



Volgens de prestatie-eisen mag een bestaand brandcompartiment, afhankelijk van de gebruiksfunctie, 2.000 of 3.000 m² groot zijn. Nederland staat 'vol' met industriegebouwen, winkelcentra en parkeergarages, waarin brandcompartimenten zijn gelegen die groter zijn dan wat volgens de prestatie-eis is toegestaan. Foto: Trilux.

Bestaande grote brandcompartimenten

Toepassing NEN 6060 en NEN 6079 bij handhaving

Recent zijn er twee normen voor grote brandcompartimenten verschenen: NEN 6060 en NEN 6079. Beide normen hebben een expliciete regeling voor bestaande gebouwen. Toepassing van die regeling leidt tot een lager voorzieningenniveau dan bij nieuwbouw het geval zou zijn. Daarin komen de methoden dus overeen met de tweedeling die Bouwbesluit 2012 maakt tussen nieuwbouw en bestaande bouw. Dat lijkt te suggereren dat deze normen altijd kunnen worden toegepast voor bestaande gebouwen, dus ook in handhavingszaken. Maar is dat ook zo?

Tekst mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer

Volgens artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet dient elk bestaand gebouw in Nederland te voldoen aan de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Volgens de prestatie-eisen mag een bestaand brandcompartiment, afhankelijk van de gebruiksfunctie, 2.000 of 3.000 m² groot zijn. Nederland staat echter 'vol' met industriegebouwen, winkelcentrums en parkeergarages, waarin brandcompartimenten zijn gelegen die groter zijn dan wat volgens de prestatie-eis is toegestaan. Dat hoeft geen probleem te zijn, omdat Bouwbesluit 2012 ook de mogelijkheid van gelijkwaardigheid kent. Als op andere wijze wordt bereikt wat met de voorschriften van Bouwbesluit 2012 is beoogd, dan is het ook goed. Er is dan geen overtreding van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet. Gemeenten moeten in handhavingzaken ambtshalve onderzoeken of er in de bestaande toestand een gelijkwaardige oplossing aanwezig is, alvorens handhaving mogelijk is.¹

NEN 6060 en NEN 6079

Wat een gelijkwaardige oplossing voor niveau bestaande bouw is, is niet eenvoudig te bepalen. Voor niveau nieuwbouw weten we het zo'n 25 jaar na de introductie van het Bouwbesluit wel. Er zijn allerlei standaardoplossingen, normen, richtlijnen en gezaghebbende commissies verschenen die hier iets over zeggen. Maar voor bestaande bouw is er nog steeds niet zo veel. NEN 6060 'Brandveiligheid van grote brandcompartimenten' en NEN 6079 'Brandveiligheid van grote brandcompartimenten – Risicobenadering' bevatten nu een regeling voor bestaande bouw. Dat vereenvoudigt de beoordeling voor bestaande gebouwen. Het ligt voor de hand om voor elk bestaand groot brandcompartiment een berekening volgens deze normen te maken, en hieruit te concluderen of er een gelijkwaardige oplossing aanwezig is. Eindelijk duidelijkheid voor bestaande gebouwen – de handhavers van de gemeente kunnen aan de slag! Zo lijkt het althans...

Niets is echter minder waar. Een gebruik van die normen op die wijze is niet mogelijk. De wijze van beoordeling van gelijkwaardigheid voor bestaande bouw verschilt namelijk principieel van nieuwbouw. Een gelijkwaar-

dige oplossing voor bestaande bouw kan nimmer bestaan uit het enkel uitvoeren van een berekening. Om dat duidelijk te maken is het goed om eerst stil te staan bij de vraag wat gelijkwaardigheid eigenlijk is en hoe dit bepaald wordt.

