

Verandering brandcompartiment: mogelijk zónder omgevingsvergunning?



BRANDVEILIGHEID

TEKST MR. ING. J.C. (JACCO) HUIJZER

Veel bestaande gebouwen hebben te kampen met problemen op het gebied van brandveiligheid. Bouwbesluit 2012 stelt prestatie-eisen aan de indeling in brandcompartimenten van bestaande gebouwen. Deze mogen niet te groot zijn en er moet voldoende weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag aanwezig zijn. Veel bestaande gebouwen voldoen hier niet aan. Mogelijk kan dit opgelost worden door de bestaande indeling in brandcompartimenten te wijzigen. Dit artikel belicht wat er dan moet gebeuren. Niet zozeer belicht vanuit het oogpunt van het Bouwbesluit, maar vanuit de procedurele kant van deze problematiek: is er in alle gevallen een omgevingsvergunning voor bouwen vereist?



Bij de introductie van Bouwbesluit 1992 was in de toelichting op de voorschriften voor bestaande bouw aangegeven dat het niveau van de prestatievoorschriften van Bouwbesluit niveau bestaande bouw hoofdzakelijk gebaseerd zijn op de oudste bekende voorschriften op basis van de Woningwet 1901. Hiermee

lijkt bedoeld te worden dat er sprake is van een zeer laag voorschriftniveau. Er werd hierbij ook aangegeven dat verwacht mag worden dat de meeste gebouwen hieraan ruimschoots zullen voldoen. In de toelichting op Bouwbesluit 1992 was ook aangegeven dat het niveau van enkele voorschriften, ondanks het beginsel van verworven rechten, toch hoger was

gesteld dan in het verleden had gegolden. Dit, omdat dat hogere niveau vanuit het oogpunt van veiligheid of gezondheid noodzakelijk werd geacht.¹ Dit laatste zal ook gelden voor de prestatie-eisen die aan

¹ Stb. 1991, 680, p. 167. Zie ook Stcrt. 1992, 101 en Kamerstukken II 2003-2004, 29 392, nr. 3, p. 7.

bestaande brandcompartimenten worden gesteld. Deze prestatie-eisen komen in de huidige versie van het Bouwbesluit in hoofdlijnen op het volgende neer. Bouwbesluit 2012 stelt een beperking aan de omvang van bestaande brandcompartimenten. Artikel 2.88, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 geeft aan dat een bestaand gebouw ingedeeld moet zijn in brandcompartimenten van maximaal 2.000 tot 3.000 m², afhankelijk van de gebruiksfunctie. Tussen bestaande brandcompartimenten geldt volgens artikel 2.90, eerste lid, een WBDBO-eis van 20 minuten, bepaald volgens NEN 6068.

Bestaande brandscheidingen onvoldoende?

De praktijk wijst uit dat scheidingen tussen brandcompartimenten die zijn opgericht in de periode van vóór de introductie van Bouwbesluit in 1992 van beduidend mindere kwaliteit zijn dan dit nu het geval is. In veel gebouwen is sprake van niet-brandwerend afgedichte leidingdoorvoeringen, veel draadglas en staalconstructie met onvoldoende brandwerendheid met betrekking tot bezwijken. Een groot deel van de bestaande gebouwvoorraad voldoet dan ook niet aan de bovengenoemde prestatie-eisen uit Bouwbesluit 2012; veel brandscheidingen zijn minder dan 20 minuten brandwerend.

