenselijk is, zie r.o. 2.5.1. Zie ook bijvoorbeeld ABRvS 22 juni 2005 *LJN: AT8014*, waarin de motivatie slechts lijkt te zien op de aard van de gebruiksfunctie.
- 13 *Stb.* 2011, 416, p. 180.
- 14 *Stb.* 2009, 393, p. 3.



Ing. J.C. (Jacco) Huijzer LL.B is adviseur brandveiligheid bij Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.
Internet: www.nieman.nl.