Gelijkwaardige oplossing

Er is sprake van een gelijkwaardige oplossing als op andere wijze wordt voldaan aan wat door de wetgever met de voorschriften wordt beoogd. De wetgever heeft dit echter nergens exact gekwantificeerd. We weten slechts dat de brandveiligheidsvoorschriften tot doel hebben slachtoffers en branduitbreiding naar een ander perceel te voorkomen,² en dat dit doel in elk geval behaald wordt als aan alle prestatie-eisen wordt voldaan. Maar als afgevoerd wordt van de prestatie-eisen, is het niet duidelijk *hoe groot* het risico op slachtoffers en branduitbreiding naar een ander perceel exact mag zijn. Welk voorzieningenniveau gelijkwaardig is, is dan ook nooit exact aan te geven.

Zo beschouwd is een gelijkwaardige oplossing slechts een mening, een subjectief waardeoordeel. Berekeningen suggereren een exacte uitkomst, en dus een exacte bepaling of er wel of niet sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Het is echter slechts schijn, omdat eerst de randvoorwaarden en toetsingsgrondslag subjectief zijn bepaald. Dat wil niet zeggen dat elke berekening maar onzin is, maar wel dat er een flinke ruimte bestaat voor welke oplossing acceptabel is en welke niet. Het juridisch bindende oordeel of iets wel of niet gelijkwaardig is door de wetgever bij het bevoegd gezag is neergelegd.³ De bestuursrechter toetst dit slechts marginaal. Volgens vaste jurisprudentie heeft het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid bij de beoordeling van gelijkwaardigheid.⁴

Het grote verschil met nieuwbouw

Waar bestaande gebouwen zich principieel in onderscheiden van nieuwe gebouwen is dat er voor bestaande gebouwen voor kortere of langere tijd een bouwvergunning verleend is, waarin de brandveiligheid is beschouwd. Bij het verlenen van de vergunning had het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid. Vóór 1992 bestond deze gelijkwaardigheid hieruit, dat de

gemeentelijke bouwverordeningen geen gedetailleerde voorschriften voor brandveiligheid bevatte. Het vereiste voorzieningenniveau werd doorgaans door de lokale brandweer op projectniveau bepaald. De gemeentelijke bouwverordeningen hadden evenals het Bouwbesluit tot doel om slachtoffers en branduitbreiding naar het naastgelegen perceel te voorkomen. Vanaf 1992 bestond er beoordelingsvrijheid bij het invulling geven uit de functionele eisen (bij afwezigheid van prestatie-eisen) en gelijkwaardige oplossingen. Het bevoegd gezag heeft met de verlening van de bouwvergunning geoordeeld dat er met het aanwezige voorzieningenniveau het door de wetgever beoogde veiligheidsniveau wordt gerealiseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van de aan het bevoegd gezag toekomende beoordelingsvrijheid, die ingevuld is overeenkomstig de toenmalige stand van de kennis. De inzichten met betrekking tot brandveiligheid in de loop der jaren zijn gegroeid; vanaf de jaren '50 tot heden. Tot 1995 was het niet ongebruikelijk om met wat rookluiken veel grotere oppervlakten toe te staan dan de gebruikelijke 1.000 m². Ook na de introductie van het Bouwbesluit in 1992 zijn er grote brandcompartimenten gerealiseerd, waarover we nu onze twijfels zouden kunnen hebben. Tot 2007 was het niet ongebruikelijk om de methode BvB 1995 te gebruiken voor winkelcentrums, ook als er woningen boven gelegen waren. Tot 2003 was het gebruikelijk om parkeergarages van 5.000 m² te realiseren zonder enige brandveiligheidsvoorziening. De ontwikkeling van de kennis op het gebied van brandveiligheid is zichtbaar in de staat van onze bestaande bouwvoorraad.

Het gaat om de vergunning...