Het kan zomaar gebeuren dat een brandscheiding waarin bovengenoemde problemen zich voordoen op de oorspronkelijke bouwvergunningstekening als '60 minuten brandwerend' staat aangemerkt. Uit het feit dat deze scheiding een brandwerendheid van 20 minuten, bepaald conform NEN 6068, niet eens haalt, mag echter niet zonder meer de conclusie getrokken worden dat er in afwijking van de vergunning is gebouwd. Men heeft vaak gebouwd overeenkomstig de stand van de kennis en de techniek zoals deze destijds was. Een brandwerendheid van 60 minuten had in het verleden in de gangbare bouwpraktijk nu eenmaal een andere betekenis dan we daar vandaag aan geven. Dit werd ook op deze wijze destijds expliciet door het bevoegd gezag geaccepteerd. Dat geldt in ieder geval voor de gebouwen van vóór 1992. Gemeenten gaven destijds een verklaring van geen bezwaar van ingebruikname, waarmee de feitelijke situatie expliciet werd geaccepteerd. Echter, ook gebouwen die gebouwd zijn in de periode na 1992 vertonen vaak dezelfde problemen als hierboven beschreven. Voor deze gebouwen zou in sommige gevallen alsnog afgedwongen kunnen worden dat aan de oorspronkelijke bouwvergunning wordt

voldaan; bouwen in afwijking van een vergunning is immers in beginsel verboden.² Ervan uitgaand dat niet in afwijking van de vergunning is gebouwd en er toch sprake is van brand-scheidingen met een brandwerendheid van 20 minuten, resteert nog steeds wel het verbod om een bestaand gebouw in een staat te houden die niet voldoet aan Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw (Artikel 1b lid 2 Woningwet). Dit hoeft echter niet altijd een probleem te zijn.

Allereerst dient te worden beoordeeld of er, ondanks dat wordt afgeweken van de prestatie-eisen, in de bestaande, feitelijke situatie wel sprake is van een voldoende veilige situatie. Voldoen aan Bouwbesluit 2012 kan immers enerzijds door te voldoen aan de prestatie-eisen, maar anderzijds óók door een gelijkwaardige oplossing. Hierbij kan bij de beoordeling in eerste instantie nog worden uitgegaan van de indeling in brandcompartimenten zoals deze op de oorspronkelijke vergunningstekeningen stond aangegeven. Deze indeling in brandcompartimenten vormt het rechtens verkregen niveau. Dat er feitelijk een brandwerendheid van minder dan 20 minuten tussen brandcompartimenten aanwezig is, betekent niet automatisch dat de brandcompartimenten qua omvang als samengevoegd beschouwd moeten worden. Er kan immers met de huidige indeling zeer wel sprake zijn van een gelijkwaardige oplossing. Zie het voorbeeld van figuur 1: er is sprake van een winkelcentrum met units van 600 m², die op de oorspronkelijke bouwvergunningstekeningen elk staan aangemerkt als apart brandcompartiment. Stel dat er tussen de units minder dan 20 minuten brandwerendheid aanwezig is. Er moet afgewogen worden of er met het samenstel van brandcompartimenten met een relatief kleine oppervlakte waartussen minder dan 20 minuten brandwerendheid aanwezig is, voldaan wordt aan de bedoeling van de wetgever. Dat er met scheidingen die minder dan 20 minuten brandwerend zijn wordt afgeweken van artikel 2.90, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 (WBDBO ten minste 20 minuten) is dan geen knelpunt. Artikel 1.3, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 geeft namelijk nu

² Artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a Wabo, en artikel 2.3a Wabo. Ik zou er echter voor pleiten om handhaving op deze grondslag alleen voor meer recente gebouwen toe te passen; voor gebouwen van vóór 2003 zou ik een 'redelijkheidstoets' bepleiten. Handhaving op grond van artikel 2.3a Wabo kan voor gebouwen die vóór 2007 van eigenaar zijn gewisseld sowieso in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel; zie bijvoorbeeld ABRS 17 maart 2010, LJN:BL7766 en ABRS 27 december 2012, LJN:BY7345.

aan dat dit is toegestaan mits eenzelfde mate van veiligheid aanwezig is als beoogd is met de betreffende voorschriften. Mogelijk zijn er aanwijzingen dat het bevoegd gezag zich in het verleden hierover expliciet heeft uitgelaten, bijvoorbeeld in de vorm van een schriftelijke verklaring, gebruiksvergunning of een opnamerapport. Indien aanwezige brandscheidingen door het bevoegd gezag expliciet zijn geaccepteerd terwijl er minder dan 20 minuten brandwerendheid aanwezig is, kan hieruit mogelijk afgeleid worden dat het gebouw, zoals dit feitelijk is gerealiseerd, voldoet aan de mate van veiligheid die is beoogd met de voorschriften van afdeling 2.10 Bouwbesluit 2012.