Bij toetsing van een bestaand gebouw aan artikel 1.3 van Bouwbesluit 2012 levert dit een beperking op ten opzichte van nieuwbouw: de beoordelingsruimte voor een gelijkwaardige oplossing is bij bestaande bouw kleiner dan bij nieuwbouw, omdat deze beperkt wordt door de verleende bouwvergunning. Het bevoegd gezag heeft zich al een keer uitgesproken over de brandveiligheid van het gebouw, en geoordeeld dat het voorzieningenniveau voldoende is. De vraag of er in een bestaand gebouw sprake is van een gelijkwaardige

oplossing hangt dus direct samen met de inhoud van een verleende bouwvergunning. De bouwvergunning is een verworven recht, dat niet eenvoudig ter zijde kan worden geschoven. En zeker niet door de meest recente inzichten van nu zonder meer te projecteren op de gebouwen van toen. De vergunning impliceert immers dat op moment van vergunningverlening aan de nieuwbouwvoorschriften werd voldaan. Het zou merkwaardig zijn om nu tot het oordeel te komen dat zelfs niveau bestaande bouw niet wordt gehaald.

...en om het Bouwbesluit

Daar staat tegenover dat de wetgever met de introductie van Bouwbesluit niveau bestaande bouw bewust een ondergrens heeft willen aangeven. Uit artikel 1b, eerste en tweede lid, van de Woningwet volgt dat een vergunning voor bouwen prevaleert boven Bouwbesluit 2012 niveau nieuwbouw, maar tevens dat een vergunning *niet* prevaleert boven Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Bij de introductie van niveau bestaande bouw in 1992 is uitdrukkelijk overwogen dat voor een aantal voorschriften bewust een hoger niveau gesteld is dan het niveau dat in het verleden gold,

ondanks het beginsel van verworven rechten. Dit, omdat dat hogere niveau uit het oogpunt van veiligheid of gezondheid door de wetgever noodzakelijk werd geacht.⁵ In de toelichting op het Bouwbesluit is overigens nimmer aangegeven dat dit gold voor de oppervlakte van bestaande brandcompartimenten. De rechtszekerheid die aan een bouwvergunning ontleend kan worden wordt in elk geval begrensd door de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Een bouwvergunning is dan ook niet het einde van alle tegenspraak.

Waardering van de vergunning

In handhavingzaken over de overschrijding van de maximaal toegestane oppervlakte van brandcompartimenten draait het dan ook altijd uiteindelijk om de vraag welke mate van zekerheid aan een in het verleden verleende bouwvergunning kan worden ontleend. Dat wil zeggen dat er een zorgvuldige afweging gemaakt dient te worden tussen enerzijds de met de bouwvergunning verworven rechten en anderzijds de door de wetgever beoogde ondergrens ter voorkoming van slachtoffers en branduitbreiding naar een ander perceel. Het enkel uitvoeren van een berekening

volgens NEN 6060 of NEN 6079 kan dan niet aan de orde zijn! Een standaard methode voor gelijkwaardigheid voor bestaande bouw is zo beschouwd bedenkelijk, omdat de verleiding al snel groot zal zijn om de methode hoger te waarderen dan de vergunning. De suggestie wordt gewekt door de opbouw dat de NEN-normen geschikt zijn om als bepalingsmethode aangewezen te worden in het Bouwbesluit. Voor niveau bestaande bouw is dat geenszins het geval!

Wat in een concrete situatie heeft te gelden is per definitie maatwerk. Enige algemene wenken kunnen wel gegeven worden:

- Hoe recenter de vergunning, hoe meer rechten er aan ontleend kunnen worden.
- Aan een vergunning waarin uitdrukkelijk een bepaald voorzieningenniveau als 'gelijkwaardig' is aangemerkt volgens het Bouwbesluit, kan meer zekerheid ontleend worden dan aan een vergunning waarin het voorzieningenniveau 'toevallig' lijkt te zijn beland.
- Een vergunning waarin de brandveiligheid gedetailleerd is beschouwd, zij het met inmiddels achterhaalde inzichten, is sterker dan een vergunning waarin brand-



Welk voorzieningenniveau gelijkwaardig is, is nooit exact aan te geven. Foto: Philips Lighting.