Verandering omvang bestaande brandcompartimenten

Indien tot de conclusie gekomen moet worden dat er met de bestaande indeling in brandcompartimenten géén gelijkwaardige oplossing aanwezig is, zal een nadere beoordeling moeten plaatsvinden. Eén van de mogelijke oplossingen die bekeken kan worden is of er een nieuwe indeling in brandcompartimenten te bedenken is, waarbij de 'slechte' aanwezige brandscheidingen worden 'misgehouden'. De betreffende wanden blijven dan staan, maar zijn niet langer brandscheiding. Het staat een gebouweigenaar vrij om de omvang van de brandcompartimenten van een bestaand gebouw te wijzigen, mits daarbij wordt voldaan aan Bouwbesluit 2012, niveau bestaande bouw en het rechtens verkregen niveau. Dit kan zoals aangegeven door ofwel te voldoen aan de prestatie-eisen, ofwel in de vorm van een gelijkwaardige oplossing. Op welke wijze dat kan laat ik hier verder in het midden; een goede brandveiligheidsadviseur kan daar hele creatieve oplossingen voor bedenken. Het gaat mij hier nu meer om de formele stappen die hierbij gezet moeten worden. Bij een alternatieve indeling in brandcompartimenten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het samenvoegen van brandcompartimenten tot de volgens artikel 2.89 van Bouwbesluit 2012 maximaal toegestane omvang, of het beschouwen van het hele gebouw als één brandcompartiment. Zie wat het laatste betreft het voorbeeld in figuur 2, waarin het winkelcentrum voortaan als één groot brandcompartiment van 3.600 m² is gewijzigd.

Omgevingsvergunning vereist?

Een veelgemaakte denkfout is dat voor elke willekeurige verandering van een brandcompartiment een omgevingsvergunning voor bouwen moet worden

fig 1

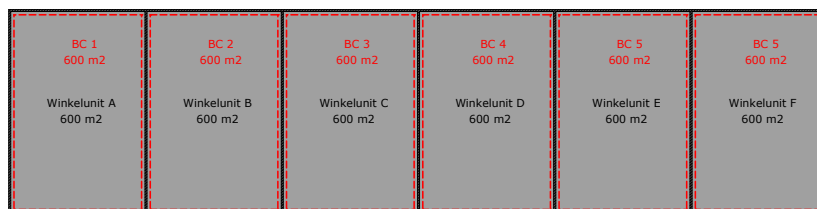


fig 2

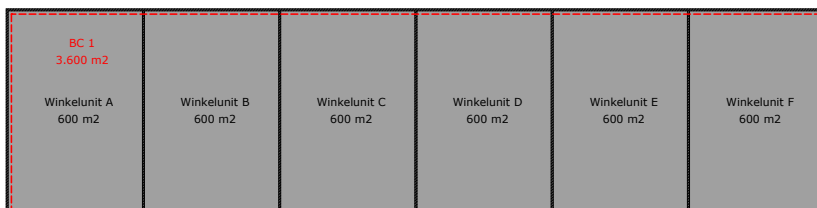


fig 3

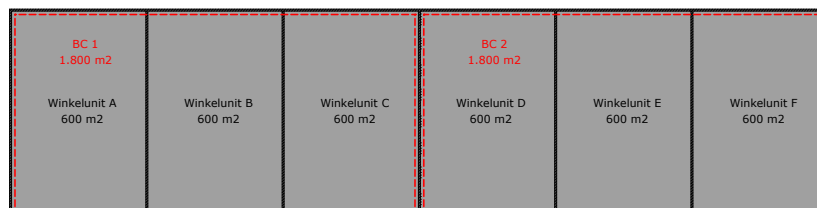
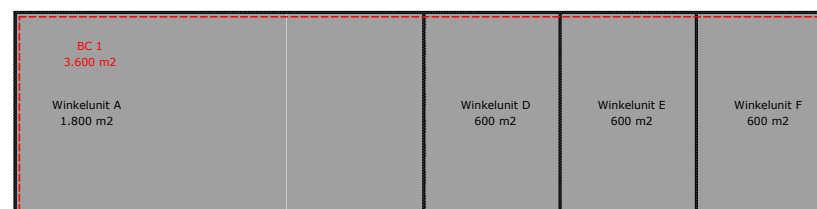


fig 4



Figuur 1. Voorbeeld: bestaande indeling in brandcompartimenten winkelcentrum.

Figuur 2. Voorbeeld: nieuwe indeling in brandcompartimenten winkelcentrum.

Figuur 3. Voorbeeld: vergunningplichtige bouwactiviteiten.

Figuur 4. Voorbeeld: bouwactiviteiten na verandering brandcompartiment.

aangevraagd. Hierbij verwijst men dan naar artikel 3, achtste lid, van bijlage II van het Bor. Hierin is aangegeven dat een verandering van een bouwwerk vergunningvrij is, mits er geen verandering wordt aangebracht in de brandcompartimentering. Echter, zolang de verandering in brandcompartimenten plaatsvindt zonder bouwactiviteit (dus zonder slopen van wand of het afdichten van sparingen) is hiervoor géén omgevingsvergunning voor bouwen vereist. Immers, alleen wanneer er sprake is van 'bouwen' komt men toe aan de vraag of er sprake is van een vergunningplichtige danwel vergunningvrije activiteit (Artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder a en artikel 2.1 lid 3 Wabo). De enkele wijziging van de indeling in brandcompartimenten zónder bouwactiviteit is aan te merken als een functiewijziging, namelijk een wijziging van de functie van in het gebouw aanwezige bouwconstructies. De functie van de bouwconstructies wordt gewijzigd van: 'scheiding tussen twee brandcompartimenten' naar: 'wand, niet zijnde scheiding tussen twee brandcompartimenten'. Een functiewijziging kan dus méér omvatten dan

de in de toelichting op Bouwbesluit 2012 aangegeven gebruiksfunctiewijziging! In het voorbeeld van figuur 2 heeft slechts een wijziging 'op papier' plaatsgevonden: in plaats van zes brandcompartimenten van 600 m² is er nu sprake van één groot brandcompartiment van 3.600 m². Een dergelijke functiewijziging is geen 'bouwen'. Wil er sprake zijn van 'bouwen', dan moet er minimaal enige vorm van een 'constructieve voorziening' worden aangebracht of gewijzigd.³ Bij een functiewijziging is daarvan geen sprake.⁴ Indien er voor een dergelijke aanpassing een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen wordt ingediend, zou deze strikt genomen afgewezen moeten worden, nu een dergelijke activiteit in de Wabo niet als vergunningplichtig staat aangemerkt. Stel dat er in het voorbeeld van figuur 2 voor een indeling zou zijn gekozen waarbij het winkelcentrum in twee brandcompartimenten van 1.800 m² werd ingedeeld,

in combinatie met het opwaarderen van de brandwerende scheiding tussen winkelunit C en D tot 30 minuten. Dit is afgebeeld in figuur 3. Het opwaarderen van de brandwerende scheiding zal ongetwijfeld zijn aan te merken als 'bouwen'. Hiervoor zou dus wél een omgevingsvergunning voor bouwen aangevraagd dienen te worden.

In het voorbeeld van figuur 2 is echter geen sprake van bouwactiviteiten; de 'aanpassing' kan dan ook zonder omgevingsvergunning voor bouwen worden doorgevoerd. Het op deze manier wijzigen van een brandcompartiment heeft wel consequenties voor een gebruiksmelding. Nu de indeling in brandcompartimenten bij het indienen van een gebruiksmelding op tekening moeten worden aangegeven, zal een nieuwe gebruiksmelding gedaan moeten worden indien het gebruik reeds gebruiksmeldingplichtig was (Artikel 1.18 lid 4 Bouwbesluit 2012).