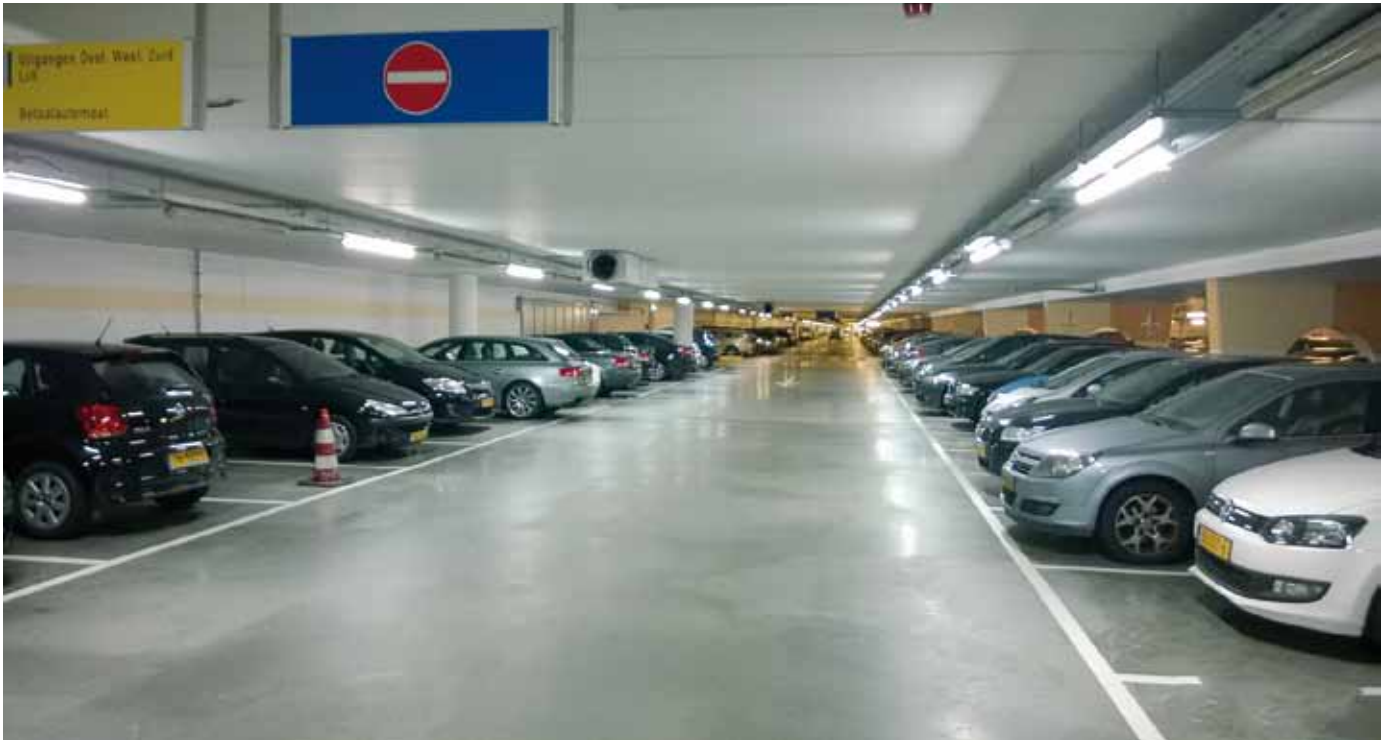


Foto: Rofianda Verlichting.

veiligheid nauwelijks is beschouwd en het aanwezige voorzieningenniveau wat betreft brandveiligheid 'toevallig' is.