Gebruiksmeldingplichtig

Was er nog geen gebruiksmeldingplicht, dan is er mogelijk met de nieuwe indeling in brandcompartimenten hiervan wel

3 ABR 19 juni 2002, LJN: AE4293, r.o. 2.3, ABR 23 januari 2008, LJN: BC2543, r.o. 2.2.1.

4 Vergelijk Rb. Amsterdam 30 juni 2011, LJN:BR2123, r.o. 4.1 t/m 4.3.

sprake, omdat er niet langer sprake is van 'afzonderlijk gebruik' van de verschillende gebouwdelen (Artikel 1.18 lid 5 Bouwbesluit 2012). Bij het indienen van een gebruiksmelding kán de gebouweigenaar richting het bevoegd gezag een onderbouwing aanleveren dat er met de gewijzigde indeling in brandcompartimenten nog steeds wordt voldaan aan artikel 1.3, eerste lid, van Bouwbesluit 2012. Strikt genomen hoeft dat echter niet, omdat dit in artikel 1.19 van Bouwbesluit 2012 niet wordt aangegeven als indieningsvereiste. Is voor het gebruik een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik vereist (Artikel 2.1 lid 1 onder d Wabo), dan zal bij de aanvraag van de gewijzigde omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik overigens wel aannemelijk gemaakt moeten worden dat er sprake is van een gelijkwaardige oplossing (Artikel 3.3 lid 3 Mor). Bij de gebruiksmelding is dat echter niet het geval. Is er geen sprake van een gebruiksmeldingplicht of een vergunningplicht, dan hoeft de wijziging strikt genomen niet met het bevoegd gezag te worden gecommuniceerd. Het hoeft geen betoog dat dit niet verstandig is. Om discussie in de toekomst te voorkomen verdient het de voorkeur om dit wel preventief met het bevoegd gezag te delen. Die discussie zal dan waarschijnlijk gaan over de vraag of er wel of niet aan Bouwbesluit 2012 wordt voldaan. Let wel, het wel of niet vereist zijn van een vergunning of een gebruiksmelding heeft niets te maken met de vraag of de gewijzigde situatie voldoet aan Bouwbesluit 2012. Dat is een vervolgvraag, die nog steeds door de gebouweigenaar beantwoord zal moeten worden. Op hem rust immers de verplichting om aan Bouwbesluit 2012 te voldoen. Echter, op het moment dat er geen sprake is van een vergunningplicht ligt de bewijslast dat er niet aan Bouwbesluit 2012 wordt voldaan bij het bevoegd gezag. Alléén wanneer er sprake is van een vergunningplicht zal een gebouweigenaar richting het bevoegd gezag aannemelijk moeten maken dat aan Bouwbesluit 2012 wordt voldaan.⁵ Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat er in de nieuwe situatie niet wordt voldaan aan Bouwbesluit 2012, dan kan de gebouweigenaar achteraf worden aangeschreven tot het treffen van voorzieningen (op grond van artikel 1b lid 2 of artikel 13 lid 1 Woningwet).

Een gebouweigenaar doet er in alle gevallen echter goed aan om op eigen initiatief vóóraf in overleg te treden met het bevoegd gezag over de nieuwe indeling in

brandcompartimenten. Ook in de situatie dat er geen vergunning is vereist en het gebouw ook niet gebruiksmeldingplichtig is. Dit voorkomt een hoop discussie achteraf. Zeker wanneer een gebouweigenaar voor de toekomst wel verbouwplannen heeft...

Bouwwerkzaamheden ná wijziging

We gaan nog even uit van het voorbeeld zoals dat in figuur 2 was weergegeven: het hele gebouw als één brandcompartiment. Stel, er ontstaat vervolgens de wens dat er een aantal winkelunits wordt samengevoegd. De wanden tussen de winkelunits worden gesloopt; zie de nieuwe indeling in figuur 4. Moet voor het slopen van deze wanden een omgevingsvergunning voor bouwen worden aangevraagd?

Volgens jurisprudentie moet slopen worden beschouwd als 'bouwen' in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Woningwet (en dus ook van artikel 2.1, eerste lid, onder a van de Wabo), wanneer dit slopen plaatsvindt in het kader van het veranderen van een bouwwerk.⁶ Nu de wand niet langer als scheiding tussen brandcompartimenten wordt aangemerkt, is de conclusie echter onvermijdelijk dat het slopen van de wanden vergunningvrij kan plaatsvinden (Artikel 3 lid 8 van bijlage II Bor). Er vindt immers geen verandering van de brandcompartimentering plaats; die heeft bij de functiewijziging reeds plaatsgevonden. Dit is slechts anders wanneer de activiteiten bouwen en functiewijziging van de wanden onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Of daar sprake van is, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Indien ten behoeve van de functiewijziging een gebruiksmelding is gedaan, is duidelijk dat de functiewijziging van de wanden vooraf is gegaan aan de bouwactiviteit; dit kan dan wat betreft wel of geen vergunningplicht mijns inziens weinig discussie meer opleveren. Wil er sprake zijn van vergunningvrij bouwen, mag er overigens ook geen wijziging van de draagconstructie plaatsvinden. Het bovenstaande staat nog eens samengevat in een stroomschema in figuur 5 op p.14.

Slot

Het is dus mogelijk om de omvang van een brandcompartiment te wijzigen zonder omgevingsvergunning voor bouwen. Ook is het mogelijk om ná het op deze manier wijzigen van de omvang van de brandcompartimenten voormalige brandscheidings vergunningvrij te slopen. Het is daarbij de verantwoordelijkheid van de

gebouweigenaar dat er na deze aanpassingen nog steeds wordt voldaan aan de eisen uit Bouwbesluit 2012. Voor gebouwen die niet gebruiksmeldingplichtig zijn kunnen dergelijke activiteiten zich geheel buiten het zicht van het bevoegd gezag plaatsvinden. Is het vergunningvrij kunnen aanpassen van brandcompartimenten daarmee een 'maas in de wet'? Moet het veranderen van een brandcompartiment wellicht gebruiksmeldingplichtig worden? Moet het realiseren van een gelijkwaardige oplossing voor wat betreft de omvang van brandcompartimenten gebruiksmeldingplichtig worden? Moet aan artikel 1.19 Bouwbesluit 2012 een lid worden toegevoegd, dat overeenkomt met artikel 3.3, derde lid, van de Mor? Wie het weet, mag het zeggen.

In elk geval is het naar mijn oordeel onwenselijk dat de indeling in brandcompartimenten gewijzigd wordt, zonder dat daarvoor vooraf communicatie met het bevoegd gezag is geweest. Het risico op een vervelende discussie achteraf wordt anders wel heel erg groot, nu het bevoegd gezag bij de beoordeling van gelijkwaardige oplossingen enige beoordelingsvrijheid heeft. Het is verder mijns inziens aan te bevelen dat gemeenten alert zijn op de inhoud van een gebruiksmelding. Als de reden van een gebruiksmelding is dat de indeling in brandcompartimenten wordt gewijzigd, dan is het wellicht verstandig om deze niet onder in de te leggen, wachtend op de eerstvolgende controle. Die kan weken, maanden of zelfs jaren later zijn. Ook al heeft het gebouw in kwestie niet de hoogste prioriteit wat betreft toezicht, een gebruiksmelding verdient méér aandacht dan deze wellicht doorgaans krijgt. Discussie over de indeling in brandcompartimenten kan immers maar beter in een zo vroegtijdig mogelijk stadium plaatsvinden.

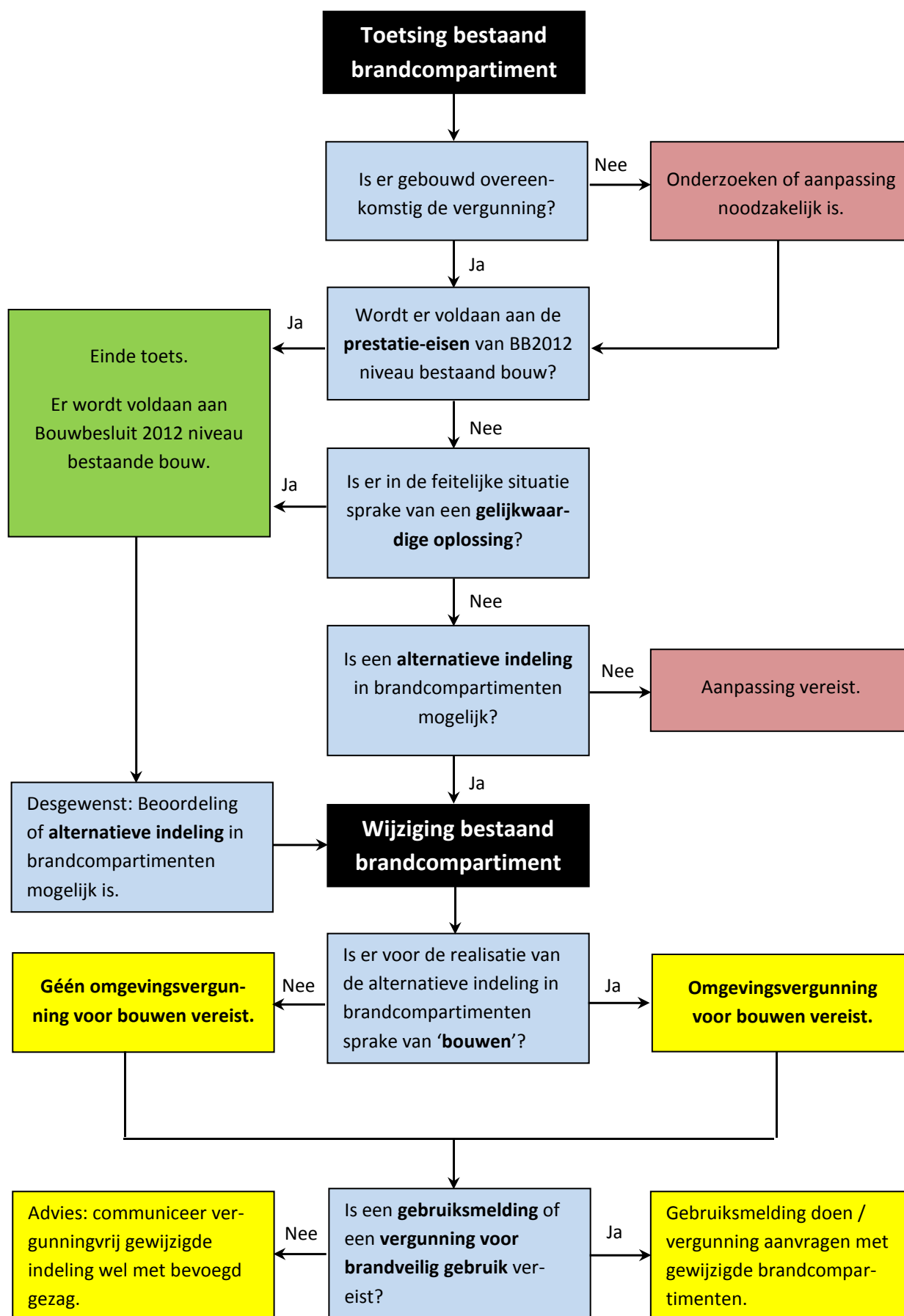


Jacco Huijzer is juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.
E-mail: j.huijzer@nieman.nl
Tel. (030) 241 34 27.
www.nieman.nl
Met dank aan Hajé van Egmond en Rien van Overveld voor hun opmerkingen en correcties.

⁵ Zie ook het artikel 'Gelijkwaardigheid door een juridische bril (2)', BRiP 2013, nr. 6, p. 24-26.

⁶ ABRS 22 juni 2000, LJN:AA6745, r.o. 2.2.

Figuur 5 – Schema toetsing/wijziging bestaande brandcompartimenten



NB. Voor bouwactiviteiten aan *voormalige brandscheidingen*, dus ná de wijziging in brandcompartimenten (met of zonder bouwactiviteit,) is géén **omgevingsvergunning voor bouwen** meer vereist (mits geen aanpassing draagconstructie).