- Aan een vergunning die geen fouten bevat, kunnen meer rechten ontleend worden dan aan een vergunning waarin evident fouten zijn gemaakt. Een vergunning waarin bijvoorbeeld een oude rekenmethode zoals BvB 1995 correct en volledig is toegepast, is sterker dan een vergunning waarin de methode maar voor de helft is toegepast en waarbij een volledige beschouwing tot een ander voorzieningenniveau had geleid.
- Hoe meer het huidige gebruik en het gebouw nog overeenkomen met de vergunning, hoe meer rechten aan de vergunning ontleend kunnen worden.

Zo zijn er wellicht meer aspecten te bedenken. Dergelijke aspecten zullen in het specifieke geval zorgvuldig afgewogen moeten worden. Pas na de afweging van deze aspecten komt de vraag aan de orde of normen als NEN 6060 en NEN 6079 eventueel een rol kunnen spelen bij het oordeel of er sprake is van een gelijkwaardige oplossing.

Rol van NEN 6060/6079

Handhaving zal proportioneel moeten zijn; bij afwezigheid van een gelijkwaardige oplossing zal de minst bezwarende oplossing gekozen moeten worden. Het is bij het zoeken naar

een proportionele oplossing voorstelbaar om alleen bepaalde gedachten uit NEN 6060 of NEN 6079 te gebruiken om een acceptabel voorzieningenniveau te bereiken, zonder het gehele voorzieningenniveau uit de norm over te nemen. Dat lijkt op 'norm shopping'. Maar wanneer men weer bedenkt dat een gelijkwaardige oplossing maatwerk mag zijn, is dit wel te rechtvaardigen. De toetsingsgrondslag is immers het Bouwbesluit, niet de NEN-normen.

Handhavingzaken van grote brandcompartimenten zijn complex, vanwege de complexe verhouding tussen de bouwvergunning en het Bouwbesluit. De introductie van een niveau bestaande bouw in NEN 6060 en NEN 6079 heeft het er bepaald niet eenvoudiger op gemaakt. Er lijkt ineens een afweging gemaakt te moeten worden tussen de bouwvergunning, het Bouwbesluit en deze normen. Of de introductie van een niveau bestaande bouw in deze normen nu zo'n goed idee was, valt daarom – alle goede bedoelingen van de opstellers ten spijt – te betwijfelen. Gelijkwaardige oplossingen in bestaande bouw kunnen nu eenmaal niet versimpeld worden tot het toepassen van een rekenmethode. De enige waarde die NEN 6060 en NEN 6079 voor bestaande bouw wellicht hebben, is dat als uit een berekening blijkt dat voldaan wordt aan het toetskader van de norm, er dan vanuit gegaan kan worden dat er een gelijkwaardige

oplossing aanwezig is. Als uit de berekening blijkt dat er niet voldaan wordt, kan echter niet de conclusie getrokken worden dat een gelijkwaardige oplossing afwezig is. NEN 6060 en NEN 6079 lenen zich in ieder geval niet voor toepassing door het bevoegd gezag in handhavingzaken, indien de verleende bouwvergunning hier niet bij betrokken wordt. Het was wenselijk dat dit duidelijker in NEN 6060 en NEN 6079 opgenomen was. Nog beter zou het zijn wanneer dit in de toelichting op het Bouwbesluit zou worden opgenomen. De toelichting van het Bouwbesluit ziet grotendeels op de nieuwbouwvoorschriften. Het komt mij voor dat de introductie van BBL in 2018 een mooi moment is om in de toelichting meer aandacht te besteden aan de achtergronden en de juridische werking van de voorschriften van niveau bestaande bouw... ❖

1 Kamerstukken II 2004/05, 29 392, nr. 9, p. 7.

2 Stb. 2011, 416, p. 146.

3 Hoe het stelsel van private kwaliteitsborging zich hiermee verhoudt blijft hier buiten beschouwing.

4 Zie bijvoorbeeld ABR5 4 december 2002, 200201495/1, r.o. 2.6.

5 Stb. 1991, 680, p. 167.

❖ Informatie over de auteur
Jacco Huijzer is juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs.