

Handreiking

Bouwtechnische regels onder de Omgevingswet



Instituut Fysieke Veiligheid
Postbus 7010
6801 HA Arnhem
Kemperbergerweg 783, Arnhem
www.ifv.nl
info@ifv.nl
026 355 24 00

Colofon

Instituut Fysieke Veiligheid (2021). *Bouwtechnische regels onder de Omgevingswet*.
Arnhem: IFV.

Oprachtgever:	Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland
Contactpersoon:	Wico Ankersmit
Titel:	Bouwtechnische regels onder de Omgevingswet
Datum:	8 april 2021
Status:	Definitief
Versie:	1.0
Auteurs:	ing. Johan van der Graaf, ir. Hajé van Egmond (Geregeld BV), mr. ing. Jacco Huijzer (Nieman RI), drs. Clemon Tonnaer
Projectleider:	ing. Johan van der Graaf
Review:	ing. René Hagen MPA
Eindverantwoordelijk:	ing. René Hagen MPA

Voorwoord

Dagelijks werken bouw- en woningtoezicht en veiligheidsregio's aan een veilig en veerkrachtig Nederland. Zowel de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) als het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) ontwikkelt kennis en faciliteert kennisontwikkeling en -uitwisseling tussen organisaties en personen die werkzaam zijn in het bouw- en woningtoezicht en bij de veiligheidsregio's.

Bouw- en woningtoezicht en veiligheidsregio's trekken in de praktijk veel samen op als adviseur voor de burger in vergunningprocedures voor het bouwen en in handhavingzaken. Een belangrijk instrument daarbij is de wet- en regelgeving. Voor bouwwerken in het bijzonder de bouwregelgeving, zoals de Wabo, Woningwet en Bouwbesluit 2012.

1 januari 2022 wordt naar verwachting de Omgevingswet van kracht. De praktische uitwerking van deze wet is opgenomen in vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB). Eén van deze AMvB's is het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Hierin worden de technische voorschriften van Bouwbesluit 2012 grotendeels overgeheveld. Om handvatten te bieden bij het wegwijs worden in de nieuwe regels heeft het IFV op verzoek van de VBWTN deze handreiking *Bouwtechnische regels onder de Omgevingswet* geschreven: een 'spoorboekje' dat leidt van de huidige voorschriften naar de nieuwe regels. René Schage en Ron Galesloot hebben namens Brandweer Nederland deelgenomen aan de klankbordgroep, waarvoor onze hartelijke dank!

Met de Omgevingswet worden ketensamenwerking en het integraal benaderen van ontwikkel- en bouwopgaven steeds belangrijker. Dat geldt ook voor de samenwerking tussen bouw- en woningtoezicht en de veiligheidsregio's. Wij zijn er daarom trots op dat de VBWTN en het IFV bij de samenstelling van deze handreiking geheel in de geest van de Omgevingswet samen zijn opgetrokken.

Wij hopen dat u van deze handreiking veel profijt zult hebben!

IJle Stelstra, algemeen directeur IFV

Wico Ankersmit, directeur VBWTN

Inhoud

	Inleiding	5
1	Bouwen onder de Omgevingswet	8
1.1	Inleiding	8
1.2	De 'knip' in de omgevingsvergunning voor het bouwen	9
1.3	Omgevingsplan	11
1.4	Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften	15
1.5	De (ver)bouwactiviteit	16
1.6	Overige wijzigingen in Bouwbesluit 2012 en Bbl	19
2	Vergunningverlening, toezicht en handhaving	20
2.1	Inleiding	20
2.2	Vergunningplicht en weigeringsgronden (ver)bouwactiviteit	21
2.3	Bouwen onder kwaliteitsborging	22
2.4	Aanvullende regels bij een (ver)bouwactiviteit	24
2.5	Aanvullende regels bestaande bouw	25
3	Handhaving en zorgplicht bestaande bouw	29
3.1	Wie moet aan de regels voldoen?	29
3.2	Handhaving bestaande bouw ('repressief')	30
3.3	Handhaving bestaande bouw ('preventief')	31
3.4	Algemeen afwegingskader handhaving	32
3.5	Zorgplicht in de Omgevingswet en Bbl	33
4	Voorbeelden en good practices vanuit nieuwe regelgeving	36
4.1	Voorbeeld 1: Nieuwbouweisen bij verkamering	36
4.2	Voorbeeld 2: Geluidwering als voorwaarde voor de woonfunctie	37
4.3	Voorbeeld 3: 'Technische' voorschriften in omgevingsplan	39
4.4	Voorbeeld 4: Elektriciteitopslagsysteem (EOS)	40
5	Casus: De herbestemming van een kantoor	43
5.1	Inleiding	43
5.2	Casusbeschrijving	43
5.3	Beoordeling op basis van de prestatie-eisen uit het Bbl	45
5.4	Risico's / overwegingen	46
5.5	Handhavingsmogelijkheden in de bouwregelgeving	47
5.6	Slotbeschouwing	50
	Literatuur	51
	Bijlage 1 Lijst van gebruikte afkortingen	52
	Bijlage 2 Bruidsschat brandveiligheid	53
	Bijlage 3 Bouwen onder kwaliteitsborging	58

Inleiding

Aanleiding

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking. De praktische uitwerking van deze wet is opgenomen in vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). Eén van deze AMvB's is het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het Bbl bestaat voor een groot deel uit de technische voorschriften van het huidige Bouwbesluit 2012. Verschillende voorschriften worden echter gewijzigd of komen in een andere vorm of op een andere plaats terug; ook de bouwparagraaf van de Woningwet wordt naar het Bbl overgeheveld.

Ook het vergunningstelsel voor het bouwen wordt gewijzigd, waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen een zogenaamd 'ruimtelijk deel' en een 'technisch deel'. Tegelijkertijd met de Omgevingswet wordt de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen van kracht, waarbij de toezichthoudende taak van bevoegd gezag voor het bouwtechnische deel van een bepaalde categorie bouwwerken vervalt. Dit alles heeft voor het bevoegd gezag en de veiligheidsregio's gevolgen als het gaat om het werken met de voorschriften, vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Deze handreiking is bedoeld als hulp voor bevoegd gezag en veiligheidsregio's om zich de nieuwe regels en het nieuwe vergunningstelsel makkelijker eigen te kunnen maken. De nieuwe en gewijzigde regels worden uitgelegd. Voor de herkenbaarheid en voor een goede vergelijking wordt daarbij telkens ook aangegeven of en zo ja hoe de betreffende bevoegdheid geregeld is onder de (huidige) Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Woningwet. De handreiking is daarmee bedoeld als 'spoorboekje' dat leidt van de huidige voorschriften naar de nieuwe regels, en geeft tevens enkele voorbeelden van toepassing van de regels.

De ervaring leert, dat gemeenten en veiligheidsregio's in de praktijk nogal eens aanlopen tegen beperkingen in de bouwregelgeving: in bepaalde gevallen zijn meer sturingsmogelijkheden op het gebied van de brandveiligheid en andere technische onderwerpen gewenst (zie het onderstaande kader). Volgens de Omgevingswet moeten technische voorschriften voor gebouwen in het Bbl worden gegeven. Het Bbl is zogenaamd 'exclusief': de mogelijkheden voor het regelen van technische onderwerpen in andere regelgeving zijn strikt geclausuleerd. Dit impliceert dat er niet meer sturingsmogelijkheden zouden zijn dan de voorschriften uit het Bbl en gemeenten en veiligheidsregio's het daarmee moeten doen.

Geluidswering

Als gevolg van een ruime definitie van de 'woonbestemming' in een bestemmingsplan (vanaf 1 januari 2022: omgevingsplan) kan in een woning studentenhuisvesting worden gerealiseerd ('verkamering') zonder dat aanvullende eisen kunnen worden gesteld aan de geluidswering tussen de woningen. Het gevolg is het risico van geluidsoverlast. Welke mogelijkheden zijn er voor het bevoegd gezag om dit risico te beperken?

Brandveiligheid

Voormalige bejaardentehuizen ('wonen met zorg') worden momenteel op grote schaal omgebouwd tot seniorencomplexen. Diverse brandveiligheidsvoorzieningen, zoals een brandmeldinstallatie, brandweerlift en ontruimingsorganisatie zijn dan niet meer verplicht. In de praktijk blijven dergelijke gebouwen echter wel bewoond door dezelfde bewoners. Gevolg is dat de brandveiligheidsrisico's toenemen. Welke mogelijkheden zijn er voor het bevoegd gezag om deze risico's te beperken?

Toch is er buiten het Bbl nog enige ruimte voor lokaal maatwerk, met name via het omgevingsplan. Daarom is de vraag gerezen om de (on)mogelijkheid van het stellen van technische eisen op een rij te zetten. Daarbij wordt naast het omgevingsplan ook breder gekeken naar andere regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Huisvestingswet. Deze handreiking verkent de mogelijkheden die het bevoegd gezag naast de rechtstreeks werkende voorschriften van het Bbl heeft om technische eisen te stellen aan bestaande en nieuw te bouwen bouwwerken. 'Rechtstreeks werkende voorschriften' betekent dat daaraan altijd moet worden voldaan, ongeacht een vergunning- of meldplicht. Daarbij moet bedacht worden dat de handreiking niet beoogt om een zogenaamde 'lokale kop' boven op de voorschriften van het Bbl te creëren, maar om een extra handvat te bieden om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving – waar dat mogelijk is – via een andere weg (ruimtelijk) in te vullen.

Met deze handreiking kunnen gemeenten en veiligheidsregio's samen aan de slag om als bevoegd gezag effectiever invulling te geven aan technische onderwerpen zoals brandveiligheid. Met het oog op toekomstige omgevingsplannen kan de handreiking helpen om een onderwerp als brandveiligheid al bij de totstandkoming van het omgevingsplan mee te nemen. Dit voorkomt discussie 'over de rug' van een bouwplan op een (te) laat moment in het proces; iets wat onder de Omgevingswet ook steeds minder mogelijk zal worden.

Omgevingsplan

Het omgevingsplan van de gemeente bevat de regels voor de fysieke leefomgeving op gemeentelijk niveau. Elke gemeente stelt één omgevingsplan op waarin alle gemeentelijke regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. In het omgevingsplan worden regels gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze regels kunnen dus onder andere worden gesteld voor activiteiten. Het omgevingsplan is enigszins vergelijkbaar met een bestemmingsplan, maar regelt meer onderwerpen. Ook gemeentelijke verordeningen die toezien op de fysieke leefomgeving zullen worden opgenomen in het omgevingsplan.

Voor wat betreft het Bbl gaat deze handreiking over de bouwtechnische voorschriften in algemene zin. Wel ligt het accent daarbij op het onderwerp brandveiligheid en in mindere mate op andere onderwerpen.

Leeswijzer

Als eerste wordt in hoofdstuk 1 ingegaan op hoe het bouwen onder de Omgevingswet eruit komt te zien. Hierbij wordt ingegaan op 'de knip' tussen bouwtechnische regels en ruimtelijke regels, het principe van de maatwerkregels en maatwerkvoorschriften en de zogenaamde 'bruidsschat'. Verder wordt een aantal wijzigingen behandeld op het gebied van functiewijziging, verbouw en brandveilig gebruik van een bouwwerk.

In hoofdstuk 2 worden de regels beschreven die van toepassing zijn op vergunningverlening en toezicht onder de Omgevingswet. Daarbij worden de mogelijkheden tot het stellen van voorschriften en het stellen van aanvullende regels (maatwerk) toegelicht. Tevens wordt besproken wat de mogelijkheden zijn om bij verbouw en in het kader van handhaving een hoger niveau op te leggen. Beide zaken worden beschreven vanuit zowel de (technische) bouwactiviteit als vanuit de omgevingsplankant. Tevens worden enkele voorbeelden gegeven voor de toepassing van de betreffende voorschriften.

In hoofdstuk 3 wordt dieper ingegaan op de handhavingsmogelijkheden voor de bestaande bouw en worden de zorgplichtbepalingen behandeld. Enkele specifieke voorbeelden en een uitgebreide casus zijn beschreven in respectievelijk de hoofdstukken 4 en 5: de manier waarop de nieuwe regels werken in het algemeen en bij een herbestemmingsproject waarbij een bestaand kantoorgebouw wordt omgezet naar wonen.

Deze handreiking is gebaseerd op de geconsolideerde versie van het Bbl d.d. 8 januari 2021.¹ De handreiking is in de tegenwoordige tijd geschreven; de huidige regelgeving is nog van toepassing is en toekomstige regelgeving wordt besproken. Hoofdstuk 4 en 5 zijn geheel vanuit de toekomstige regelgeving beschreven.

Regelgeving is continu in ontwikkeling en wordt regelmatig aangepast. In deze handreiking zijn de wijzigingen meegenomen tot en met 1 juli 2021. Toekomstige wijzigingen kunnen met name invloed hebben op de cases en voorbeelden in deze handreiking.

¹ https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/publish/pages/179111/bbl_werkversie.pdf.

1 Bouwen onder de Omgevingswet

1.1 Inleiding

De Omgevingswet bundelt wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarmee vormt de wet de basis voor de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving (Bron: Aan de slag met de Omgevingswet).

Om de hiervoor genoemde samenhangende benadering te bereiken, wordt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aantal wijzigingen doorgevoerd dat gevolgen heeft voor de werkwijze rondom vergunningverlening bij bouwprojecten. Door het aanbrengen van een zogenaamde 'knip' tussen bouwtechnische regels en ruimtelijke regels, lokale maatwerk mogelijkheden en decentralisatie van een aantal technische regels, verandert het proces van vergunningverlening voor zowel de aanvrager als het bevoegd gezag. Ook als het gaat om toezicht en handhaving worden wijzigingen doorgevoerd en zal de huidige werkwijze gedeeltelijk moeten worden aangepast.

Voor de meeste bouwactiviteiten is het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag (de gemeente). In sommige gevallen is de provincie het bevoegd gezag, zoals bijvoorbeeld bij BRZO-bedrijven en afvalverwerkers, of de Rijksoverheid, zoals bij bepaalde Defensie-inrichtingen en mijnbouwwerken. Omdat bepaalde onderwerpen in het Omgevingsplan worden geborgd en er dus sprake kan zijn van lokale verschillen, is het verstandig dat provincie en gemeente procesmatige en inhoudelijke afspraken maken over de beoordeling van een dergelijke vergunningaanvraag. Een provincie kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen om de inhoudelijke beoordeling van een dergelijke vergunningaanvraag door de gemeente te laten uitvoeren.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste wijzigingen in de regels voor de bouwactiviteit en het toezicht op de naleving daarvan behandeld. Voor meer informatie over de Omgevingswet wordt verwezen naar de website www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl. Daarnaast zijn er tal van andere websites te vinden met informatie hierover.

Verder wordt in dit hoofdstuk uitgegaan van een tweetal activiteiten binnen één project onder de Omgevingswet: de (technische) bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit. De Omgevingswet kent echter meerdere activiteiten die mogelijk ook binnen een project aan de orde zijn. Bij bouwgerelateerde activiteiten is hierbij te denken aan een milieubelastende activiteit, een rijksmonumentenactiviteit of een sloopactiviteit. Een omgevingsplanactiviteit kan echter een veelheid aan activiteiten omvatten met verschillende toetsingskaders. Denk aan regels inzake welstand, gebruik / bestemming van een bouwwerk, gemeentelijke monumenten, kappen van bomen, aanlegactiviteiten, het aanleggen van een inrit, hinder en overlast bij bouwen en slopen, et cetera.

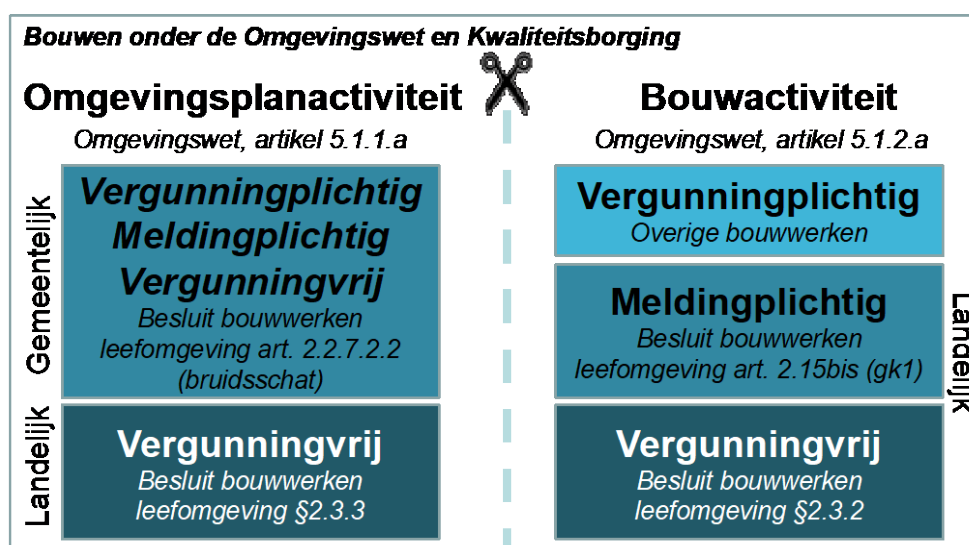
1.2 De 'knip' in de omgevingsvergunning voor het bouwen

Onder de Omgevingswet wordt de huidige omgevingsvergunning voor het bouwen in twee delen 'geknipt': de omgevingsplanactiviteit en de (technische) bouwactiviteit. De omgevingsplanactiviteit omvat alle lokale regels zoals vastgelegd in het omgevingsplan, zoals de ruimtelijke regels en welstand. De technische bouwactiviteit dient (slechts) te voldoen aan het Bbl. Voordat een bouwproject mag worden uitgevoerd, moet voor zowel de omgevingsplanactiviteit als voor de (technische) bouwactiviteit toestemming zijn verkregen. Dit kan een van rechtswege bepaalde toestemming (vergunningvrije activiteit), een melding of een vergunning zijn.

Overeenkomst en verschil tussen de Wabo en de Omgevingswet

Met de invoering van de Wabo in 2010 zijn de begrippen 'project' en 'activiteit' geïntroduceerd. Zo kan een verbouwing van een monument (het 'project') bestaan uit de activiteit 'slopen', 'bouwen' en 'wijzigen van een monument'. Voor andere bouwwerken dan monumenten zijn de verplichte samenhang en coördinatie tussen verschillende activiteiten in de Wabo geleidelijk afgenomen. Zo kan onder de Wabo een vergunning aangevraagd worden voor het afwijken van het bestemmingsplan, zonder dat er ook een vergunning voor het bouwen wordt aangevraagd. Met de invoering van de Omgevingswet wordt deze vergunning in twee delen opgeknipt: een toestemming voor de lokale (ruimtelijke) regels en een toestemming voor de landelijke (technische) regels. De weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is slechts het niet voldoen aan de voorschriften uit het Bbl.

In figuur 1.1 is dit schematisch weergegeven. Onder de figuur volgt een nadere toelichting.



Figuur 1.1 "De knip" en de mogelijk benodigde toestemmingen (bron: Geregeld BV)

De omgevingsplanactiviteit

Hieronder volgt een nadere toelichting over de omgevingsplanactiviteit:

- > Of een vergunning voor de omgevingsplanactiviteit nodig is en welke regels er dan gelden, is aan het lokale bevoegd gezag.
- > Of voor de omgevingsplanactiviteit op een bouwwerk regels van toepassing zijn en of wel of niet een vergunning nodig is, wordt door het lokale bevoegd gezag bepaald.

- > Een groot deel van de in artikel 2 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) genoemde vergunningsvrije bouwwerken is op grond van het Bbl ook vergunningsvrij voor de omgevingsplanactiviteit. Hierbij blijven dezelfde plaatsings-, hoogte- en afstandseisen van toepassing als onder het Bor. Een uitzondering op deze regels zijn het bijbehorend bouwwerk en de erf- of perceelafscheiding. Deze bouwwerken zijn alleen vergunningsvrij indien een gemeente hiervoor in het omgevingsplan kiest.

Onder de Omgevingswet kan een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit zowel een oordeel zijn dat een bouwplan aan de regels voldoet, alsook de toestemming om van het omgevingsplan af te mogen wijken. Heeft een gemeente het voornemen om zo veel mogelijk activiteiten in het kader van de omgevingsplanactiviteit vergunningsvrij te maken, dan is het zaak om vooraf goed te kijken naar de functietoedeling van gebieden en dit vast te leggen in het omgevingsplan. Zie ook hoofdstuk 4 voor een toelichting op het principe ‘selectie aan de poort’ en het stellen van technische eisen via een omgevingsplan.

De bouwactiviteit

Hieronder volgt een nadere toelichting over de bouwactiviteit:

- > De technische regels en het wel of niet vergunningplichtig zijn van een bouwactiviteit liggen landelijk vast in het Bbl.
- > Als gevolg van het losknippen van de activiteiten zijn meer (technische) bouwactiviteiten vergunningsvrij geworden, omdat daarin niet langer rekening hoeft te worden gehouden met ruimtelijke aspecten. Uit cijfers van het Omgevingsloket is af te leiden dat circa 50 % van de huidige bouwaanvragen straks niet meer onder de vergunningplicht voor de bouwactiviteit valt.
- > Praten we in het kader van de Omgevingswet over een vergunning voor een bouwactiviteit (een ‘bouwvergunning’), dan hebben we het alleen over een vergunning die betrekking heeft op de hoofdstukken 4 (nieuwbouw) en / of 5 (verbouw, verplaatsing, wijziging gebruiksfunctie) van het Bbl (de opvolger van het Bouwbesluit 2012).
- > Een ‘meldingplichtige’ bouwactiviteit betreft ‘bouwen onder kwaliteitsborging’ (zie paragraaf 2.3).

Om te bepalen of een bouwactiviteit wel of niet vergunningplichtig is, heeft de wetgever gekeken naar de *bouwtechnische* risico's van een bouwactiviteit. Van bouwtechnische risico's is sprake als er bijvoorbeeld ondergronds gebouwd wordt of als er juist (heel) hoog gebouwd wordt. Het aanbrenge van bijvoorbeeld buitengevelisolatie op een eengezinswoning geldt niet als een bouwtechnisch risico en wordt daarom gezien als een vergunningsvrije bouwactiviteit. Bij hogere gebouwen is de vergunningplicht voor deze activiteit om veiligheidsredenen wel in stand gelaten.

Net als bij het vergunningsvrij bouwen onder bijlage II van het Bor – en daarvoor het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb) – zijn alle activiteiten die direct samenhangen met een vergunningsvrije bouwactiviteit ook vergunningsvrij. Zoals in de toelichting op het Bblb aangegeven, behoren bijvoorbeeld constructieve veranderingen bij het realiseren van een vergunningsvrije aanbouw ook tot de vergunningsvrije bouwactiviteit. Er is dan geen vergunning vereist voor die constructieve verandering. Zie ook deze jurisprudentie: ECLI:NL:RVS:2021:99.

De bruidsschat (zie paragraaf 1.3.1) betreft regels die onder de Wabo landelijk geregeld waren en onder de Omgevingswet naar gemeenten zijn overgeheveld. Dit betekent dat gemeenten zelf kunnen bepalen of ze het betreffende voorschrift uit de Wabo ongewijzigd overnemen in het omgevingsplan, het voorschrift aanpassen of schrappen.

Gevolg van deze opzet is dat voor bijvoorbeeld een dakkapel onder de Omgevingswet geen vergunning voor een *bouwactiviteit* nodig is. Op grond van het Bbl is een dakkapel die voldoet aan alle regels ook onder de volgens het Bor geldende eisen aan de achterkant nog steeds vergunningsvrij. Of voor een dakkapel aan de voorzijde een vergunning voor een *omgevingsplanactiviteit* nodig is, is lokaal geregeld en hangt af van de situering van de dakkapel op het dakvlak.

1.3 Omgevingsplan

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt een aantal (technische) onderwerpen gedecentraliseerd. Dat betekent dat het bevoegd gezag die onderwerpen zelf kan regelen in het Omgevingsplan. Ten opzichte van de voormalige bestemmingsplannen, worden in het omgevingsplan meer onderwerpen geregeld: alle lokale, ruimtelijke regelgeving is erin opgenomen.

De provincie kan in de omgevingsverordening instructieregels opnemen die gaan over de inhoud of motivering van een Omgevingsplan. Dat staat in paragraaf 2.5.1 van de Omgevingswet. Een instructieregel is een bindende regel voor een gemeente.

Een goede metafoor voor een Omgevingsplan is een gereedschapskist die veel verschillende stukken gereedschap bevat waarmee de kwaliteit van de fysieke leefomgeving geborgd kan worden. Denk bijvoorbeeld aan regels voor het gebruik van percelen, welstand, afmetingen van bouwwerken, het kappen van bomen, omgevingsveiligheid, enzovoort.

In een Omgevingsplan is aangegeven in welke gebieden welke functies toegelaten zijn. Dit kan betekenen dat er in bepaalde gebieden mogelijk niet gebouwd mag worden in verband met contouren (omgevingsveiligheid en/of geluid) of alleen bepaalde functies zijn toegelaten. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de voorschriftengebieden voor brand of explosiegevaar waar op grond van artikel 4.90-4.96 van het Bbl aanvullende eisen voor brandveiligheid en explosie gelden.²

1.3.1 Bruidsschat

In deze paragraaf behandelen we de regels die vanuit Bouwbesluit 2012 via de 'bruidsschat' worden overgeheveld naar het omgevingsplan. Deze bruidsschat wordt ook wel de 'Omgevingsplanregels van rijkswege' genoemd. Deze regels zijn in geredigeerde vorm overgenomen in het 'Invoeringsbesluit Omgevingswet', *Staatsblad* 2020, 400.³

Met de invoering van de Omgevingswet laat de Rijksoverheid het stellen van regels met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen, milieubelastende activiteiten en vereisten aan vergunningen voortaan over aan gemeenten. Vanaf het moment van invoering van de Omgevingswet kunnen gemeenten zelf besluiten deze regels aan te passen of te schrappen. Om nu te zorgen dat er bij de overgang van rijksregels naar gemeentelijke regels geen gaten vallen, worden de regels via de zogenoemde bruidsschat overgeheveld naar de gemeente.

² Zie voor meer informatie: <https://www.youtube.com/watch?v=hq6P8oOi1yA>.

³ Zie voor meer informatie de Handreiking Bruidsschat: <https://cms.dcmr.nl/publication/download/5fb7a07d4d80ca1f4a54df33>.

Alle regels die door het Rijk naar gemeenten worden overgeheveld, maken via de bruidsschat op de dag van invoering van de Omgevingswet ongewijzigd deel uit van het tijdelijke deel van alle omgevingsplannen. Vanaf invoering (maar uiterlijk in 2029) kunnen gemeenten de bruidsschatregels vanuit het tijdelijke deel – al dan niet aangepast – definitief maken of schrappen.

Regels die via de bruidsschat worden overgeheveld naar het omgevingsplan, zijn onder meer de regels uit het Bouwbesluit 2012 over hinder en overlast, bluswater, bereikbaarheid voor hulpdiensten en overbevolking. Ook de regels voor het vergunningsvrij mogen bouwen van bijbehorende bouwwerken en erfscheidingen – onder de Wabo landelijk geregeld – worden via de bruidsschat aan gemeenten overgelaten. Let wel, het gaat hier dus weer om de regels voor de omgevingsplanactiviteit en niet om de – landelijke bepaalde – regels voor de bouwactiviteit.

Voor de uitvoering van de bluswatervoorziening kan de gemeente ervoor kiezen om in het Omgevingsplan aansluiting zoeken bij de landelijke *Handreiking bluswatervoorziening en bereikbaarheid 2019* van Brandweer Nederland of een regionale uitwerking daarvan.

Voor bouwwerken zijn de bruidsschatregels in afdeling 22.2 van het 'Invoeringsbesluit Omgevingswet' van belang: *'Activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen'*. De onderwerpen die hierin geregeld zijn, zijn in bijlage 2 van deze handreiking opgenomen.

1.3.2 Voorzieningen ten behoeve van brandveiligheid

Artikel 5.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) geeft een instructieregel aan het bevoegd gezag om in een omgevingsplan specifieke regels op te nemen:

In een omgevingsplan wordt voor risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's, rekening gehouden met het belang van:

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan;*
- b. de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen;*
- en*
- c. de geneeskundige hulpverlening, bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.*

Dit voorschrift verplicht de gemeenteraad om bij het vaststellen van een omgevingsplan het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis mee te nemen in de afweging. Dit betekent dat de gemeenteraad onder meer rekening houdt met een goede toegankelijkheid voor hulpdiensten bij (primaire) hulpverlening en de aanwezigheid van bluswatervoorzieningen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de *Handreiking bluswatervoorziening en bereikbaarheid* van Brandweer Nederland. In het Bouwbesluit 2012 werden specifieke eisen gesteld, zoals het hanteren van minimumafstanden tussen bebouwing en bluswatervoorzieningen. De open geformuleerde instructieregel in dit artikel ziet toe op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hiermee worden geen regels gesteld aan bouwwerken in aanvulling op het Bbl.

De regels die dat besluit stelt aan de veiligheid van bouwwerken zijn uitputtend van aard. Dit betekent dat artikel 5.2 van het Bkl *geen* ruimte biedt om in aanvulling op het Bbl bouwtechnische voorschriften aan bouwwerken te verbinden.⁴ Bouwregels voor bouwwerken, zoals (maximale) afmetingen, nok- en goothoogte en de afstand tot perceelsgrenzen kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen. Voor meer informatie wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.2 van het Bkl.

Wet veiligheidsregio's en inbreng vanuit de brandweer

De Wet veiligheidsregio's beschrijft de adviesfunctie van de veiligheidsregio's:

- > Artikel 14, lid 2, onder e regelt de beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie als bedoeld in artikel 10, onder b.
- > Artikel 10, onder b luidt als volgt: Aan het bestuur van de veiligheidsregio worden de volgende taken en bevoegdheden overgedragen: het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald.

Deze adviesfunctie kan worden ingezet bij de totstandkoming van het omgevingsplan en van maatwerkregels en -voorschriften. Allereerst zal moeten worden vastgesteld over welke onderwerpen de veiligheidsregio met betrekking tot het omgevingsplan wil adviseren. Het beleidsplan van de veiligheidsregio geeft een beschrijving van de omvang van de adviesfunctie. Opgemerkt wordt dat de Wet veiligheidsregio's in 2020 is geëvalueerd, zodat er binnenkort wijzigingen te verwachten zijn.

Zaken als de bereikbaarheid voor hulpdiensten en bluswater worden nu nog onder het Bouwbesluit 2012 meegenomen in de plantoetsing van de aanvraag van een omgevingsvergunning voor het bouwen. Onder de Omgevingswet maken deze aspecten geen deel meer uit van de technische toets en moeten ze worden genomen bij het beoordelen van de omgevingsplanactiviteit. Van belang daarbij is wel dat het omgevingsplan regels bevat die het mogelijk maken eisen hieraan te stellen. Relevant hierbij is dat het Bouwbesluit 2012 alleen eisen stelt vanuit het oogpunt van het voorkomen van slachtoffers en branduitbreiding naar een ander perceel. In een omgevingsplan kunnen meer doelstellingen bij de bepaling van de vereiste voorzieningen betrokken worden.

De voorschriften van het Bouwbesluit 2012 zijn zowel gericht op het bouwwerk zelf als op voorzieningen op het eigen terrein, zoals bereikbaarheid en bluswatervoorziening, aansluiting op het elektriciteitsnet enzovoort. In grote lijnen kan worden gesteld dat het Bbl 'stopt bij de voordeur' en alle hiervoor genoemde ruimtelijke elementen worden geregeld in het Omgevingsplan.

De Omgevingswet kent als één van de uitgangspunten '*vergunningsvrij tenzij...*'. Het streven is om zo veel mogelijk met algemene regels te werken die rechtstreeks werkend zijn (en waaraan dus ook zonder vergunningplicht en meldplicht voldaan moet worden). Dergelijke regels moeten dan wel voldoende concreet zijn, zodat burgers en ondernemers deze zelf kunnen toetsen. Alternatief voor het vergunningsvrij zijn van een omgevingsplanactiviteit, is het in stand houden van een vergunningplicht of het introduceren van een meldingsplicht. Daarin zou geregeld kunnen worden dat een (positief) advies van een veiligheidsregio als voorwaarde wordt gesteld voor het verkrijgen van een vergunning of het volledig zijn van een melding. Een dergelijke aanpak maakt dat voorschriften op een abstracter niveau kunnen worden vormgegeven en maatwerk op projectniveau mogelijk is.

⁴ Zie hoofdstuk 4 voor de mogelijkheid via het omgevingsplan ruimtelijk relevante regels inzake de (brand)veiligheid van gebouwen te stellen.

De regels in een omgevingsplan zijn in beginsel rechtstreeks werkend. Dit betekent dat deze voorschriften van toepassing zijn, ongeacht of er een vergunningplicht geldt. Worden in een omgevingsplan geen regels opgenomen met betrekking tot bereikbaarheid voor hulpdiensten, de opstelplaats voor een redvoertuig, de aanwezigheid van bluswater en de opslag van brandgevaarlijke stoffen op terreinen, dan betekent dit dus dat er voor deze onderwerpen geen eisen gelden. Wanneer een omgevingsplanactiviteitvergunning of -melding wordt geïntroduceerd, zullen er indieningsvereisten (tekeningen, berekeningen) en een beoordelingskader met weigeringsgronden voor de vergunning in het omgevingsplan moeten worden opgenomen.

1.3.3 Bouw- en sloopveiligheid

Ook als het gaat om bouw- en sloopveiligheid tijdens de bouw, valt een deel van de voorschriften voortaan onder de omgevingsplanactiviteit. Daar waar het veiligheid en gezondheid betreft, blijven de regels landelijk bepaald via het Bbl. In paragraaf 7.1.4 van het Bbl worden regels gegeven over veiligheid in de directe omgeving, grondwaterstand, geluid, trilling en stof. In tegenstelling tot de situatie onder het Bouwbesluit 2012, is onder de Omgevingswet het niet voldoen aan de regels voor bouwveiligheid een weigeringsgrond voor de bouwactiviteit. Om een aantal redenen is het echter aan te raden om niet pas bij de aanvraag van een bouwactiviteit de bouw- en sloopveiligheid te beoordelen:

- > Bij bouwen onder kwaliteitsborging (zie paragraaf 2.3) is er geen sprake van een vergunning en dus ook geen preventieve toets.
- > De regels met betrekking tot hinder en overlast in de directe omgeving (hoofdstuk 8 van het Bouwbesluit 2012) zijn via de bruidsschat verplaatst naar het omgevingsplan en de beoordeling ervan dus naar de omgevingsplanactiviteit.
- > Hinder en overlast (omgevingsplan) en veiligheid en gezondheid (Bbl) kunnen feitelijk niet los van elkaar beoordeeld worden. Een integrale beoordeling is noodzakelijk.

Het is dus verstandig om al in een vroeg stadium – bijvoorbeeld bij het beoordelen van een aanvraag van een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit of in vooroverleg – na te gaan of het stellen van een maatwerkvoorschrift (bij vergunningsvrije activiteiten of de Wkb) of een vergunningvoorschrift noodzakelijk is. Paragraaf 1.4 gaat verder in op maatwerkvoorschriften en maatwerkregels.

Ook bij het stellen van regels in het kader van bouw- en sloopveiligheid geldt dat een goede afweging tussen concreet toetsbare regels en regels op hoofdlijnen van belang is. Dit kan bijvoorbeeld door de Richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland integraal (als beleidsdocument) aan te wijzen in een omgevingsplan. Dit maakt tevens dat flexibel kan worden ingespeeld op mogelijke wijzigingen in een specifiek gebied zonder dat een aanpassing van het omgevingsplan noodzakelijk is. Ook voor maatwerkmogelijkheden in het kader van bouw- en sloopveiligheid wordt verwezen naar de Richtlijn Bouw- en Sloopveiligheid van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland.

1.4 Maatwerkregels en maatwerkvoorschriften

Hoewel de omgevingsplanactiviteit en de bouwactiviteit juridisch van elkaar zijn losgeknipt, is er toch nog enige overlap tussen de lokale regels uit het omgevingsplan en de technische regels van het Bbl. Deze regels werken via maatwerkregels of -voorschriften door bij de bouwactiviteit.

Het verschil tussen maatwerkregels en maatwerkvoorschriften betreft de reikwijdte en de wijze waarop ze doorwerken op een (bouw)activiteit. Een maatwerkregel is een lokale uitwerking van een algemene regel van het Rijk of de provincie. Maatwerkregels die zijn vastgelegd in het omgevingsplan, zijn van toepassing op alle (bouw)activiteiten in een gebied of op een bepaalde categorie activiteiten in een gebied. Maatwerkregels mogen alleen gesteld worden als daarvoor een uitdrukkelijke bevoegdheid is gegeven. Een voorbeeld hiervan is dat het Bbl bepaalt dat er een maatwerkregel mag worden gesteld voor de aanscherping van de milieuprestatie (artikel 4.160 Bbl). In het omgevingsplan wordt dit een rechtstreeks werkende regel die op activiteiten in een bepaald plangebied van toepassing is.

Maatwerkvoorschriften zijn gericht op het uitvoeren van een specifieke activiteit en worden opgelegd via een beschikking (bijvoorbeeld gekoppeld aan een vergunning). Een voorbeeld hiervan zijn aanvullende voorschriften in het kader van bouw- en sloopveiligheid.

Een tweede verschil is dat maatwerkregels vooraf – proactief – worden opgesteld als algemeen geldende regels. Tot het opleggen van maatwerkvoorschriften kan – reactief – worden besloten naar aanleiding van bijvoorbeeld een melding of vergunningaanvraag. In tabel 1.1 hieronder zijn deze verschillen weergegeven.

Tabel 1.1 Verschil tussen maatwerkregel en maatwerkvoorschrift (bron: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl)

Aspect	Maatwerkvoorschrift	Maatwerkregel
reactief/ proactief	reactief (bijvoorbeeld na een melding)	proactief (bijvoorbeeld naar aanleiding van de omgevingsvisie)
juridische vorm	beschikking	algemene decentrale regels
gericht tot	degene die de activiteit verricht	iedereen voor omschreven activiteiten en/of aangeduide locaties

Het is niet zo dat het bevoegde gezag vrij is om zelf te bepalen op welke onderwerpen maatwerk mogelijk is. Alleen indien de wetgever uitdrukkelijk ruimte geeft voor maatwerk, kan dit ook worden opgelegd. In hoofdstuk 2 wordt de toepassing van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften bij vergunningverlening en handhaving verder toegelicht.

Maatwerkregels moeten overigens niet verward worden met de eigen bevoegdheid van gemeenten om regels te stellen. In het kader van de bouwregelgeving is bijvoorbeeld besloten dat regels voor bluswater en hygiëne niet vanuit het Bouwbesluit 2012 worden overgenomen in het Bbl. Dit geeft gemeenten de ruimte om voor deze aspecten zelf regels op te stellen.

In aanvulling daarop biedt het Bbl ruimte om in een omgevingsplan regels op te nemen. Dat zijn echter geen maatwerkregels. Deze mogelijkheid valt onder de 'vrije verordende bevoegdheid' van gemeenten. Of gemeenten voor dit soort onderwerpen regels stellen is, met inachtneming van instructieregels zoals de in de vorige paragraaf genoemde instructieregel in artikel 5.2 Bkl, aan henzelf om te bepalen.

1.5 De (ver)bouwactiviteit

Deze paragraaf behandelt een aantal wijzigingen rondom de (ver)bouwactiviteit, wijzigen van de gebruiksfunctie en het verplaatsen van een bouwwerk.

1.5.1 Wat is een bouwactiviteit?

De definitie van een bouwactiviteit is opgenomen in bijlage A van de Omgevingswet en luidt "Het bouwen van een bouwwerk". Ook de termen die in deze definitie voorkomen worden in dezelfde bijlage A toegelicht:

Bouwen: plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten.

Bouwwerk: constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren. Inclusief de daarvan deel uitmakende bouwwerkgebonden installaties.

Het definiëren van 'bouwwerk' in wetgeving is nieuw in de Omgevingswet. Door uit te gaan van de in de rechtspraak gangbare definitie – met aanvulling van 'installaties' uit artikel 1 van de Woningwet – blijft alle jurisprudentie die is ontstaan onder de Woningwet en de Wabo relevant voor bouwen onder de Omgevingswet. In de memorie van toelichting op de Omgevingswet is expliciet aangegeven dat dat ook de bedoeling is.

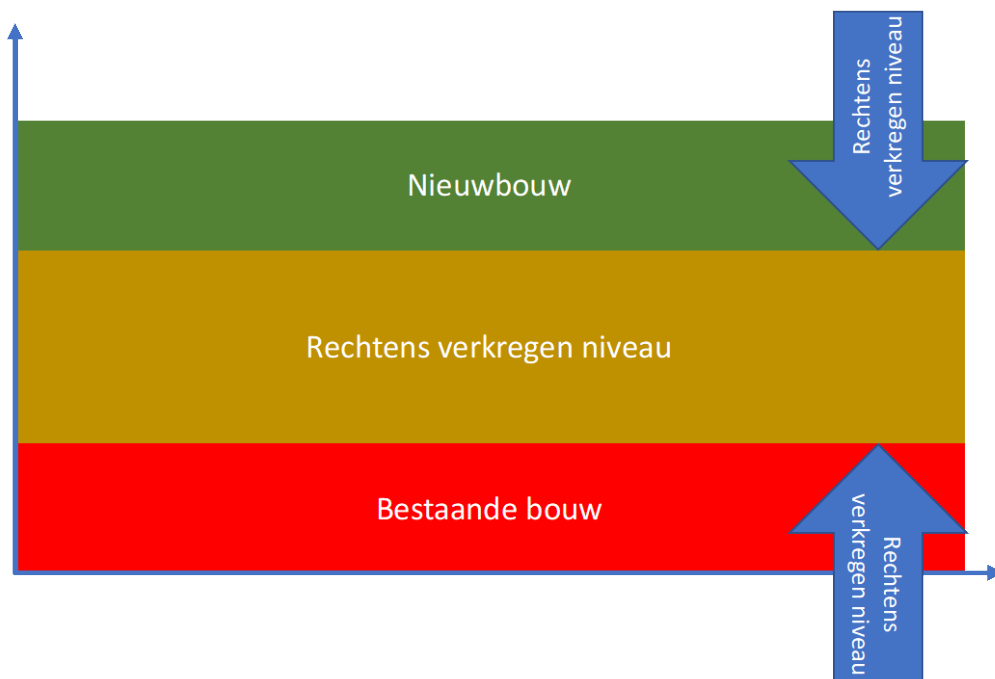
1.5.2 Verbouw (hoofdstuk 5 Bbl)

Inhoudelijk zijn de regels voor verbouw en verplaatsen ten opzichte van het Bouwbesluit 2012 niet of nauwelijks gewijzigd. Wel is gekozen voor een meer eenvoudige opbouw van de voorschriften. Het Bouwbesluit 2012 bepaalt dat de nieuwbouwvoorschriften van toepassing zijn, tenzij anders is bepaald. Vervolgens is in de verbouwvoorschriften steeds aangegeven wanneer van het rechtens verkregen niveau moet worden uitgegaan. In het Bbl is dat omgekeerd: het rechtens verkregen niveau is van toepassing, tenzij anders is bepaald. Het rechtens verkregen niveau is dus niet meer de uitzondering, maar de hoofdregel geworden. Dat vergemakkelijkt het lezen en is dus verder geen inhoudelijke wijziging. Nieuw is ook dat de uitzonderingen op het rechtens verkregen niveau in het Bbl niet onder de nieuwbouwregels te vinden zijn, maar in een afzonderlijk hoofdstuk 5 zijn opgenomen.

Voor het rechtens verkregen niveau geldt niet langer de moeilijk leesbare definitie van het Bouwbesluit 2012, maar is meer aangesloten bij de strekking van de toelichting in het Bouwbesluit 2012. Uitgangspunt in de nieuwe definitie is dat het kwaliteitsniveau direct na verbouwing niet lager mag zijn dan het *toegestane kwaliteitsniveau* onmiddellijk voorafgaand aan de verbouwing (artikel 5.5 lid 1).

Met *toegestane kwaliteitsniveau* wordt bedoeld het aanwezige kwaliteitsniveau voor zover dit legaal is verkregen.⁵ In de leden 2 en 3 van artikel 5.5 van het Bbl wordt vervolgens geregeld hoe moet worden omgegaan met de 'grenzen' van het rechtens verkregen niveau:

- > Ligt het kwaliteitsniveau direct voor verbouwing lager dan het niveau bestaande bouw (of is er geen niveau omdat de te beschouwen voorziening nieuw is), dan moet het niveau *bestaande bouw* als rechtens verkregen niveau worden aangehouden.
- > Ligt het kwaliteitsniveau direct voor verbouwing hoger dan het niveau voor een te bouwen bouwwerk (nieuwbouwniveau), dan is het niveau *nieuwbouw* het rechtens verkregen niveau.



Figuur 1.2 Rechtens verkregen niveau (bron: Geregeld BV)

Rechtens verkregen volgens niveau volgens Bouwbesluit 2012 (artikel 1.1 lid 1):

Niveau dat het gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk en niet hoger dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een te bouwen bouwwerk.

Rechtens verkregen niveau volgens Besluit bouwwerken leefomgeving (artikel 5.5):

1. Het kwaliteitsniveau van een bouwwerk of gedeelte daarvan is na een verbouwing niet lager dan het toegestane kwaliteitsniveau onmiddellijk voorafgaand aan die verbouwing.
2. Voor zover het in het eerste lid bedoelde kwaliteitsniveau voorafgaand aan de verbouwing lager is dan het niveau voor bestaande bouw, dan geldt in afwijking van eerste lid het niveau voor bestaande bouw als het ten minste aan te houden kwaliteitsniveau.
3. Voor zover het kwaliteitsniveau voorafgaand aan de verbouwing hoger is dan het niveau voor nieuwbouw, dan geldt in afwijking van eerste lid het niveau voor nieuwbouw als ten minste aan te houden kwaliteitsniveau.

⁵ Met 'legaal verkregen' wordt bedoeld dat in het verleden is gebouwd overeenkomstig de destijds geldende voorschriften en verleende vergunningen.

1.5.3 Verplaatsen (hoofdstuk 5)

Artikel 5.6 van het Bbl regelt de voorschriften in geval van verplaatsen van een bouwwerk. Het voorschrift is met name geschreven voor het reguleren van verplaatsbare accommodaties en is geïntroduceerd in het Bouwbesluit 2012.

Als voorwaarde aan verplaatsen is nog steeds gekoppeld dat het moet gaan om “ongewijzigde samenstelling”. Wijzigt de samenstelling wel, dan is sprake van het bouwen van een nieuw bouwwerk en zijn dus de regels voor nieuwbouw van toepassing. Wat tekstueel is aangepast maar inhoudelijk geen wijziging betreft, is dat bij verplaatsen de regels voor bestaande bouw gelden. De reden hiervoor is dat bij verplaatsen in ongewijzigde samenstelling geen sprake is van het veranderen van het bouwwerk. En daarmee geldt dus dat het te verplaatsen bouwwerk – als alle bouwwerken die niet worden verbouwd – slechts hoeft te voldoen aan het niveau ‘bestaande bouw’. In het nieuwe voorschrift is voor de duidelijkheid geregeld dat de fundering niet meegenomen hoeft te worden bij de beoordeling of een bouwwerk ‘ongewijzigd’ wordt verplaatst.

Voor de duidelijkheid: dit voorschrift mag dus niet gelezen worden als “bij verplaatsen hoeft er achteraf slechts aan bestaande bouw worden voldaan”. Uitgangpunt is immers dat er door verplaatsen geen verandering plaatsvindt, en dat verplaatsen dus in de praktijk – rekening houdend met nieuwbouw als maximum – niet tot een afname van de kwaliteit zal mogen leiden.

Het nieuwe tweede lid van artikel 5.6 regelt dat een tijdelijk bouwwerk dat na verplaatsen als permanent bouwwerk gebruikt gaat worden, moet voldoen aan de regels voor nieuwbouw. De regels voor tijdelijke bouw zijn slechts van toepassing als het bouwwerk op de nieuwe plaats ook tijdelijk is.

1.5.4 Wijzigen van een gebruiksfunctie

Nieuw in het Bbl is de categorie *gebruiksfunctiewijziging*. Het nieuwe artikel 5.7 van het Bbl maakt duidelijk dat op het wijzigen van een functie standaard slechts de voorschriften die gelden voor bestaande bouw van toepassing zijn. Niet geheel onlogisch: het (slechts) wijzigen van een functie is immers geen bouwactiviteit. Dat was overigens altijd al zo. In artikel 5.7 is dit voor een *gebruiksfunctiewijziging* nu uitdrukkelijk vastgelegd. Voor de wijziging van een *ruimtefunctiewijziging* geldt dit echter net zo goed, zonder dat dit uitdrukkelijk is bepaald. Dat volgt uit het gegeven dat een functiewijziging geen ‘bouwen van een bouwwerk’ is, en dat op een bestaand bouwwerk zoals gezegd nu eenmaal de regels voor bestaande bouw van toepassing zijn.

Er worden twee uitzonderingen gemaakt op de algemene regel dat bij een functiewijziging het niveau bestaande bouw van toepassing is:

- > Evenals in het Bouwbesluit 2012 is bij functiewijziging naar een woonfunctie de verplichting opgenomen om – tenzij er een brandmeldinstallatie (BMI) volgens NEN 2535 aanwezig is – rookmelders volgens NEN 2555 te plaatsen in overeenstemming met de eis bij nieuwbouw van een woonfunctie.
- > Met betrekking tot geluid van buiten wordt bij iedere functiewijziging de eis gesteld dat de geluidwering van de uitwendige scheidingsconstructie van een verblijfsruimte niet kleiner is dan het verschil tussen de in het omgevingsplan opgenomen hoogst toelaatbare geluidbelasting op de gevel en 41dB. Daar waar er onder de huidige regelgeving slechts een betere geluidwering vereist kan worden in combinatie met een wijziging van de bestemming, regelt het Bbl dus dat ook als er geen sprake is van een strijdigheid met het omgevingsplan, er extra geluidwerende maatregelen nodig kunnen zijn.

1.6 Overige wijzigingen in Bouwbesluit 2012 en Bbl

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het Bbl worden op het gebied van de brandveiligheid per 1 juli 2021 volgende wijzigingen doorgevoerd⁶:

- > Rond (beschermd) subbrandcompartimenten worden eisen gesteld aan de weerstand tegen rookdoorgang (wr). Het gaat om de volgens NEN 6075 te bepalen Europese rookklassen Ra en R200.
- > Bij woningtoegangsdeuren die zelfsluitend moeten zijn, wordt het verplicht om een vrijloopdranger toe te passen.
- > Ook bij verbouw van een woningtoegangsdeur en bij functiewijziging naar een woonfunctie moeten woningtoegangsdeuren in inwendige scheidingsconstructies zelfsluitend en met vrijloopdranger worden uitgevoerd.

Per 1 januari 2022 zijn de volgende wijzigingen op het gebied van brandveiligheid gepland:

- > De weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag (wbdb) van een brandcompartiment naar een lift in een woongebouw moet 60 minuten bedragen.
- > Voor een lift in woongebouw is een voorportaal (extra beschermd vluchtroute) vereist, waaraan geen woningtoegangen mogen grenzen.
- > De elektriciteitsvoorziening van een lift moet in een 60 minuten brandwerend afgescheiden ruimte liggen.

Ten slotte: naar verwachting worden per 1 juli 2022 in bestaande woningen rookmelders die voldoen aan EN 14604 verplicht.

⁶ <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/wijzigingen-bouwbesluit-2012-in-2021/>.

2 Vergunningverlening, toezicht en handhaving

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de regels beschreven die van toepassing zijn op het beoordelen van een vergunningaanvraag onder de Omgevingswet. Tevens wordt besproken wat de mogelijkheden zijn om bij verbouw een hoger niveau op te leggen en op basis hiervan handhavend op te treden. In eerste instantie worden beide zaken beschreven vanuit de (technische) bouwactiviteit. Voor een toelichting op de genoemde artikelen in het Bbl wordt verwezen naar hoofdstuk 1 van deze handreiking.

Het Bouwbesluit 2012 omvat alle regels voor bouwen en gebruiken en slopen van bouwwerken op het gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieubelasting. De regels zijn landelijk uniform en limitatief-imperatief. Dit wil zeggen dat gemeenten geen aanvullende of hogere eisen kunnen stellen dan in het Bouwbesluit 2012 zijn gegeven. Het Bouwbesluit 2012 vormt met de bouwparagraaf van de Woningwet en de Wabo het (gesloten) stelsel van de bouwregelgeving: voldoet een bouwwerk aan de regels in het Bouwbesluit, dan is het niet mogelijk om binnen het domein van de bouwregelgeving hogere of andere eisen te stellen.

Met de komst van de Omgevingswet wordt het Bouwbesluit 2012 geïntegreerd in het Bbl. De omzetting van Bouwbesluit 2012 naar Bbl is grotendeels beleidsneutraal, dat wil zeggen dat er inhoudelijk zo min mogelijk verandert. Wel is besloten om nadrukkelijk onderscheid te maken tussen regels die landelijk gelden en regels die op lokaal niveau spelen. Laatstgenoemde regels zijn via de bruidsschat 'teruggeven' aan gemeenten en geschrapt uit de landelijke regels. Tevens is op een aantal specifieke onderdelen ruimte gecreëerd voor lokaal maatwerk. Regels kunnen dus weer per gemeente gaan verschillen!

Met de Woningwet van 1901 kregen gemeenten de plicht om technische regels op te stellen voor woningen in hun bouwverordening. In 1931 werd dit ook voor andere bouwwerken verplicht. Ondanks de model-bouwverordening (MBV) van de VNG bleven de verschillen tussen gemeenten groot. De MBV van de VNG was de eerste keer dat unificatie echt succesvol was. De verschillen tussen gemeenten werden vooral veroorzaakt door de vele wijzigingen die er door de VNG geproduceerd zijn. Die werden niet allemaal op hetzelfde moment door gemeenten verwerkt.

Met de inwerkingtreding van het Bouwbesluit in 1992 werd een start gemaakt om invulling te geven aan een nadrukkelijke wens van het bouwbedrijfsleven om te komen tot één landelijke set aan voorschriften voor het bouwen. Dit uniformeringsproces werd na het Bouwbesluit 2003 en het Gebruiksbesluit uit 2008 voltooid met de integratie van alle bouwgerelateerde voorschriften in het Bouwbesluit 2012. Met het Bbl vindt er dus een omgekeerde beweging plaats.

2.2 Vergunningplicht en weigeringsgronden (ver)bouwactiviteit

De Omgevingswet bepaalt in artikel 5.1 dat voor bij algemene maatregel van bestuur (in dit geval het Bbl) aangewezen bouwactiviteiten een omgevingsvergunning nodig is.⁷ Ten opzichte van de situatie nu in bijlage II van het Bor is daarbij sprake van een omkering: bouwactiviteiten zijn vergunningsvrij, tenzij ze genoemd zijn in het Bbl. Materieel gezien is er – met inachtneming van het effect van ‘de knip’ – weinig verschil: bouwwerken die nu vergunningsvrij zijn, zijn dat straks onder de Omgevingswet ook.

Is een bouwactiviteit niet als vergunningsvrij aangemerkt en valt het te bouwen bouwwerk ook niet onder kwaliteitsborging (zie paragraaf 2.3) dan is een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig (zie ook figuur 1.1 in paragraaf 1.2). De Omgevingswet verwijst in artikel 4.3 en artikel 5.18 naar in het Bbl te stellen regels waaraan bouwwerken moeten voldoen. In artikel 5.20 van de Omgevingswet komen vervolgens de uit artikel 2 van de Woningwet bekende pijlers van de bouwregelgeving weer terug:

Voor een bouwactiviteit worden de regels, bedoeld in artikel 5.18, gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid,*
- b. het beschermen van de gezondheid,*
- c. duurzaamheid en bruikbaarheid.*

Het feit dat aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit wordt geweigerd indien niet aan het Bbl en eventuele maatwerkregels wordt voldaan, volgt vervolgens uit het tweede lid van artikel 5.2:

De regels strekken ertoe dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als aannemelijk is dat wordt voldaan aan de regels over bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, of daarover gestelde maatwerkregels.

Voor iedere bouwactiviteit volgt uit de afdelingen 4.1 (nieuwbouw) en 5.1 (verbouw) van het Bbl dat de regels voor bouwen rechtstreeks werkend zijn. Ze zijn van toepassing op alle bouw- of verbouwactiviteiten en gericht op degene die de bouwactiviteit uitvoert. Overigens wordt onder degene die de bouwactiviteit uitvoert – en zich dus aan het Bbl moet houden – ook degene verstaan die een bouwactiviteit *laat* uitvoeren.

In artikel 1b van de Woningwet is geregeld dat, indien een vergunning het nadrukkelijk toestaat, afgeweken mag worden van de regels in het Bouwbesluit 2012. Deze bepaling is niet overgenomen in het Bbl. In principe is iedereen die bouwt of laat bouwen – dus ongeacht de inhoud van een eventuele vergunning – gehouden aan het voldoen aan de nieuwbouw- of verbouweisen van het Bbl. Bovendien: ook als een bouwactiviteit niet vergunningplichtig is, moet deze bouwactiviteit voldoen aan de rechtstreeks werkende regels van het Bbl.

⁷ Let op: voor de omgevingsplanactiviteit geldt nog steeds dat een vergunning nodig is *tenzij* de activiteit bij AMvB (het Bbl) als vergunningsvrij is aangewezen.

2.3 Bouwen onder kwaliteitsborging

In paragraaf 2.2 van deze handreiking is al kort ingegaan op de Wet kwaliteitsborging (Wkb) voor het bouwen en de bijbehorend bouwmelding. In het kort wordt voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 de vergunning voor de bouwactiviteit – inclusief preventieve toetsing – geschrapt en vervangen door een bouwmelding. De belangrijkste onderdelen van werken onder de Wkb zijn hierna genoemd. Voor meer informatie wordt verwezen naar de BWTinfo, rijksoverheid.nl, de VNG en de website van de Stichting iBK.⁸ Een uitgebreide toelichting is ook te lezen in bijlage 3.

Van belang is helder voor ogen te hebben wat de taak van een kwaliteitsborger is onder de Wkb: controle op het voldoen aan de regels in hoofdstuk 4 of 5 van het Bbl. Alle andere aspecten neemt een kwaliteitsborger dus niet mee; deze moeten – indien noodzakelijk geacht – door de gemeente zelf worden georganiseerd. Denk daarbij aan toezicht op de regels in het omgevingsplan (welstand, ruimtelijke ordening, bluswater, bereikbaarheid), maar vooral ook aan de regels inzake bouw- en sloopveiligheid rondom de bouwplaats.

Bouwen onder kwaliteitsborging

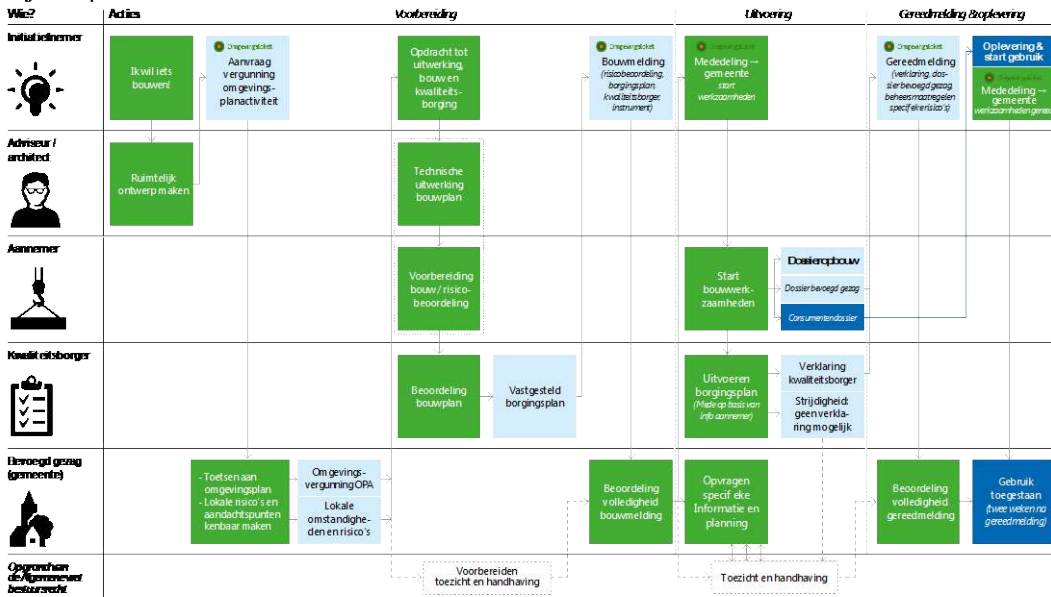
Onderstaand schema (figuur 2.1) geeft de stappen weer van bouwen onder kwaliteitsborging. Uitgangspunt bij het schema is dat als eerste een toestemming (vergunning) voor een omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd. Vervolgens moet uiterlijk vier weken voor start van de bouw een bouwmelding worden gedaan. Een bouwmelding bestaat uit een risicobeoordeling van het bouwwerk en een borgingsplan, gebaseerd op die risicobeoordeling. Beide documenten geven inzicht in de mogelijke risico's die ertoe kunnen leiden dat een bouwwerk uiteindelijk niet aan voorschriften voldoet en in de maatregelen die uitvoerende partijen en de kwaliteitsborger nemen om dit te voorkomen. Bij de melding wordt tevens aangegeven welke kwaliteitsborger wordt ingeschakeld en welk – door de rijksoverheid toegelaten – instrument voor kwaliteitsborging wordt toegepast. Zijn alle documenten aanwezig en passen kwaliteitsborger en instrument bij het te bouwen bouwwerk, dan kan vier weken later met de bouw worden gestart. Het bevoegd gezag toetst de bouwmelding slechts op volledigheid, niet inhoudelijk. Zie bijlage 3 voor een nadere uitleg.

⁸ www.stichtingibk.nl; www.bwtinfo.nl; www.rijksoverheid.nl/wkb; www.vng.nl/wkb.

Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging

Activiteit Tusseneresultaat Einderesultaat

Regulier bouwproces



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 15 december 2020 | Gemaakt met www.gisv.nl | Voor de meest recente versie van dit schema

Figuur 2.1 Schematische weergave van bouwen onder kwaliteitsborging (bron: www.rijksoverheid.nl)

Na afronding van de bouwwerkzaamheden – uiterlijk twee weken voor de ingebruikname van een bouwwerk – moet een gereedmelding worden gedaan bij het bevoegd gezag. De gereedmelding bestaat uit een ‘dossier bevoegd gezag’ met daarin gegevens en bescheiden van de uiteindelijk gerealiseerde situatie. Ook moet een verklaring van een kwaliteitsborger worden overlegd waarin is aangegeven dat het gerechtvaardigd vertrouwen bestaat dat het bouwwerk aan de regels van het Bbl voldoet. Zonder (volledige) melding is het verboden een bouwwerk in gebruik te nemen.

De introductie van kwaliteitsborging verandert niets aan de bevoegdheden in het kader van toezicht en handhaving voor het bevoegd gezag. Omdat maatregelen vanuit het bevoegd gezag echter bijna altijd repressief (ná de bouwactiviteit) zullen zijn, vraagt kwaliteitsborging wel om een andere aanpak. Met name rondom de risicobeoordeling is aan te bevelen dat het bevoegd gezag vroegtijdig met een bouwer en zijn of haar kwaliteitsborger overlegt. Bij een dergelijk overleg kunnen tevens eventuele specifieke lokale omstandigheden – die verplicht moeten worden meegenomen in de risicobeoordeling – worden besproken en toegelicht. Belangrijke aandachtspunten zijn ook bouw- en sloopveiligheid en eventueel het toezicht op de omgevingsplanactiviteit; deze aspecten behoren niet tot de taak van de kwaliteitsborger, maar blijven een taak van het bevoegd gezag.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat de termijn van vier weken tot de start van de bouw zowel voor het bevoegd gezag als voor een initiatiefnemer feitelijk te kort zijn voor een goede voorbereiding. Daar is die termijn ook niet voor bedoeld: deze is uitsluitend bedoeld om het bevoegd gezag gelegenheid te geven om te bepalen of tijdens de bouw eventueel toezicht aan de orde is.

2.4 Aanvullende regels bij een (ver)bouwactiviteit

Zoals in paragraaf 1.4 is toegelicht, kunnen gemeenten in een aantal gevallen via het omgevingsplan afwijken van de landelijke regels in het Bbl. Op de betreffende onderwerpen wordt hieronder dieper ingegaan, inclusief de eisen die het Bbl stelt aan het toepassen ervan.

2.4.1 Maatwerkregels duurzaamheid

In paragraaf 4.4.1 van het Bbl zijn voorschriften opgenomen inzake de energiezuinigheid van bouwwerken (BENG-eisen). Artikel 4.150 van het Bbl geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om met een *maatwerkregel* in het omgevingsplan de eis voor bepaalde gebieden of categorieën gebruiksfuncties aan te scherpen. Versoepelen van de BENG-eisen is niet toegestaan.

Onder het Bbl is aan energiezuinigheid het *opwekken van hernieuwbare energie* toegevoegd. In het kader hiervan kan bij nieuwbouw van industriefuncties en overige gebruiksfuncties via *maatwerkregels* in het omgevingsplan verplicht worden gesteld dat daken van nieuw te bouwen gebouwen gebruikt worden voor hernieuwbare energie (artikel 4.151). Gemeenten kunnen via het omgevingsplan gebieden en categorieën gebruiksfuncties aanwijzen (denk aan parkeergarages), waarop deze maatwerkregel van toepassing is. Het is niet toegestaan om via dit artikel te verplichten dat ook op daken van bijvoorbeeld nieuw te bouwen kantoren zonnepanelen of dergelijke moeten worden geïnstalleerd. Bij deze en ander gebruiksfuncties waarop BENG-eisen van toepassing zijn, kan dit indirect overigens wel via aanscherping van de BENG-eisen via het omgevingsplan.

In paragraaf 4.4.2 van het Bbl worden eisen gesteld aan de belasting voor het milieu (de milieuprestatie) door toe te passen materialen in nieuw te bouwen woningen en kantoren. Gemeenten kunnen in een *maatwerkregel* in het omgevingsplan gebiedsgericht zwaardere eisen aan deze gebouwen / gebruiksfuncties stellen. Versoepelen van de milieuprestatie is niet toegestaan.

In het kader van klimaatadaptatie kan op grond van artikel 4.160b van het Bbl bij de nieuwbouw van een industriefunctie en overige gebruiksfunctie via maatwerk worden bepaald dat maatwerkregels *ter verbetering van de klimaatadaptiviteit* moeten worden getroffen. Bij dit soort maatwerkregels kan worden gedacht aan groendaken tegen opwarming van gebouwen en gebieden of aan opslag van regenwater. Ook hier kunnen weer gebieden (tot en met de volledige gemeente) en categorieën gebruiksfuncties worden aangewezen.

2.4.2 Maatwerkregels bruikbaarheid

Afdeling 4.5 van het Bbl stelt eisen aan de bruikbaarheid (afmetingen van verblijfsruimten et cetera) van woonfuncties. Via een *maatwerkregel* in het omgevingsplan kunnen deze eisen versoepeld worden. De bedoeling van deze eisen is om de bouw van bijvoorbeeld 'tiny houses' mogelijk te maken. Het is niet toegestaan de regels inzake bruikbaarheid aan te scherpen.

2.4.3 Algemeen maatwerkvoorschrift bij nieuwbouw (artikel 4.5 Bbl)

Via een *maatwerkvoorschrift* kunnen de voorschriften inzake de brandweeringang (artikel 4.226 en 4.227 van het Bbl) en de binnendeckking van mobiele radiocommunicatie van hulpverleningsdiensten (artikel 4.229 en 4.230) worden versoepeld. Dit kan via een maatwerkvoorschrift of via een aan de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit gekoppeld voorschrift. In de praktijk is de wijze van werken hiermee grotendeels hetzelfde als onder het Bouwbesluit 2012. Artikel 6.36 van het Bouwbesluit 2012 stelt bijvoorbeeld dat een brandweeringang niet noodzakelijk is, indien deze naar het oordeel van het bevoegd gezag niet vereist is.

Versoepeling van overige nieuwbouwvoorschriften – via een *maatwerkvoorschrift* op verzoek van een initiatiefnemer – kan slechts na advies van het bevoegd gezag en met instemming van de minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁹ Het bevoegd gezag vraagt deze instemming aan bij de minister. De minister kan instemming alleen weigeren als “geen sprake is van een bijzonder geval dat het afwijken van de regel uit hoofdstuk 4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving rechtvaardigt”. Met dit voorschrift wordt de mogelijkheid die artikel 7a Woningwet biedt opgenomen in het Bbl. Van deze mogelijkheid is overigens tot op heden nog nooit gebruik gemaakt.

2.5 Aanvullende regels bestaande bouw

2.5.1 Inleiding

Alhoewel de systematiek van het Bbl niet afwijkt van die van het Bouwbesluit 2012, maakt de nieuwe indeling wel beter duidelijk wat het uitgangspunt van de regelgeving is voor bestaande bouw, nieuwbouw en verbouw. Doordat alle regels voor bestaande bouwwerken nu in één hoofdstuk zijn samengevoegd, is het kader waaraan moet worden voldaan duidelijk: hoofdstuk 3 van het Bbl bevat het ‘afkeurniveau’ voor bouwwerken. Alle bouwwerken moeten hier minimaal aan voldoen.

De Omgevingswet brengt in principe ook geen wijzigingen aan in de werkwijze rondom het handhaven met betrekking tot de bestaande bouwvoorraad. Werkwijze en procedures rondom toezicht, handhaven en sanctioneren worden door de Algemene wet bestuursrecht geregeld en zijn niet gewijzigd.

In artikel 2.8 van het Bbl is bepaald dat in geval een omgevingsvergunning voor het wijzigen van een monument afwijkt van een voorschrift van het Bbl, alleen de omgevingsvergunning en de daaraan verbonden voorschriften van toepassing zijn. Redactioneel is sprake van een aanpassing ten opzichte van artikel 1.13 van het Bouwbesluit 2012, inhoudelijk is de uitwerking hetzelfde: ook onder het Bbl geldt dat de regels voor monumenten voortgaan op de regels voor bouwen.

De grondslag voor handhaven – onder de Wabo / Woningwet artikel 1b in combinatie met de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 – is onder de Omgevingswet voor de bestaande bouw opgenomen in afdeling 3.1 van het Bbl. Artikel 3.1 bepaalt dat de regels van toepassing zijn op de instandhouding van bouwwerken. Artikel 3.3 van het Bbl bepaalt dat de eigenaar van een bouwwerk moet zorgen voor de naleving van de regels.

⁹ Zie de toelichting op artikel 4.5, lid 5, Staatsblad 2018, 291, pagina 30.

Net als onder de Wabo / Woningwet geldt hier dat *degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen* (ook) moet zorgdragen voor naleven van de regels betreffende bestaande bouw.

De regels voor gebruik van een bouwwerk zijn opgenomen in hoofdstuk 6 van het Bbl. In afdeling 6.1 geeft het Bbl aan dat de *gebruiker* zorg moet dragen voor de naleving van de voorschriften. Analoog aan de regels voor bouwen lijkt het logisch dat ook hier de eigenaar kan worden aangesproken op het in afwijking van de regels *laten gebruiken van een bouwwerk*.

Opgemerkt wordt nog dat brandmeldinstallaties en andere in het Bbl voorgeschreven bouwwerkinstallaties nadrukkelijk geen 'gebruiksvoorschriften' (meer) zijn, maar onderdeel van de regels voor bestaande bouw (hoofdstuk 3 van het Bbl). Inspectie, beheer, controle en onderhoud van die voorzieningen is wel in hoofdstuk 6 geregeld.

Het Bbl biedt in het kader van de regels bestaande bouw en gebruik een aantal mogelijkheden tot het opleggen van maatwerkvoorschriften die hieronder nader worden uitgewerkt.

2.5.2 Specifieke zorgplicht bestaande bouwwerken (artikel 3.5 Bbl)

Onder de Woningwet is in artikel 1a een algemene zorgplicht opgenomen die kortweg neerkomt op de plicht van eenieder om maatregelen te nemen in geval sprake is van een mogelijk gevaarlijke situatie. In het Bbl is een vergelijkbare bepaling opgenomen in artikel 3.5. Hierbij wordt opgemerkt dat de voorschriften voor open erven en terreinen in artikel 7.21 en 7.22 van het Bouwbesluit 2012 niet in het Bbl worden opgenomen en dus ook geen onderdeel zijn van deze zorgplicht.

In combinatie met artikel 3.3 (zie het kader hieronder) stelt de *specifieke zorgplicht bestaande bouwwerken* dat een eigenaar of een ander die maatregelen kan en mag nemen dit ook moet doen, indien hij weet heeft van een (mogelijk) gevaar voor de veiligheid of de gezondheid. Evenals onder het Bouwbesluit 2012 staat dit los van een eventueel specifiek voorschrift dat op een bepaalde situatie van toepassing is. De toelichting op het Bbl geeft twee voorbeelden van situaties wanneer de specifieke zorgplicht aan de orde kan zijn:

- > Het reële gevaar dat (gevel)materiaal van een gebouw loslaat. Hoewel er nog geen sprake is van een strijdigheid met de voorschriften voor de sterkte van de bouwconstructie, kan het bevoegd gezag toch op grond van de zorgplicht optreden tegen deze situatie als sprake is van een (dreigend) gevaar voor de gezondheid of veiligheid.
- > Het ontbreken van sanitaire voorzieningen bij utiliteitsbouw. Ontstaat hierdoor een gevaar voor de gezondheid, dan kan het bevoegd handhavend optreden indien eigenaar of huurder geen actie ondernemen.

Artikel 3.3 (Toepassingsbereik: normadressaat)

Aan de regels in dit hoofdstuk wordt voldaan door de eigenaar van het bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan dat bouwwerk. Deze persoon draagt zorg voor de naleving van de regels betreffende de activiteit.

Artikel 3.5 (Specifieke zorgplicht: bestaande bouwwerken)

Degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de staat van het bouwwerk tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan leiden, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.

2.5.3 Algemeen maatwerkvoorschrift bestaande bouw (artikel 3.7 Bbl)

Artikel 3.7 van het Bbl kent de mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift op te leggen dat vergelijkbaar is met de toepassing van artikel 13 van de Woningwet. Met het opleggen van een maatwerkvoorschrift kan voor een bouwwerk een hoger niveau worden opgelegd dan het niveau 'bestaande bouw' van het Bbl, met als bovengrens het niveau 'nieuwbouw'. In de systematiek van de Omgevingswet kan dit zowel bij bestaande bouw in het kader van handhaving, als bij verbouw worden toegepast. Net als onder de Woningwet dient nadrukkelijk gemotiveerd te worden waarom een eventueel maatwerkvoorschrift in het specifieke geval noodzakelijk is.

Artikel 3.7 maakt het ook mogelijk een maatwerkvoorschrift op te nemen over energiebesparende maatregelen, een maatregel die is overgenomen uit het Activiteitenbesluit. Artikel 3.86 beperkt echter de ruimte die het bevoegd gezag heeft als het gaat over de inhoud van zo'n maatwerkvoorschrift. Ook als het gaat over maatwerk met betrekking tot de brandweeringang en de mobiele radiocommunicatie met hulpverleningsdiensten beperkt het Bbl het maatwerk tot respectievelijk de aanwezigheid en de plaats (artikel 3.130) en nadere regels over binnenhuisdekking (artikel 3.132).

2.5.4 Maatwerkvoorschrift duurzaam gebruik dak (artikel 3.86a)

Aan de regels voor duurzaamheid van de bestaande bouw worden in het Bbl ook de onderdelen klimaatadaptatie en opwekking hernieuwbare energie toegevoegd. In artikel 3.86a wordt hiertoe een mogelijkheid geïntroduceerd voor gemeenten om een *maatwerkvoorschrift* op te leggen. Daarmee kunnen eisen gesteld worden aan de manier waarop bestaande daken gebruikt worden. Het onderscheid tussen nieuwbouw en bestaande bouw is dus dat er voor nieuwbouw een bevoegdheid bestaat tot het stellen van generieke maatwerkregels, terwijl dit voor bestaande bouw in een individueel geval moet worden gemotiveerd. Zie verder de toelichting op de nieuwbouw in paragraaf 3.2.7.

Het moge duidelijk zijn dat bij het opleggen van een maatwerkvoorschrift *duurzaam gebruik dak* een goede en zorgvuldige motivatie noodzakelijk is. De eigenaar wordt immers geconfronteerd met een forse kostenpost. De toelichting bij dit artikel geeft aan dat het hier, in tegenstelling tot de algemene bevoegdheid tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift in artikel 3.7 (het voormalige artikel 13 Woningwet), niet gaat om de vraag waarom een maatregel in de ene situatie wel noodzakelijk is en in een andere (vergelijkbare) situatie niet. Het gaat immers niet om een gebouwspecifieke eis maar om een eis op basis van een aan een breder doel gekoppeld streven naar duurzaamheid (in een bepaald gebied). Het ligt wel voor de hand om beleid te maken voor de actieve toepassing van deze maatwerkvoorschrift. Dit om te zorgen dat gelijke situaties zoveel mogelijk gelijk worden behandeld.

2.5.5 Maatwerkvoorschrift gebruiken van een bouwwerk (artikel 6.5 Bbl)

De mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift te stellen aan brandveilig gebruik van bouwwerken is vergelijkbaar met de mogelijkheid tot het stellen van nadere voorwaarden aan een gebruiksmelding zoals geregeld was in artikel 1.21 van het Bouwbesluit 2012. Net als in het Bouwbesluit 2012 is onder het Bbl sprake van een open norm: een maatwerkvoorschrift kan gesteld worden “met het oog op het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand”. Denk bijvoorbeeld aan het opleggen van een beperking van het aantal personen. Net als op grond van het Bouwbesluit 2012 is de mogelijkheid beperkt tot het toepassingsgebied van het voorschrift (gebruik van bouwwerken) en zijn aanvullende bouwtechnisch regels in het kader van nieuwbouw of instandhouding (bestaande bouw) niet mogelijk op grond van deze regel. Het is ook niet mogelijk om een maatwerkvoorschrift op te leggen voor iets dat al uit een rechtstreeks werkende regel van het Bbl volgt.

2.5.6 Maatwerkregel brandveilig gebruik

Wat betreft het aantal personen waarbij een melding brandveilig gebruik moet worden gedaan, kan voor de celfunctie, de gezondheidszorgfunctie en de logiesfunctie gelegen in een logiesgebouw via een maatwerkregel in het omgevingsplan worden afgeweken van de standaardwaarde (tabel 6.6 in het Bbl).

3 Handhaving en zorgplicht bestaande bouw

In het geval een bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften van het Bbl, kan het bevoegd gezag gebruikmaken van zijn handhavende bevoegdheid om ervoor te zorgen dat degene die bouwt of gebruikt aan de regels voldoet. In de praktijk blijkt er nogal eens onduidelijkheid te bestaan over de werking van deze handhavende bevoegdheid. In dit hoofdstuk worden de handhavingsmogelijkheden in de bestaande bouw daarom verder uitgewerkt. In paragraaf 3.1 wordt het zogenaamde 'normadressaat' behandeld: wie moet aan de regels voldoen (ofwel: aan wie zijn de normen geadresseerd)? In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het onderscheid tussen nieuwbouw en bestaande bouw, en in paragraaf 3.3 op de overeenkomsten en verschillen tussen het 'handhavingsartikel 13 van de Woningwet' en de 'nieuwe' handhavingsbepaling in de Omgevingswet en het Bbl (artikel 3.7). In paragraaf 3.4 wordt een algemeen afwegingskader gegeven voor de toepassing van het handhavingsartikel 3.7 van het Bbl. Tenslotte worden in paragraaf 3.5 de verschillen en overeenkomsten behandeld tussen de zorgplichtbepalingen in de Woningwet / het Bouwbesluit 2012 en de Omgevingswet / Bbl.

3.1 Wie moet aan de regels voldoen?

Onder de Woningwet was in artikel 1b geregeld dat bij bouwen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 moest worden voldaan en dat de voorschriften voor bestaande bouw als minimum gelden voor alle bouwwerken. Onder de Omgevingswet is dit voorschrift – net als de rest van de bouwparagraaf van de Woningwet – opgenomen in het Bbl. De verplichting om aan de regels van het Bbl te voldoen, volgt uit de algemene regels die in de hoofdstukken 3 (bestaande bouw), 4 (nieuwbouw) en 5 (verbouw) zijn gegeven. In ieder hoofdstuk wordt aangegeven op welke activiteit de regels in het hoofdstuk van toepassing zijn, wat het doel van die regels is en wie geacht wordt zich aan die regels te houden (de normadressaat). In onderstaande kader zijn de regels gegeven voor bestaande bouw.

Bestaande bouw

- > *Artikel 3.1* (toepassingsbereik: activiteiten)
Dit hoofdstuk is van toepassing op het in stand houden van een bestaand bouwwerk.
- > *Artikel 3.2* (toepassingsbereik: oogmerken)
De regels in dit hoofdstuk zijn gesteld met het oog op:
 - a. het waarborgen van de veiligheid
 - b. het beschermen van de gezondheid
 - c. duurzaamheid en bruikbaarheid.
- > *Artikel 3.3* (toepassingsbereik: normadressaat)
Aan de regels in dit hoofdstuk wordt voldaan door de eigenaar van het bouwwerk of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen aan dat bouwwerk. Deze persoon draagt zorg voor de naleving van de regels betreffende de activiteit.

De normadressaat voor het gebruik van bouwwerken (artikel 6.3 van het Bbl) is degene die het bouwwerk gebruikt. Opgemerkt wordt dat waar sprake is van *degene die bouwt* of *degene die gebruikt*, ook wordt bedoeld degene die een gebouw laat bouwen of laat gebruiken.

3.2 Handhaving bestaande bouw ('repressief')

Voor bestaande gebouwen geldt hoofdstuk 3 van het Bbl, voor nieuw te bouwen gebouwen hoofdstuk 4. Bestaande gebouwen hoeven niet te voldoen aan de nieuwbouweisen. Dit geldt in zijn algemeenheid ook voor gebouwen die aangepast worden: bij een verbouwing of een wijziging van het gebruik hoeft er ook niet aan de nieuwbouweisen te worden voldaan. Dit is geregeld in hoofdstuk 5 van het Bbl.

Artikel 13 van de huidige Woningwet geeft het bevoegd gezag echter de mogelijkheid een eigenaar te verplichten voorzieningen te treffen die er voor zorgen dat de staat van een bouwwerk op een hoger niveau komt te liggen dan het niveau bestaande bouw.¹⁰ Dit betreft dus de bevoegdheid om voor een bestaand gebouw een hoger voorzieningenniveau te eisen, tot maximaal het nieuwbouwniveau. Zoals in paragraaf 2.3.1 is besproken, biedt artikel 3.7 van het Bbl eenzelfde bevoegdheid. Bij de bespreking van de mogelijkheden die artikel 3.7 biedt, gaan we uit van de mogelijkheden die toepassing van artikel 13 van de Woningwet biedt. Deze mogelijkheden blijven namelijk grotendeels hetzelfde.

Artikel 3.7 (maatwerkvoorschriften)

1. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over artikel 3.5 en de afdelingen 3.2 tot en met 3.7, met uitzondering van bepalingen over meet- of rekenmethoden.
2. Een maatwerkvoorschrift over de afdelingen 3.2 tot en met 3.7 kan alleen inhouden het opleggen van een plicht tot het treffen van voorzieningen om de staat van een bouwwerk op een niveau te brengen dat hoger is dan het niveau van de regels in dit hoofdstuk, maar niet hoger dan het niveau van de regels in hoofdstuk 4.
3. In afwijking van het tweede lid kan een maatwerkvoorschrift als bedoeld in de artikelen 3.86, 3.87d, 3.130 en 3.132 alleen het bepaalde in die artikelen inhouden.
4. Het maatwerkvoorschrift wordt alleen gesteld als het treffen van die voorzieningen naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is.

Artikel 3.7 van het Bbl kan alleen toegepast worden indien dit noodzakelijk is; het bevoegd gezag heeft bij het bepalen van de noodzakelijkheid hiervan beoordelingsruimte.

In hoofdstuk 5 wordt de toepassing van artikel 3.7 van het Bbl (het huidige artikel 13 Woningwet) nader uitgewerkt in een casus. Deze casus betreft een woongebouw met relatief veel senioren die verminderd zelfredzaam (kunnen) zijn. Woongebouwen met relatief veel verminderd zelfredzame personen komen juist in aanmerking voor toepassing van artikel 3.7 van het Bbl.¹¹ Dat moet uiteraard in het concrete geval gemotiveerd worden.

¹⁰ Deze verplichting geldt voor de eigenaar of een uit anderen hoofde tot het treffen van voorzieningen bevoegde persoon.

¹¹ Zie *Kamerstukken II 2016/17*, 32 757, nr. 137, p. 2 en *Kamerstukken II 2017/18*, 28 325, nr. 170.

3.3 Handhaving bestaande bouw ('preventief')

In het Bouwbesluit 2012 is in artikel 1.12, eerste lid, de relatie gelegd tussen artikel 13 van de Woningwet en de verbouwsystematiek. Het uitgangspunt bij verbouw is volgens artikel 1.12 van het Bouwbesluit 2012 dat moet worden voldaan aan de nieuwbouwvoorschriften "tenzij in de afdeling van een voorschrift anders is bepaald." In de praktijk is bij nagenoeg alle onderwerpen een ander (lager) niveau aangegeven: het rechtens verkregen niveau. Verder geldt volgens artikel 1.12 dat een hoger niveau van voorschriften dat eventueel volgt uit een handhavingsbesluit op grond van artikel 13 Woningwet meegenomen moet worden bij het beoordelen van een bouwplan. Hiermee is aangegeven hoe de samenloop van artikel 13 van de Woningwet met de verbouwvoorschriften precies werkt. Maar veel belangrijker is dat dit artikel duidelijk maakt dat artikel 13 van de Woningwet bij verbouw ook 'preventief' toegepast kan worden, ongeacht de met een omgevingsvergunning verworven rechten. Dat wil zeggen: de met een omgevingsvergunning verworven rechten wegen niet per definitie zwaarder dan de noodzaak om hogere eisen te stellen.

De preventieve toepassing van artikel 13 van de Woningwet is niet als zodanig teruggekeerd in het Bbl. Preventieve toepassing is echter nog steeds mogelijk: gekoppeld aan een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit of na een bouwmelding kan op grond van artikel 3.7 van het Bbl een maatwerkvoorschrift opgelegd worden door dit als voorschrift aan de vergunning te verbinden. Aangezien aan dat maatwerkvoorschrift opvolging gegeven moet worden, wordt hiermee eenzelfde effect bereikt als met preventieve toepassing van artikel 13 van het Bouwbesluit 2012. Het moge duidelijk zijn dat het de voorkeur verdient om een eventueel besluit tot opleggen van een maatwerkvoorschrift vooraf en tijdig met de initiatiefnemer te communiceren.

In een bestaande kinderopvang is het niet verplicht om de slaapkamers van de kinderen in aparte subbrandcompartimenten te plaatsen. Bij nieuwbouw is dat wel verplicht. Wordt nu een vergunning aangevraagd voor het verbouwen van een kantoor naar kinderopvang, dan leidt de verbouwsystematiek er toe dat het maken van subbrandcompartimenten niet verplicht is. Door een maatwerkvoorschrift te koppelen aan de vergunning voor de bouwactiviteit kan dit alsnog worden opgelegd aan de initiatiefnemer, als het bevoegd gezag van oordeel is dat dit noodzakelijk is.

Artikel 3.7 Bbl kan worden toegepast op alle aspecten die in de afdelingen 3.2 tot en met 3.7 van het Bbl staan vermeld. Met name energiezuinigheid en brandveiligheid zullen zich lenen voor de toepassing. In de memorie van toelichting van de wijzigingen van de Woningwet in 2007 werd de toepassing bij energiezuinigheid al genoemd.¹² Met betrekking tot brandveiligheid is met name het opleggen van maatregelen meerdere keren genoemd in relatie tot wonen en zorg en ouderenhuisvesting.

¹² *Kamerstukken II 2003/04, 29 392 nr. 3, p. 8.*

Zo schreef minister Blok in 2018:

“Mensen kunnen te maken hebben met een dusdanig grote variatie aan mentale en/of fysieke beperkingen dat het ondoenlijk is om voor dergelijke specifieke gevallen bouwvoorschriften in de landelijke regelgeving op te nemen. Burgemeester en wethouders kunnen met een maatwerk aanpak in het concrete geval, op grond van artikel 13 van de Woningwet, wel hogere eisen stellen aan een specifiek bestaand woongebouw als de samenstelling van de bewoners dit noodzakelijk maakt.”¹³

De toepassing van artikel 13 Woningwet (en daarmee ook artikel 3.7 Bbl) moet specifiek gemotiveerd dient te worden. In de toelichting van de Woningwet staat aangegeven:

“Hoewel het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen naar het oordeel van burgemeester en wethouders noodzakelijk moet zijn, hetgeen ook specifiek moet worden gemotiveerd, is sprake van een discretionaire bevoegdheid waarbij evenwel voldaan moet worden aan de ingevolge artikel 3:4 van de Awb vereiste belangenafweging (eerste lid) en de eveneens vereiste toepassing van het evenredigheidsbeginsel (tweede lid). Het noodzakelijkheidsvereiste mag er niet toe leiden dat via het opleggen van dergelijke verplichtingen een hoger kwaliteitsniveau dan het in het Bouwbesluit 2003 opgenomen kwaliteitsniveau voor bestaande gebouwen, bouwwerk en of standplaatsen als algemene regel gaat gelden. Het gegeven dat de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor de staat van bestaande gebouwen, andere bouwwerken of standplaatsen daarvoor in beginsel toereikend moeten worden geacht, brengt met zich mee dat de betreffende bevoegdheid per definitie slechts toepasbaar kan zijn op een beperkt aantal bijzondere gevallen.”¹⁴

Er zal dus gemotiveerd moeten worden waarom het niveau van een bepaald bouwwerk niet voldoet, terwijl een ander (althans ogenschijnlijk) vergelijkbaar bouwwerk wel voldoet. Dat vraagt om een specifieke afweging. Een voorbeeld hiervan is gegeven in de casus in hoofdstuk 5.

3.4 Algemeen afwegingskader handhaving

In het algemene afwegingskader op de volgende pagina (figuur 3.1) is als voorbeeld een aantal onderwerpen genoemd die bevoegd gezag kan gebruiken voor zijn motivering om een maatwerkschrift in relatie tot de brandveiligheid op te leggen. Dit afwegingskader dient uiteraard specifiek aangepast te worden aan een bepaalde casus. Van belang daarbij is tevens duidelijk te maken waarom in het specifieke geval een hoger niveau noodzakelijk is, terwijl dat in andere gevallen niet zo is. Het niveau dat maximaal kan worden voorgeschreven, is uiteraard het niveau nieuwbouw. In hoofdstuk 5 is dit afwegingskader gebruikt bij de behandeling van de casus (bron: *Infoblad bestaande portiekflats*, ministerie BZK).

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 32757 nr. 151, Zie ook Kamerstukken II 2016/17, 32 757, nr. 137, p. 2 en Kamerstukken II 2017/18, 28 325, nr. 170, p.1.

¹⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 392 nr. 3, p. 7.

Aanwezigheid en kwaliteit van bouwkundige scheidingen	Hoe lager de brandwerende en rookwerende kwaliteit van bouwkundige scheidingen, hoe groter de kans op slachtoffers.
Aanwezigheid van een sluis tussen de woningen en het trappenhuis	Als woningen rechtstreeks op het trappenhuis uitkomen is het risico dat de vluchtroute belemmerd raakt groter dan wanneer er een verkeersruimte en een sluis voor het trappenhuis aanwezig zijn. In het kader van gelijkwaardigheid mag dit meegewogen worden.
Aanwezigheid van installatietechnische voorzieningen	De aanwezigheid van bijvoorbeeld een overdrukinstallatie in het trappenhuis heeft doorgaans een positief effect op de vluchtveiligheid en kan in het kader van gelijkwaardigheid worden meegewogen. Dit geldt ook voor de aanwezigheid van een ontruimingsalarminstallatie.
Aantal, leeftijd en mobiliteit van de bewoners	In bestaande woongebouwen met relatief veel verminderd zelfredzame personen (senioren) is het risico van slachtoffers groter dan in een 'gemiddeld' woongebouw. In de prestatie-eisen wordt uitgegaan van een 'gemiddelde', zelfredzame bewoner. In het kader van gelijkwaardigheid mag het aantal, de leeftijd en de mobiliteit van de bewoners dat in de feitelijke situatie aanwezig is worden meegewogen. Dit moet wel heel terughoudend worden meegewogen omdat bevoegd gezag geen enkel instrument heeft om leeftijd en mobiliteit van toekomstige bewoners te kunnen sturen.
Mate van bereikbaarheid van het gebouw door een redvoertuig en de aanwezigheid en bereikbaarheid van balkons en galerijen door een dergelijke redvoertuig	In een gebouw dat niet door een redvoertuig bereikt kan worden en geen opstelplaats voor een redvoertuig heeft is het risico op slachtoffers groter dan in een gebouw waarbij dit wel het geval is. Ook de mate van bereikbaarheid van balkons/galerijen, de hoogte – en ligging van een gebouw spelen daarin een rol. In de prestatie-eisen speelt de bereikbaarheid door een redvoertuig geen rol. In het kader van gelijkwaardigheid mag dat wel meegewogen worden. Uitgangspunt van de bouwregelgeving ('rechtens verkregen niveau') is ook dat een opstelplaats voor een redvoertuig in stand moet worden gehouden. Zie ook kader 6.
Aanwezigheid en bruikbaarheid van niet-officiële vluchtroute	Niet-officiële vluchtroutes over balkons, klimijzers of kooiladders kunnen bijdragen aan het verkleinen van het risico op slachtoffers. In de prestatie-eisen spelen dergelijke voorzieningen geen rol. In het kader van gelijkwaardigheid van een bestaande situatie kan dat wel meegewogen worden. Zie ook kader 7.
Brandklasse gevelpakket	Het type gevelbekleding en -isolatie, doorlopende holle ruimten in de spouw en de brandklasse hiervan heeft invloed op de brandveiligheid. De brandklasse heeft invloed op de snelheid waarmee een brand zich via de gevel kan verplaatsen. Dit speelt vooral bij de woongebouwen waarvan de gevel wordt of is na geïsoleerd.
Garages en bergruimten op trappenhuis	Als bergruimten of garages rechtstreeks op een trappenhuis uitkomen heeft dat invloed op de brandveiligheid van het gebouw. Het risico bestaat dan dat het portiek zich bij een brand met rook/vuur kan vullen.

Figuur 3.1 Afwegingskader (bron: Infoblad bestaande portiekflats, Ministerie BZK)

3.5 Zorgplicht in de Omgevingswet en Bbl

In de Woningwet was in artikel 1a een zorgplicht met een ruime strekking opgenomen. De zorgplicht was gericht aan eenieder die een gebouw gebruikt, bouwt, laat gebruiken of laat bouwen en verplichtte tot het treffen van voorzieningen indien er sprake was van gevaar voor de veiligheid of gezondheid. Onder de Omgevingswet is de bouwparagraaf van de Woningwet verplaatst naar het Bbl. De Omgevingswet bevat een algemene zorgplicht en in het Bbl staat een aantal specifieke zorgplichten gericht op bouwen, beheer en gebruik van bouwwerken.

De algemene zorgplicht zoals vastgelegd in artikel 1.6 van de Omgevingswet, luidt: "Eenieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving". Artikel 1.7 van de Omgevingswet maakt duidelijk wat ook al onder de Woningwet het uitgangspunt was: aan de algemene zorgplicht wordt voldaan indien aan de specifieke regels voor een bepaalde activiteit wordt voldaan. De (algemene of specifieke) zorgplicht kan in het geval van het bouwdoel dus niet worden gebruikt voor het opleggen van andere of zwaardere eisen dan gesteld in het Bbl.

3.5.1 Artikel 3.5 Bbl: Specifieke zorgplicht bestaande bouw

De zorgplicht uit de Woningwet is – redactioneel aangepast – overgenomen in artikel 3.5 van het Bbl. De staat van open erven en terreinen is niet overgenomen en de resterende bepaling is vereenvoudigd (zie het kader op de volgende pagina). De strekking en mogelijke toepassing zijn verder gelijk aan die onder de Woningwet en het Bouwbesluit 2012.

Artikel 3.5 (specifieke zorgplicht: bestaande bouwwerken)

“Degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de staat van het bouwwerk tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan leiden, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren.”

Voorbeelden zijn veelal af te leiden uit calamiteiten met bestaande bouwwerken. Zo waren als gevolg van corrosie van roestvast staal onder invloed van chloriden al diverse ongelukken gebeurd, alvorens dit onderwerp aan de specifieke zorgplicht van de Woningwet werd toegevoegd. Andere voorbeelden zijn corrosie van spouwankers van gasleidingen in betonvloeren. Van een gebouwbeheerder mag verwacht worden dat dergelijke mogelijke gebreken bekend zijn.

Doordat de staat van open erven en terreinen niet langer landelijk is geregeld, kunnen gemeenten hier – opnieuw – zelf regels over opnemen in hun omgevingsplannen.

De zorgplicht is niet bedoeld is om een hoger voorzieningenniveau af te dwingen dan voor het niveau bestaande bouw van het Bbl is vastgelegd. Dat blijkt ook aan de manier waarop hier door de bestuursrechter mee omgegaan wordt: als er een meer specifieke handavingsgrondslag is, moet die eerst worden gebruikt. In de meeste gevallen zijn die handavingsgrondslagen er: artikel 3.3 (bouwkundig) en artikel 6.3 ((brandveilig) gebruik).

Alleen in bijzondere situaties kan de zorgplichtbepaling aan een handavingsbesluit ten grondslag worden gelegd, ondanks het feit dat het Bbl voor de betreffende overtreding ook specifieke voorschriften geeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om een geval waar spoedeisende bestuursdwang wordt toegepast bij een situatie die zo gevaarlijk is, dat het pand direct moet worden gesloten. Ook kan het bijvoorbeeld gaan om zaken waar het lastig is om te bewijzen dat er niet aan de voorschriften van het Bbl wordt voldaan, maar er overduidelijk wel sprake is van een gevaarlijke situatie. Dan kunnen er op basis van de zorgplicht bijvoorbeeld tijdelijke maatregelen worden afgedwongen.

3.5.2 Artikel 6.4 Bbl: specifieke zorgplicht brandveilig gebruik

Het Bouwbesluit 2012 kende een drietal restrisicobepalingen: twee inzake brandveiligheid (artikelen 7.10 en 7.16) en een derde (artikel 7.22) van algemene aard. Laatstgenoemde bepaling betreft primair hygiëne en de staat van open erven en terreinen; beide onderwerpen zijn niet overgenomen in het Bbl, maar via de bruidsschat verplaatst naar het omgevingsplan. De restrisicobepalingen inzake brandveiligheid zijn samengevoegd en als specifieke zorgplicht opgenomen in artikel 6.4 van het Bbl. De redactie is sterk vereenvoudigd, maar de strekking is gelijk gebleven. Wat wel veranderd is, is dat er meerdere voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 zijn vervallen, die nu onder het bereik van de zorgplicht vallen. Dat betreft de artikelen 1.16, tweede lid (zorgplicht), 2.59 en 2.64, beide tweede lid (afstand uitmonding rookgasafvoer tot rieten dak), 7.4, vijfde lid (met brandbaar gas gevulde ballonnen), 7.6 (brandgevaarlijke stoffen), 7.7 (opslag brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen), 7.8 (opslag in stookruimten) en 7.9 (veilig gebruik verbrandingstoestel). Die voorschriften zijn niet meer in het Bbl opgenomen, maar zijn nu onder de werkingssfeer van de specifieke zorgplicht van dit artikel gekomen.

Artikel 6.4 (specifieke zorgplicht: brandveilig gebruik van bouwwerken)

Degene die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat als gevolg van het gebruik een van de volgende situaties kan ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om te voorkomen dat:

- a. brandgevaar wordt veroorzaakt;
- b. bij brand een gevaarlijke situatie wordt veroorzaakt;
- c. de melding van, alarmering bij of bestrijding van brand wordt belemmerd;
- d. het gebruik van vluchtmogelijkheden bij brand wordt belemmerd;
- e. het redden van personen of dieren bij brand wordt belemmerd; en
- f. er op een andere manier gevaar voor de brandveiligheid ontstaat of voortduurt.

Een bekend voorbeeld voor de toepassing van dit voorschrift is het verbod op het plaatsen van scootmobielen in vluchtroutes. In geval van brand kan de vluchtmogelijkheid namelijk worden beperkt als de scootmobielen onvoldoende ruimte overlaten of in de vluchtweg geduwd kunnen worden (d). In aanvulling daarop zal een scootmobiel – zeker in een vluchtweg met een beschermde status – bij brand tot een gevaarlijke situatie kunnen leiden (b) als gevolg van rookontwikkeling.¹⁵ Tot slot zijn scootmobielen, zeker indien ze ook in een vluchtweg worden opgeladen, een risicovolle ontstekingsbron waardoor brand kan ontstaan (a).

De Adviescommissie Toepassing Gelijkwaardigheid Bouwvoorschriften (ATGB) heeft in haar advies 1303 een casus besproken waar de restrisico-bepaling aan de orde was. Uit het advies volgt dat er sprake moet zijn van een daadwerkelijk onvoorzien risico. In de casus werd een ijsblokjesmachine in een vluchtweg als risico gezien. Aangezien het betreffende apparaat echter niet in de weg staat, stevig vast staat en jaarlijks wordt onderhouden, is er naar de mening van de ATGB geen sprake van een 'extra' risico of onveilig gebruik.¹⁶

De 'algemene zorgplicht brandveiligheid' is uiteindelijk terug te voeren op artikel 2.9.1 van het Gebruiksbesluit 2008. In de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 was aangegeven dat dit artikel bedoeld was als "vangnetbepaling" en "kapstokartikel" voor specifieke gevallen waarin de inhoudelijke voorschriften niet voorzagen.¹⁷ Het artikel was bedoeld om ingrijpen door het bevoegd gezag mogelijk te maken wanneer dat in een individueel geval geconfronteerd werd met een situatie waarin – ook indien aan de voorschriften was voldaan – het brandveilig gebruik van het betreffende bouwwerk onvoldoende gewaarborgd was.¹⁸ Als voorbeeld van situaties waarin deze bepaling kon worden toegepast, werden in de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 onder andere genoemd: onveilig gebruik van elektrische apparatuur, onveilige aankleding van ruimten, brandgevaarlijke inrichting van ruimten, een onveilig opgestelde afvalcontainer en obstakels op de vluchtroute.¹⁹

In de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 stond hierbij steeds vermeld dat het *in het concrete geval* moest gaan om een onveilige situatie, waarmee aangegeven werd dat de vangnetbepaling niet bedoeld was om *generiek* strengere eisen te stellen.²⁰ Ook in de toelichting op het Bouwbesluit 2012 is dit expliciet aangegeven.²¹ Bij toepassing van artikel 6.4 van het Bbl geldt – zoals ook aangegeven in de toelichting – nadrukkelijk eenzelfde benadering.

¹⁵ Zie ook https://youtu.be/kv0zd_08HU.

¹⁶ Zie www.atgb.nl, zoek op 1303.

¹⁷ *Stb.* 2008, 327, p. 46, 47 en 76.

¹⁸ *Stb.* 2008, 327, p. 76.

¹⁹ *Stb.* 2008, 327, p. 47, 48, 50, 77.

²⁰ *Stb.* 2008, 327, p. 76.

²¹ *Stb.* 2011, 416, p. 336 en 340.

4 Voorbeelden en good practices vanuit nieuwe regelgeving

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, bieden de Omgevingswet en (met name) het omgevingsplan meer ruimte voor lokaal maatwerk. In de voorgaande hoofdstukken is de (on)mogelijkheid van het stellen van technische eisen op een rij gezet. In dit hoofdstuk worden voorbeelden gegeven van situaties waarbij andere regelgeving dan het Bbl is gebruikt om de bouwtechnische kwaliteit van het bouwwerk te verbeteren, zonder dat dit strijd met de exclusiviteit van het Bbl.

4.1 Voorbeeld 1: Nieuwbouweisen bij verkamering

Om studenten te kunnen huisvesten heeft een stad in het omgevingsplan de definitie van 'wonen' zodanig ruim geformuleerd dat 'kamerverhuur' in een woonfunctie past. Dat betekent dat een woning mag worden gebruikt voor kamerverhuur, zonder dat een eventuele vergunning voor een omgevingsplanactiviteit kan worden geweigerd. Vanzelfsprekend moet een eventuele verbouwing wel aan de eisen van het Bbl voldoen. Bovendien is een omzettingsvergunning volgens de huisvestingsverordening verplicht en moet een gebruiksmelding worden gedaan. Omdat er inmiddels sprake is van klachten over geluidsoverlast, is bij het bevoegd gezag de wens ontstaan om eisen te kunnen stellen aan de geluidsisolatie tussen de woningen. Het wetgevingsinstrumentarium biedt daarvoor echter geen ruimte. Het Bbl is 'exclusief' en stelt bij een verbouwing geen hogere geluidseisen. Bovendien is het niet toegestaan om in andere wetgeving aanvullende technische eisen te stellen ten opzichte van het Bbl. In de betreffende stad is er daarom voor gekozen om 'selectie aan de poort' toe te passen. Hiermee wordt bedoeld dat het 'verkameren' van een woning alleen wordt toegestaan als de geluidsisolatie tussen die woning en de aangrenzende woning voldoet aan de nieuwbouweisen van het Bbl. Alleen voor dergelijke gevallen wordt een omzettingsvergunning verleend als bedoeld in de huisvestingsverordening. Is de geluidsisolatie van een lager niveau, dan heeft de aanvrager van de vergunning de mogelijkheid om de woning zodanig te verbouwen dat wel wordt voldaan aan de nieuwbouweisen voor geluidsisolatie van het Bbl. Het realiseren van een 'geordend woon- en leefmilieu' waaraan ook de beperking van geluidsisolatie kan worden gerealiseerd, ligt hieraan ten grondslag.

De stad zou er in dit geval ook voor kunnen kiezen om 'selectie aan de poort' op dit onderwerp toe te passen in het omgevingsplan. In dat geval zou in het omgevingsplan opgenomen kunnen worden dat verkamering van woningen niet binnen de woonfunctie past, tenzij er aan de nieuwbouweisen voor geluidsisolatie wordt voldaan. Een dergelijke keuze zou wellicht meer voor de hand liggen vanwege de brede afweging die het omgevingsplan mogelijk maakt ten opzichte van de Huisvestingswet.

In een huisvestigingsverordening is – ook na invoering van de Omgevingswet – het afdwingen van bouwtechnische voorzieningen op twee manieren voorstelbaar, namelijk door:

- > het hanteren van de afwezigheid van een bepaald voorzieningenniveau als weigeringsgrond voor een omzettingsvergunning, op grond van artikel 5 van de huisvestigingsverordening.
- > het verbinden van een voorschrift aan een vergunning, waarin tot het aanbrengen van bouwtechnische voorzieningen wordt verplicht.

Cruciaal hierin is de motivering. Met de voorschriften in een huisvestigingsverordening wordt namelijk 'een geordend woon- en leefmilieu' in de omgeving van de betreffende woningen beoogd. De 'bouwtechnische kwaliteit' van een bouwwerk heeft hiermee een directe relatie. Denk bijvoorbeeld aan geluidsoverlast; de hinder die de bureaueigenaren daarvan ervaren is mede afhankelijk van de bouwtechnische kwaliteit van de woning.

4.2 Voorbeeld 2: Geluidwering als voorwaarde voor de woonfunctie

Een woongebouw aan de Nederlandse kust is in 2010 gebouwd als logiesgebouw. In het gebouw zijn 138 appartementen aanwezig, bedoeld voor de verhuur. Sinds een aantal jaren komt bij de gemeente steeds vaker de vraag binnen of er ook permanent gewoond mag worden. De gemeente heeft daarom besloten om het omgevingsplan aan te passen en daarbij een woonbestemming toe te staan in een deel van het gebouw. Het grootste deel van de woningen mag vanaf 2018 permanent worden bewoond. Op grond van het overgangsrecht blijven appartementen die nog verhuurd worden (en dus niet permanent bewoond) ook na aanpassing van het omgevingsplan beschikbaar voor verhuur.

Het woongebouw ligt tussen een doorgaande weg en een klein industriegebied met haven. In de gemeentelijke gebiedsvisie zijn de uitgangspunten voor het gebied een goede combinatie van wonen en werken, waarin een uitbreiding van het aantal woningen past. Aangezien de mix met bedrijvigheid zal blijven bestaan, is extra aandacht nodig voor de leefbaarheid van het gebied als het gaat om wonen. Speerpunten daarbij zijn geluidsoverlast, het terugdringen van verkeersdruk en het verbeteren van lokale voorzieningen.

Randvoorwaarden vanuit een goed leefmilieu

Het oorspronkelijke gebouw is aangevraagd en vergund als logiesfuncties. Voor deze gebruiksfunctie gelden geen eisen voor wering van geluid van buiten. Er zijn dan ook geen voorzieningen voor geluidwering getroffen. Door de werking van de bouwregelgeving bij functiewijziging (zie figuur 4.1) ontstaat er bij permanente bewoning een voor de gemeente onwenselijke situatie.

Om die reden wordt in het omgevingsplan een voorwaarde opgenomen, gekoppeld aan de woonfunctie:

“wonen is slechts toegestaan voor zover wordt voldaan aan de in de Wet en het besluit geluidhinder opgenomen eisen met betrekking tot de geluidsbelasting binnen de woning (bij gesloten ramen) als gevolg van industrielawaai en wegverkeerslawaai.”



Figuur 4.1 Beoordeling functiewijziging (bron: Het Bouwbesluit 2012 Verbouw en functiewijziging - ministerie BZK, april 2013)

Wordt een verhuurappartement gebruikt voor permanente bewoning, dan is dat toestaan op grond van het omgevingsplan indien er sprake is van voldoende geluidwering in de gevels van de appartementen. Voldoende is in dit geval – vanwege het in verband met de industrie aanwezige hogere waarde besluit – wanneer wordt voldaan aan een binnenniveau zoals voorgeschreven is in artikel 4.103 van het Bbl.

Uitwerking in de praktijk

De geluidwering van de huidige gevels van de huurappartementen voldoet niet aan de (nieuwbouw)eisen van het Bbl voor de woonfunctie. Worden de appartementen dus permanent bewoond, dan ontstaat een strijdigheid op grond van (de rechtstreekse werking van) het omgevingsplan. Hoewel er geen sprake is van een vergunningplicht bij het omzetten naar wonen – het omgevingsplan staat wonen immers toe – ontstaat in de praktijk wel discussie over de bewijslast. Het bevoegd gezag zal moeten aantonen dat niet aan de geluidwering wordt voldaan om handhavend te kunnen optreden.

Het voordeel van het voorwaardelijk toestaan van een bepaalde bestemming is de flexibiliteit die dit biedt: er hoeft niet voor iedere omzetting een vergunning verleend te worden. Nadeel is dat er geen 'selectie aan de poort' mogelijk is (vanwege het ontbreken van een vergunningsplicht) en de bewijslast bij het bevoegd gezag ligt. In een omgevingsplan zou om aan dit probleem tegemoet te komen eventueel een meldplicht (met een geluidsrapport als indieningsvereiste) of een vergunningplicht kunnen worden opgenomen.

In het Bbl is het probleem dat aan dit omgevingsplanvoorschrift ten grondslag ligt (deels) rechtstreeks opgelost. In de voorschriften bij functiewijziging is in artikel 5.23 een minimale waarde opgenomen voor het geluidniveau in woningen, kindervang, zorg en onderwijs.

4.3 Voorbeeld 3: 'Technische' voorschriften in omgevingsplan

Relatie tussen bouwtechnische kwaliteit en goede ruimtelijke ordening

In toekomstige omgevingsplannen is het mogelijk om een relatie te leggen tussen de bouwtechnische kwaliteit en een goede ruimtelijke ordening en leefbaarheid. Dat kan direct worden meegenomen bij de omgevingsplannen onder de Omgevingswet:

- > Volgens vaste jurisprudentie mogen in bestemmingsplannen (dus vooralsnog naar verwachting ook in omgevingsplannen) geen bouwkundige voorzieningen in het bouwwerk verplicht worden gesteld; dat geldt ook voor omgevingsplannen (het Bbl is exclusief).
- > In een omgevingsplan kan wél de relatie worden gelegd tussen de bouwtechnische kwaliteit van gebouwen en een *evenwichtige toedeling van functies aan locaties*. Dit noemen we verder 'selectie aan de poort'. Via een omgevingsplan – en de omgevingsplanvergunning voor gebruik in afwijking van het omgevingsplan – kan daarbij een veel bredere afweging gemaakt worden, waarbij ook technische aspecten een rol kunnen spelen.

Selectie aan de poort bij afwijken van het omgevingsplan

Het is vaste jurisprudentie dat in bestemmingsplanregels géén bouwkundige voorzieningen in het bouwwerk verplicht mogen worden gesteld, omdat het Bouwbesluit daar een uitputtende regeling voor bevat. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal eenzelfde lijn opgaan voor omgevingsplanregels ten opzichte van het Bbl; het Bbl is in eenzelfde mate een uitputtende regeling als nu het Bouwbesluit 2012. Niet alle 'technische' eisen zijn echter uitgesloten; er is jurisprudentie waaruit blijkt dat er wel afmetingseisen aan ruimten (die ook in het Bouwbesluit 2012 en het Bbl staan) in het bestemmingsplan kunnen worden gesteld, als dat vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening nodig wordt geacht. Ook de aanwezigheid van een berging en buitenruimte (die ook in het Bouwbesluit 2012 en het Bbl worden vereist) kan in een bestemmingsplan worden vereist. Het uitputtende karakter van het Bouwbesluit 2012 en het Bbl is in zoverre dus niet absoluut. Het verbinden van een maatwerkvoorschrift (dat bijvoorbeeld verplicht om twee vluchtroutes in het bouwwerk aanwezig te hebben) aan een omgevingsvergunning om van het omgevingsplan af te mogen wijken, is daarentegen niet mogelijk.

Wat wel mogelijk is, is om de staat van een gebouw ten aanzien van brandveiligheid mee te laten wegen in de beslissing of gebruikgemaakt wordt van de bevoegdheid om medewerking te verlenen aan het afwijken van het omgevingsplan. De beslissingen ten aanzien van brandveiligheid worden dan niet gemaakt op basis van de afweging of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening, maar gaan daaraan vooraf. Een technische toets bij de afweging of er afgeweken wordt van het bestemmingsplan wordt vaker toegepast; deze mogelijkheid zal er straks ook in het omgevingsplan zijn. Bijvoorbeeld: bij de afweging of permanente bewoning toegestaan wordt in een recreatiewoning, is vaak een voorwaarde dat er wordt voldaan aan de technische voorschriften van het Bbl.

Het bevoegd gezag heeft beoordelingsruimte bij de beslissing om een omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan te verlenen; deze beoordelingsruimte wordt terughoudend door de bestuursrechter getoetst. Een gemeente kan een beleid formuleren waarin wordt vastgelegd in welke gevallen er medewerking wordt verleend.

De woonkwaliteit van een woongebouw wordt mede bepaald door het technisch aanwezige voorzieningenniveau. Het Bbl bepaalt welk voorzieningenniveau in het algemeen / generiek acceptabel is. Bij herbestemming van een bestaand gebouw naar een woonbestemming moet bij de technische toetsing aan de voorschriften, zoals aangegeven in artikel 5.7 van het Bbl, uitgegaan worden van de voorschriften van het Bbl-niveau bestaande bouw. Alleen de elementen die verbouwd worden, moeten worden getoetst aan de verbouwvoorschriften (zoals aangegeven in artikel 4 Woningwet en de vergelijkbare bepaling in artikel 5.4, lid 4, van het Bbl). Deze toetsingssystematiek leidt er toe dat het mogelijk is om door middel van transformatie het veiligheidsniveau in een bouwwerk relatief gezien te verlagen, en dus het slachtofferrisico te vergroten. Een kantoorgebouw dat aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet zou kunnen worden getransformeerd tot een woongebouw dat aan de veel lagere voorschriften voor bestaande bouw voldoet.

De woonkwaliteit wordt mede bepaald door het aanwezige veiligheidsniveau. De transformatie naar een woonfunctie vindt doorgaans plaats in een bouwwerk dat oorspronkelijk niet voor bewoning ontworpen is. De bouwtechnische kwaliteit zal hier dan ook niet op afgestemd zijn. Door middel van transformatie zal het veiligheidsniveau in zo'n bouwwerk mogelijk dus verlaagd worden; het risico op slachtoffers zal als gevolg van zo'n transformatie groter zijn dan bij een vergelijkbaar nieuw te bouwen gebouw.

Dat een lager voorzieningenniveau in technisch opzicht nog aan de eisen voor bestaande bouw voldoet, laat onverlet dat het bevoegd gezag bij de afweging of van het bestemmingsplan afgeweken kan worden de minimaal gewenste woonkwaliteit op een specifieke locatie kan meewegen. De beoordeling van de wenselijkheid van een transformatie naar woningen met een lage woonkwaliteit wat betreft brandveiligheid op een specifieke locatie valt dan ook binnen de beoordelingsruimte van het bevoegd gezag. Omdat bij een aanvraag omgevingsvergunning voor het mogen afwijken van het omgevingsplan nog geen sprake hoeft te zijn van uitgewerkte bouwkundige plattegronden waarop het bouwtechnische voorzieningenniveau zichtbaar is, kan deze beoordeling alleen plaatsvinden met betrekking tot de 'hoofdlijnen' van het gebouw. Het gaat dan bijvoorbeeld over de brandwerendheid met betrekking tot bezwijken van de draagconstructie en het aantal aanwezige vluchtroutes (trappenhuizen).

4.4 Voorbeeld 4: Elektriciteitopslagsysteem (EOS)

Het aantal zonnepanelen op daken in Nederland neemt de laatste jaren flink toe. Daarmee is ook de behoefte gegroeid om de energie uit deze zonnepanelen op te slaan; de eventueel overtollige energie van overdag kan dan op een ander moment worden gebruikt. Dit opslaan van energie gebeurt in zogeheten elektriciteitopslagsystemen (EOS), vaak ook 'buurtbatterijen' (en/of gebouwbatterijen) genoemd. Binnen Nederland ontstaan steeds meer initiatieven om deze EOS op collectieve woongebouwen of kantoorgebouwen te plaatsen.

Een EOS in combinatie met zonnepanelen op het dak van een collectief woongebouw brengt nieuwe risico's met zich mee ten opzichte van een 'conventioneel' dak waarop geen EOS en panelen zijn geplaatst. Een EOS bestaat uit lithium-ion accu's die door opwarming in een zogenaamde 'thermal runaway' kunnen komen, met als gevolg een zichzelf in stand houdende brand. Daardoor kunnen ook andere accu's betrokken raken bij de brand.

Een dergelijke brand kan gedurende lange tijd (meerdere uren tot dagen) woeden en herontsteken. Bij dergelijke branden komen naast hitte ook giftige stoffen vrij (onder andere waterstoffluoride, lithiumoxide en zoutzuur). Het effectgebied is afhankelijk van de meteorologische omstandigheden, de grootte van de brand en de bereikbaarheid van het EOS voor hulpdiensten.

Het IFV heeft over energieopslagsystemen een handreiking opgesteld met de titel [Energieopslag en/of -opwekking op daken van collectieve woongebouwen](#). Dit is een handreiking voor het veilig plaatsen van zonnepanelen in combinatie met elektriciteitsopslagsystemen, waarin een aantal maatregelen wordt genoemd om de brandveiligheid te vergroten, zoals:

- > installatie van een automatische blusinstallatie
- > brandwerende wanden / plafonds
- > beperking van brandvoortplanting van interne constructie-onderdelen
- > bluswatervoorziening (> 800 l/min).

De vraag kan worden gesteld in hoeverre dergelijke voorzieningen op basis van wetgeving verplicht gesteld kunnen worden. Hieronder volgt een korte analyse zodat deze vraag beantwoord kan worden.

Besluit bouwwerken leefomgeving

Technische voorschriften (nieuwbouw, hoofdstuk 4 Bbl)

- > Volgens het Bbl geldt er geen verplichting om een EOS in een apart brandcompartiment te leggen. De eis voor brandcompartimentering geldt alleen voor technische ruimten met een nominale belasting > 130 kW (stookruimte/gas) of voor een technische ruimte > 50 m² (artikel 4.50, lid 2d) . Een EOS valt niet daaronder; daarom gelden er volgens het Bbl ook geen eisen voor brandwerende wanden / plafonds.
- > Het Bbl verplicht voor de mate van brandvoortplanting alleen de laagste eis (klasse D in plaats van A of B zoals in de handreiking is voorgeschreven).
- > Volgens het Bbl is installeren van een automatische blusinstallatie niet verplicht.

Handhaving (artikel 3.7 van het Bbl, voormalig artikel 13 van de Woningwet)

- > Artikel 3.7 van het Bbl (voormalige artikel 13 van de Woningwet). Volgens dit artikel mag het bevoegd gezag toepassing geven aan artikel 3.7 van het Bbl (de verplichting tot het treffen van (aanvullende) voorzieningen). Toepassing van dit artikel is echter alleen mogelijk indien het bevoegd gezag kan motiveren dat er in de desbetreffende situatie naar zijn oordeel sprake is van een onveilige situatie. Bovendien kan maximaal het 'nieuwbouwniveau' van hoofdstuk 4 van het Bbl worden opgelegd. Aangezien de hiervoor genoemde voorzieningen volgens de nieuwbouwvoorschriften van hoofdstuk 4 van het Bbl niet verplicht zijn, is verplicht stellen daarvan op basis van artikel 3.7 van het Bbl niet mogelijk.

Specifieke zorgplichtbepaling (artikel 6.4 van het Bbl).

Zoals in paragraaf 3.5.1 van deze handreiking reeds is behandeld, kan alleen in bijzondere situaties de zorgplichtbepaling aan een handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd. Bij een EOS op het dak lijkt daarvan geen sprake. Wanneer een EOS in het gebouw zelf wordt aangebracht, zou toepassing van de zorgplichtbepaling wel kunnen worden overwogen.

Het Bbl geeft immers geen concrete voorschriften voor een EOS, terwijl de toepassing van een EOS wel andere brandveiligheidsrisico's met zich meebrengt in vergelijking met een 'conventionele' technische ruimte.

Maatwerkregel in het omgevingsplan

- > Bluswatervoorziening is een thema dat expliciet onderwerp van regeling kan zijn in een omgevingsplan. De bluswatervoorziening is onderwerp van regeling in de zogenaamde 'bruidsschat', maar het bevoegd gezag kan hieraan een eigen kleur geven in het omgevingsplan. Bij het opstellen van de maatwerkregels in een omgevingsplan kan ervoor worden gekozen om hiervoor een specifieke bepaling op te nemen voor de gevallen waarin een EOS wordt geïnstalleerd.
- > Omdat bovengenoemde maatregelen onderwerp van regeling zijn van het Bbl is er geen ruimte om deze onderwerpen in het omgevingsplan te regelen (het Bbl is 'exclusief' voor dergelijke technische maatregelen). Wel kan worden overwogen om in het omgevingsplan een meldings- of vergunningsplicht op te nemen voor een 'omgevingsplanactiviteit met een EOS'. In dat geval wordt het bevoegd gezag / de veiligheidsregio op de hoogte gesteld van de activiteit. Wederom zijn er dan echter geen mogelijkheden om technische maatregelen voor te schrijven aanvullend op het Bbl.

Milieuregelgeving

- > Voor een EOS > 20 kWh is er sprake van een bedrijfsmatige activiteit. In dat geval is een EOS milieuvergunningplichtig.
- > Momenteel is er een Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) in ontwikkeling waarin ook bouwtechnische randvoorwaarden worden opgenomen voor het in bedrijf mogen hebben van een EOS.

Een voorbeeld van een PGS is PGS 15: 'Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen'. Dit betreft een richtlijn voor (tijdelijke) opslag met betrekking tot brandveiligheid, arbeidsveiligheid en milieuveiligheid. Volgens paragraaf 0.3 van deze PGS zijn de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 niet toereikend voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. Daardoor zijn volgens de richtlijn aanvullende eisen nodig voor het beperken van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie, ontwikkeling en uitbreiding van brand. Terecht is in de richtlijn aangegeven dat in het kader van een omgevingsvergunning voor het bouwen niet kan worden afgeweken van het Bouwbesluit. Daarom worden deze extra maatregelen in de praktijk voorgeschreven via een voorschrift in de omgevingsvergunning activiteit milieu of via het Activiteitenbesluit in combinatie met de Activiteitenregeling. Hoewel deze werkwijze strijdig is met de exclusiviteit van het Bouwbesluit 2012 / het Bbl, wordt deze werkwijze in de praktijk veelvuldig toegepast.

Uit dit voorbeeld blijkt dat de regelgeving weinig ruimte biedt voor het stellen van aanvullende (technische) eisen aan een EOS. Veiligheidsregio's kunnen de aanvrager van de vergunning / eigenaar vanuit hun adviesfunctie vanzelfsprekend wijzen op de risico's en adviseren om maatregelen te nemen. Uiteindelijk is het echter aan de gebruiker zelf om de risico's wel of niet te accepteren.

5 Casus: De herbestemming van een kantoor

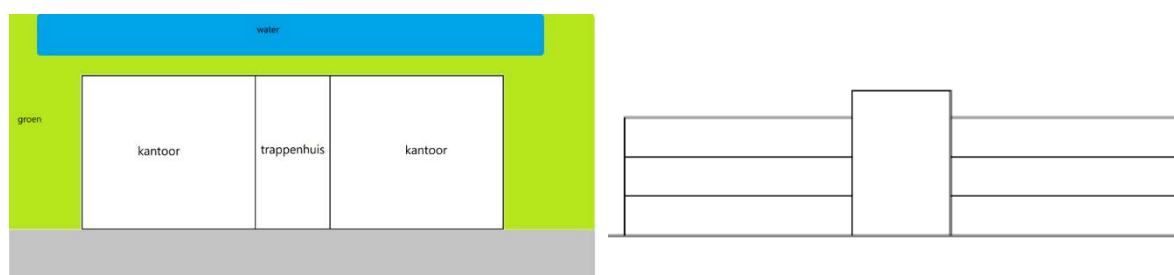
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal voorschriften dat in deze handreiking is behandeld toegepast op een kantoorpand dat wordt heringericht als appartementencomplex voor verminderd zelfredzame ouderen in een stedelijke omgeving. Het accent ligt daarbij op de toepassing van artikel 3.7 van het Bbl (als opvolger van artikel 13 van de Woningwet). Paragraaf 5.2 geeft de casusbeschrijving met een toelichting van de bestaande situatie en de nieuwe situatie. In paragraaf 5.3 wordt het plan getoetst aan de eisen voor bestaande bouw uit het Bbl. In paragraaf 5.4 wordt een opsomming gegeven van specifieke (brandveiligheids)risico's die verbonden zijn aan een woonomgeving met verminderd zelfredzame ouderen. Deze paragraaf geeft input voor de motivering voor het gebruik van het handhavingsartikel 3.7 en de (on)mogelijkheden om in deze casus gebruik te kunnen maken van de zorgplicht (paragraaf 5.5). Paragraaf 5.6 ten slotte biedt een slotbeschouwing over lopende denkrichtingen en toekomstige ontwikkelingen betreffende de brandveiligheid van verminderd zelfredzame ouderen.

5.2 Casusbeschrijving

5.2.1 Bestaande situatie

In een middelgrote stad staat een leegstaand kantoorpand uit 1970. Dit kantoorpand is in eigendom van een projectontwikkelaar die het wil transformeren en verbouwen tot een appartementencomplex voor verminderd zelfredzame ouderen. Hieronder zijn twee overzichtsfoto's (figuur 5.2), een plattegrond en een schematische doorsnede van de bestaande situatie opgenomen (figuur 5.1).

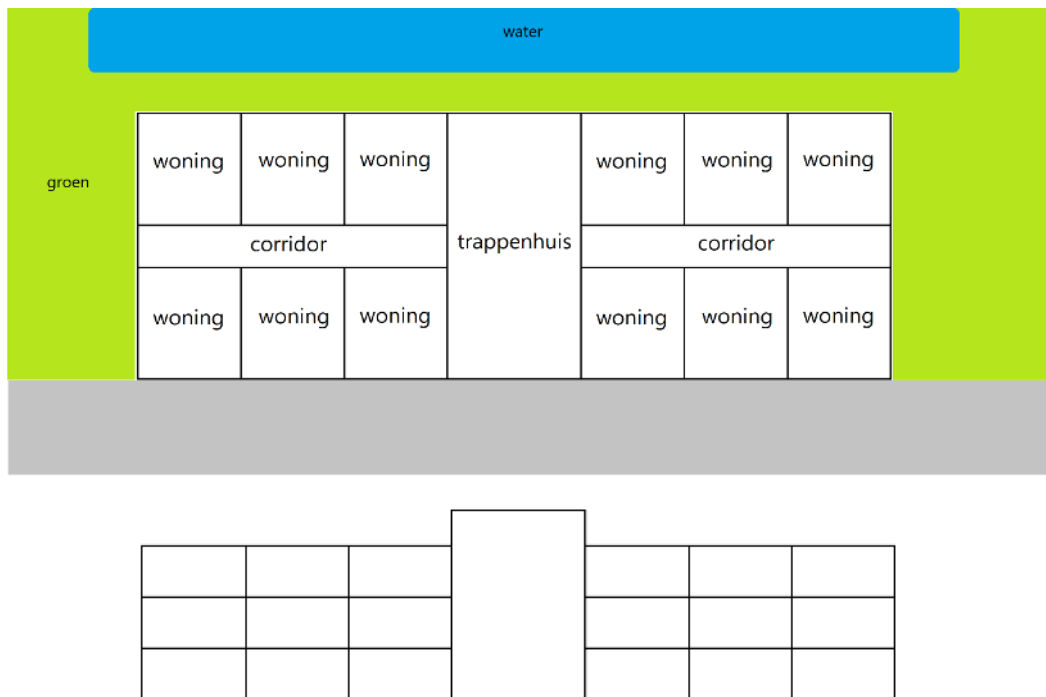


Figuur 5.1 Plattegrond en doorsnede – bestaande situatie



Figuur 5.2 Vooraanzicht en luchtfoto – bestaande situatie (bron: Geregeld BV)

Het kantoorpand heeft twee vleugels die uitkomen op een centraal trappenhuis. De gebruiksoppervlakte per vleugel is 250 m². Er zijn in totaal zes vleugels, dus de totale gebruiksoppervlakte (exclusief trappenhuis) is circa 1.500 m². Het gebouw heeft drie bouwlagen; de hoogste vloer van een verblijfsgebied ligt op zes meter boven het meetniveau. Het gebouw grenst aan de achterzijde aan een binnenterrein dat alleen toegankelijk is voor langzaam verkeer en voetgangers. Aan de voorzijde grenst het gebouw aan de openbare weg.



Figuur 2.3 Plattegrond en doorsnede - nieuwe situatie

5.2.2 Toelichting op de nieuwe situatie

In elke kantoorvleugel worden zes woningen geplaatst. Deze woningen komen via een corridor uit op een gemeenschappelijk trappenhuis. Er is sprake van in totaal 36 afzonderlijke woonfuncties, gelegen in een woongebouw (zie figuur 5.3 hierboven).

De gevels, daken en begane grondvloer worden zodanig geïsoleerd dat wordt voldaan aan de nieuwbouweisen voor thermische isolatie van het Bouwbesluit 2012. Daarbij wordt de gevel voorzien van een buitengevelisolatiesysteem van EPS ($R_c = 4,5 \text{ m}^2 \cdot \text{K/W}$). Alle ramen en kozijnen worden vervangen door nieuwe kunststof kozijnen, voorzien van triple glas.

In de gemeenschappelijke verkeersruimten worden bergingen gesitueerd, waarin scootmobielen gestald en opgeladen kunnen worden. Die bergingen zijn niet brandwerend afgescheiden van de corridor (wat op grond van artikel 3.37 lid 6 van het Bbl tot 100 m² is toegestaan). Tussen de corridor en het trappenhuis bevinden zich een (bestaande) pui met draadglas en een zelfsluitende deur.

5.3 Beoordeling op basis van de prestatie-eisen uit het Bbl

5.3.1 Aanpak beoordeling functiewijziging en verbouw

Bij deze transformatie is sprake van een wijziging van een kantoorfunctie naar woonfuncties, gelegen in een woongebouw. Voorwaarde voor de transformatie daarbij is dat het omgevingsplan de functiewijziging toelaat. Om te bepalen welke voorschriften bij een functiewijziging van toepassing zijn, kan de volgende aanpak worden gehanteerd:

1. De bestaande plattegrond krijgt – zonder verbouwing – ‘administratief’ de nieuwe gebruiksfunctie(s).
2. Het gebouw moet, voor de nieuwe gebruiksfunctie, minimaal voldoen aan de regels voor bestaande bouw (inclusief het gelijkwaardigheidsartikel).
3. Bij strijdigheid met de voorschriften voor bestaande bouw moeten de aspecten die de strijdigheid veroorzaken, worden verbouwd.
4. Gedeelten van de ‘nieuwe’ gebruiksfuncties die worden verbouwd (veranderd, vernieuwd of vergroot), moeten voldoen aan de voorschriften die gelden voor verbouw: het rechtens verkregen niveau.

Voor veel aspecten uit het Bbl is het niveau bestaande bouw het rechtens verkregen niveau. Voor een beperkt aantal onderdelen, zoals de wbdbo, geldt bij verbouw een specifieke eis. Is er geen verbouwvoorschrift gegeven, wat bij een enkel voorschrift zoals rookgasafvoer het geval is, geldt de nieuwbouweis.

5.3.2 Gebruiksfunctie

Het gebouw betreft een woongebouw waarin woonfuncties liggen. Het Bbl kent geen specifieke woonfunctie voor senioren.²²

5.3.3 Beoordeling volgens het Bbl

Omdat wijziging van de gebruiksfuncties en ruimtiefuncties geen ‘bouwen van een bouwwerk’ is, mag er volgens artikel 5.7, eerste lid van het Bbl ten aanzien van de functiewijziging en alles wat hiermee samenhangt worden uitgegaan van het niveau bestaande bouw (hoofdstuk 3 van het Bbl). Wat betreft de te verbouwen onderdelen geldt het volgende: omdat de nadere indeling in woningen er in de bestaande situatie nog niet was, is er voor wat betreft de ontvluchting vanaf de toegang van de woningen geen sprake van een actueel kwaliteitsniveau. Daarom mag in de beoordeling worden uitgegaan van het niveau bestaande bouw als ondergrens voor het rechtens verkregen niveau (artikel 5.4 en 5.5 van het Bbl). Dit betekent het volgende:

²² <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/08/27/onderzoek-brandveiligheid-seniorencomplexen/Onderzoek+brandveiligheid+Seniorencomplexen+.pdf>.

- > De nieuwe woningen dienen elk beschouwd te worden als afzonderlijke brandcompartimenten en (beschermde) subbrandcompartimenten. Dit volgt uit de artikelen 3.37 lid 1, 3.43 lid 1 en 3.44 lid 1 van het Bbl.
- > Vanaf de toegang van de woningen is één vluchtroute aanwezig. Dit moet een extra beschermde vluchtroute zijn. Dit volgt uit artikel 3.38 lid 5 in combinatie met artikel 2.7 lid 2 van het Bbl. Een beschermde route is namelijk alleen toegestaan als er geen sprake is van een gemeenschappelijke ruimte die tot meerdere woonfuncties behoort.
- > Doordat de loopafstand in de gemeenschappelijke verkeersruimte niet vergroot wordt ten opzichte van de bestaande situatie, voldoet deze aan het rechtens verkregen niveau.
- > Tussen de woningen en de gemeenschappelijke verkeersruimte geldt een wdbdo-eis van 30 minuten (artikel 5.13 van het Bbl). Woningtoegangsdeuren hoeven op basis van dit artikel niet zelfsluitend te worden uitgevoerd (artikel 3.123 lid 2 van het Bbl). Zie echter ook het volgende punt.
- > Tussen de woningen en de gemeenschappelijke verkeersruimte geldt een weerstand tegen rookdoorgang van R200 (artikel 5.7 en artikel 4.62, vierde lid van het Bbl). De woningtoegangsdeuren moeten zelfsluitend zijn (artikel 5.24a en artikel 4.218, eerste lid, van het Bbl).
- > Tussen de corridor en het trappenhuis geldt een eis van 20 minuten wdbdo. Hieraan wordt voldaan met de aanwezige draadglasscheiding.
- > In elke woning moet een rookmelder conform NEN 2555 worden geplaatst in een besloten ruimte waardoor een vluchtroute voert tussen de uitgang van een verblijfsruimte en de uitgang van de woning. In de casus is sprake van studio's: omdat de woningtoegangsdeur direct grenst aan de gemeenschappelijke verkeersruimte, is er geen rookmelder vereist.

5.4 Risico's / overwegingen

Bij de afweging of een dergelijk bestaand bouwwerk en de locatie geschikt zijn voor huisvesting van de beoogde doelgroep moet gekeken worden naar de specifieke risico's die dit met zich meebrengt. De in de twee paragrafen hieronder beschreven aspecten kunnen worden meegenomen in de beoordeling. Het betreft een groslijst van onderdelen die een relatie hebben met de brandveiligheid van het gebouw. Overigens kunnen niet alle onderdelen worden meegewogen in de beoordeling of wordt voldaan aan de prestatie-eisen van het Bbl. Dit kan uiteraard wel bij een bredere risicobeschouwing.

5.4.1 Brandveiligheid gebouw (algemeen)

- > Bereikbaarheid van het gebouw voor hulpdiensten (hoofdtoegang).
- > Aanrijtijden van de brandweer (indien de geldende normtijd zoals vastgelegd in de Wet veiligheidsregio's (Wvr) niet wordt gehaald).
- > Tijdsduur tussen ontdekking en melding van de brand (er is geen BMI aanwezig).
- > De eventueel aanwezige repressieve voorzieningen (bijvoorbeeld droge blusmogelijkheden), de repressieve inzet en redmogelijkheden (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een balkon).
- > Geen mogelijkheid om een redvoertuig te plaatsen achter het gebouw. Vanaf de straatzijde is een loopbrug aanwezig die onvoldoende hoog is. Vanaf de doorgaande weg aan de linkerkant van het pand is toegang tot de achterzijde niet mogelijk.
- > Bluswatervoorziening.

- > Vluchtmogelijkheden in het gebouw. Het bestaande uitgangspunt van 30 meter vluchten in 30 seconden (1 m/s) is niet realistisch voor veel ouderen.
- > Vluchten via smalle en steile trap vaak niet mogelijk voor ouderen, mede als gevolg van opstoppingen door rollators et cetera.
- > Ook indien als oplossing voor een noodtrap op de kopse kant van het gebouw wordt gekozen, is de vraag in hoeverre dat trappenhuis ook daadwerkelijk gebruikt kan / zal worden in geval van brand.

5.4.2 Specifieke risico's voor senioren

Een deel van de ouderen heeft lichamelijke en cognitieve problemen die ervoor zorgen dat zij een groter risico hebben bij brand. Hierbij valt te denken aan:

- > verminderde mobiliteit
- > verminderde motoriek
- > verminderd waarnemingsvermogen (gehoor, zicht, reuk, tastzin / pijnprikkel)
- > verminderde cognitieve vermogens (vergeetachtigheid, dementie).

Deze beperkingen kunnen ervoor zorgen dat veel ouderen:

- > vaker 'ongelukjes' hebben met koken en roken
- > niet naar buiten gaan om te roken (en dus vaker binnenshuis roken)
- > een (brand)gevaarlijke situatie en/of rook minder snel opmerken
- > rookmelders vaak niet of laat horen
- > minder snel en minder adequaat kunnen reageren
- > relatief veel tijd nodig hebben om te vluchten
- > een minder grote overlevingskans hebben bij brand.

Hulpmiddelen als scootmobielen worden vaak in de vluchtroute geplaatst en kunnen zo de ontvluchting belemmeren. Bovendien kunnen zij zelf brand veroorzaken.

De afgelopen decennia zijn er steeds meer 'seniorencomplexen' gekomen: flatgebouwen waarin (vrijwel) uitsluitend ouderen wonen, maar zonder zorgfunctie. Deze seniorencomplexen kennen de volgende nadelen op het gebied van brandveiligheid:

- > 'Burenhulp' bij brand is minder vanzelfsprekend, omdat de burens vaak ook verminderd zelfredzaam zijn.
- > Voor de ontvluchting van een (groot) deel van de bewoners is hulp van de brandweer noodzakelijk, waardoor de hulpverleningscapaciteit van de brandweer snel overbelast kan raken.
- > Een deel van de bewoners kan minder snel zelfstandig vluchten, waardoor her opstoppingen kunnen ontstaan.

5.5 Handhavingsmogelijkheden in de bouwregelgeving

5.5.1 Artikel 3.7 van het Bbl

In hoofdstuk 2 en 3 is de toepassing van artikel 3.7 van het Bbl uitgelegd en is een algemeen afwegingskader gegeven. Onderstaand wordt dat afwegingskader toegepast op de casus. Daarbij wordt gebruikgemaakt van de risico's en overwegingen die zijn gegeven in de vorige paragraaf.

Overwegingen

Relevante aspecten die in de motivering kunnen worden betrokken zijn in deze situatie de volgende:

- > Er is sprake van een gebouw dat oorspronkelijk niet ontworpen is als woongebouw, zeker niet als huisvesting voor senioren. Het risico op slachtoffers in dit gebouw is groter dan ten tijde van de bouw van dit gebouw is beoogd.
- > Er is sprake van een woongebouw met 36 woningen en dus met relatief veel senioren.
- > Er vallen in Nederland relatief veel slachtoffers onder ouderen bij brand; ongeveer de helft van het aantal personen dat omkomt bij een woningbrand heeft een leeftijd van 65 jaar of ouder. Deze leeftijdscategorie is dus extra kwetsbaar.
- > De prestatie-eisen van het Bbl maken geen onderscheid tussen woningen die door senioren worden bewoond of door jongere personen. De voorschriften in het Bbl gaan ervan uit dat personen zelfredzaam zijn, binnen 2 minuten na het ontstaan van de brand gealarmeerd worden, de overige bewoners en in het gebouw aanwezige binnen 15 minuten na het ontstaan van de brand gealarmeerd zijn en dat er binnen 30 minuten na het ontstaan van de brand geen personen meer in het gebouw aanwezig zijn. Voor senioren is dat niet mogelijk; het vluchten van een trap is niet gemakkelijk voor personen die minder goed ter been zijn of voor hun mobiliteit zelfs afhankelijk zijn van een rollator, en kost meer tijd dan bij een regulier woongebouw.
- > Er is hier sprake van één vluchtroute. Als die belemmerd raakt door brand of rook, is vluchten niet meer mogelijk. Bovendien heeft de situering van het gebouw tot gevolg dat de achterste woningen niet bereikbaar zijn voor een redvoertuig en aanwezige personen dus voor de ontvluchting echt afhankelijk van het ene aanwezige trappenhuis. De betrouwbaarheid van het trappenhuis is daarom van groot belang, meer dan bij een ander 'gemiddeld' woongebouw. De voorschriften voor bestaande bouw zijn in deze situatie om die reden ontoereikend; het risico op slachtoffers is te groot.

Maatregelen

Om deze redenen is het treffen van voorzieningen noodzakelijk. De maatregelen zijn erop gericht om het risico op slachtoffers te verkleinen door de betrouwbaarheid van de vluchtroute te vergroten.

Mogelijke voorzieningen om de kans op slachtoffers te verkleinen:

- > Een tweede vluchtroute (artikel 4.71 lid 1 van het Bbl) door trappen op de koppen van het gebouw te maken.
- > Een alternatieve oplossing onder behoud van gelijkwaardigheid is: een eis aan de wering van rook vanuit brandruimte naar de vluchtroute en tussen de corridor en het trappenhuis (artikel 4.7 van de Omgevingswet). Dit laatste in combinatie met een wdbdo van 30 minuten (artikel 4.75 van het Bbl).
- > Een beperking van de vuurbelasting in het trappenhuis, in combinatie met het verhogen van de brandwerendheid tussen corridor en trappenhuis naar 30 minuten.
- > Een scheidingsconstructie tussen corridor en trappenhuis uitvoeren met een weerstand tegen rookdoorgang van R₂₀₀.

5.5.2 Specifieke zorgplicht artikel 3.5 Bbl

In hoofdstuk 3 zijn de zogenaamde zorgplichtbepalingen van het Bbl in algemene zin reeds uitgelegd. Hieronder is een nadere uitwerking opgenomen van voorbeelden waarin de specifieke zorgplichtbepaling van het Bbl voor deze casus mogelijk kan worden toegepast.

Daarbij wordt gebruik gemaakt van de risico's en overwegingen die zijn gegeven in paragraaf 5.4.

Overwegingen

- > De overwegingen bij de toepassing van de zorgplichtbepalingen komen grotendeels overeen met de toepassing van artikel 3.7 van het Bbl (handhaving). In basis gaat het om het beperken van het risico op slachtoffers.
- > Bij het stallen van scootmobielen in bergruimten die niet brandwerend zijn afgescheiden van de gemeenschappelijke verkeersruimte, bestaat het risico dat bij brand de gemeenschappelijke vluchtroute zich snel vult met rook en als gevolg daarvan onbruikbaar wordt.
- > Omdat er sprake is van één vluchtroute moet elk risico vermeden worden dat de inrichting en aankleding van de gemeenschappelijke verkeersruimten tot ontbranding komen; er mag in de enige aanwezige vluchtroute geen enkel brandgevaar aanwezig zijn. In het trappenhuis en de corridors dient elke vorm van brandbare inrichting en brandbare aankleding afwezig te zijn. De urgentie hiervan is in de huidige situatie nog groter, aangezien draadglas in de aanwezige oppervlakte onvoldoende bescherming biedt tegen branduitbreiding door straling.

Maatregelen

- > Een gebruiksverbod voor de ruimte waarin scootmobielen worden gestald. Wanneer de eigenaar de bergruimten 30 minuten brandwerend uitvoert met zelfsluitende deur, kan het gebruiksverbod weer worden opgeheven.
- > De aanwezigheid van brandbare inrichting en brandbare aankleding in het trappenhuis impliceert in de bestaande toestand een overtreding van artikel 3.5 van het Bbl. Dat wil onder meer zeggen dat eventueel aanwezig tapijt moet worden verwijderd.

Zorgplichtbepaling Omgevingswet (artikel 1.6 en 1.7)

Zoals in hoofdstuk 3 reeds is uitgelegd, kan alleen in bijzondere situaties de zorgplichtbepaling aan een handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd, ondanks het feit dat het Bouwbesluit voor de betreffende overtreding ook specifieke voorschriften geeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om een situatie waar spoedeisende bestuursdwang wordt toegepast: de situatie is zo gevaarlijk, dat het pand moet worden gesloten. Daarvan zal in ons voorbeeld in elk geval geen sprake zijn. De zorgplichtbepaling is in het kader van onze casus daarom verder niet relevant.

Kortom: deze casus laat zien dat er diverse mogelijkheden zijn om met toepassing van de voorschriften van het Bbl of anderszins de brandveiligheid van een bestaand bouwwerk te vergroten.

5.6 Slotbeschouwing

De casus in dit hoofdstuk is gebruikt om de toepassing van de voorschriften van het Bbl, de handhavingsmogelijkheden en gebruik van zorgplicht meer kleur te geven. Volgens IFV (2016) stroken de scenario's waar de bouwregelgeving van uitgaat, niet met de praktijk waar het seniorenhuisvesting betreft. Ook Arcadis (2019) geeft aan dat de vluchtveiligheid van verminderd zelfredzamen in een seniorencomplex of een ander regulier wooncomplex niet volledig geborgd is in de huidige bouwregelgeving. Arcadis (2019) geeft aan dat voor het ondervangen van het probleem met de vluchtveiligheid maatregelen wenselijk zijn, zoals:

- > Het beperken van de maximale loopafstand van dertig meter op vluchtroutes door gemeenschappelijke verkeersruimten van een woongebouw tot een bij de verminderde gemiddelde zelfredzaamheid passende afstand
- > Het realiseren van een opvangcompartiment voor de gemeenschappelijke verkeersruimte op elke verdieping van een woongebouw, zoals een daarop ingerichte rooksluis voor het trappenhuis

Volgens Brandweeracademie (2020) is rookverspreiding, ondanks alle wettelijke (voorgenomen) maatregelen vanuit een woning naar een gemeenschappelijke verkeersruimte reëel. Dit heeft voor met name kwetsbaren invloed op de overleefbaarheid en de mogelijkheid om het gebouw veilig te verlaten.

Volgens Van der Kamp, Burink en Eggink-Eilander (2018) zijn er bestaande situaties waarbij het realiseerbaar is om in geval van brand in een woongebouw op een veilige en verantwoorde wijze een lift te gebruiken bij de ontruiming van het gebouw. Er zijn echter ook bestaande situaties waarbij eerst aanpassingen in het gebouw noodzakelijk zijn. Los van de bouwtechnische en installatietechnische component zal bijzondere aandacht moeten worden besteed aan de vaardigheid van de gebouweigenaar en de gebruiker om te kunnen besluiten of het gebruik van de lift de mensen een veilige route uit het gebouw biedt.

Tenslotte noemen we het zogenaamde 'stay-put-principe' waarbij de bewoners bij brand niet vluchten. De ATGB (2020) heeft de aanbeveling gedaan om de randvoorwaarden te onderzoeken waaronder een stay-put-principe als aanvullend instrument kan worden gebruikt in situaties met verminderd zelfredzame personen.

Literatuur

Adviescommissie toepassing en gelijkwaardigheid bouwvoorschriften (ATBG, 2020). *Advies naar aanleiding van het 'Grenfell Tower Inquiry Phase 1 Report'*.

Arcadis (2019). *Onderzoek brandveiligheid seniorencomplexen*. Rotterdam: Arcadis Nederland B.V.

Brandweeracademie (2020). *Rookverspreiding in woongebouwen. Hoofdrapport van de praktijkexperimenten in een woongebouw met in pandige gangen*. Arnhem: IFV.

IFV (2016). *Branden in seniorencomplexen: regelgeving en praktijk*. Arnhem: IFV.

Kamp, M. van der, Burink R., & Eggink-Eilander, S. (2018). *Onderzoeksrapport Gebruik van liften bij brand*. Deventer: Antea Group.

Bijlage 1 Lijst van gebruikte afkortingen

AMvB	Algemene maatregelen van bestuur
ATGB	Adviescommissie Toepassing Gelijkwaardigheid Bouwvoorschriften
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bbl	Besluit bouwwerken leefomgeving
Bblb	Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken
BMI	Brandmeldinstallatie
Bor	Besluit omgevingsrecht
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbdbo	Weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag
Wkb	Wet kwaliteitsborging

Bijlage 2 Bruidsschat brandveiligheid

In deze bijlage zijn de onderwerpen die worden geregeld in afdeling 22.2 van het 'Invoeringsbesluit Omgevingswet' opgenomen. Het betreft de volgende onderwerpen die vallen onder: 'Activiteiten met betrekking tot bouwwerken, open erven en terreinen':

Paragraaf 22.2.1: Algemene bepalingen

Paragraaf 22.2.2: Verrichten van bouw- en sloopwerkzaamheden

- > Artikel 22.5: Uitzetten rooilijnen, bebouwingsgrenzen en straatpeil
- > Artikel 22.6: Specifieke zorgplicht beschermen omgeving bouw- en sloopwerkzaamheden

Paragraaf 22.2.3 Bouwen en in stand houden van bouwwerken

- > Artikel 22.7: Repressieve welstand
- > Artikel 22.8: Aansluiting op distributienet voor elektriciteit
- > Artikel 22.9: Aansluiting op distributienet voor gas
- > Artikel 22.10: Aansluiting op distributienet voor warmte
- > Artikel 22.11: Aansluiting op distributienet voor drinkwater
- > Artikel 22.12: Aansluiting van afvoer huishoudelijk afvalwater en hemelwater
- > Artikel 22.13 Bluswatervoorziening
- > Artikel 22.14 Bereikbaarheid bouwwerk voor hulpverleningsdiensten
- > Artikel 22.15 Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen

Paragraaf 22.2.4 Gebruik van bouwwerken

- > Artikel 22.16: Overbewoning woonruimte
- > Artikel 22.17: Bouwvalligheid nabijgelegen bouwwerk
- > Artikel 22.18: Specifieke zorgplicht gebruik bouwwerk

Paragraaf 22.2.5 In stand houden en gebruiken van open erven en terreinen

- > Artikel 22.19: Aanwezigheid brandgevaarlijke stoffen nabij bouwwerken
- > Artikel 22.20: Specifieke zorgplicht staat en gebruik open erven en terreinen
- > Artikel 22.21: Bouwvalligheid nabijgelegen bouwwerk

Paragraaf 22.2.6: Cultureel erfgoed

Paragraaf 22.2.7: Vergunningplichten met betrekking tot het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken

Paragraaf 22.2.8: Overgangsrecht bestaande bouwwerken

Opmerkingen:

- > In artikel 22.4 van het Invoeringsbesluit aangegeven dat een maatwerkvoorschrift kan worden opgesteld over deze afdeling met uitzondering van bepalingen over meet- en rekenmethoden. Dat betreft dus ook artikel 22.13 t/m 22.15.
- > Verder is in artikel 22.1 van het Omgevingsbesluit een voorrangsbepaling opgenomen waarin is geregeld dat voorschriften in het omgevingsplan voorrang hebben boven de bruidsschatregels.

Ter illustratie is hieronder de tekst van de bruidsschatregels over brandveiligheid integraal overgenomen (artikel 22.13 t/m 22.15).

Artikel 22.1 Voorrangsbepaling

1. De regels in afdeling 22.2, met uitzondering van paragraaf 22.2.7.3, en afdeling 22.3 zijn niet van toepassing voor zover die regels in strijd zijn met regels in het tijdelijke deel van dit omgevingsplan, bedoeld in artikel 22.1, onder a, van de Omgevingswet.

[*samengevat*] De voorschriften die vanuit de Bruidsschat in het omgevingsplan van rechtswege zijn opgenomen zijn tijdelijk. De bedoeling is dat de voorschriften uiteindelijk worden opgenomen in het definitieve deel van het omgevingsplan. Dit artikellid bepaalt dat eventuele definitieve regels voor gaan op de tijdelijke regels van de Bruidsschat.

Artikel 22.4 Maatwerkvoorschriften

1. Een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over deze afdeling, met uitzondering van bepalingen over meet- en rekenmethoden.
2. Met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van de artikelen in deze afdeling.

In dit artikel wordt de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften breed opengesteld voor alle artikelen in deze afdeling. Aangezien alle onderwerpen in deze afdeling van landelijke regelgeving zijn overgeheveld naar de gemeente is het onnodig om de maatwerkmogelijkheid te clausuleren. Voorheen bevatten verschillende artikelen van het Bouwbesluit 2012 een uitdrukkelijke mogelijkheid voor het bevoegd gezag om anders te besluiten dan opgenomen in de in het betrokken artikel opgenomen eis. In deze afdeling wordt die mogelijkheid niet voor afzonderlijke artikelen opgenomen, aangezien maatwerk met dit artikel breed openstaat. Het bevoegd gezag kan dus altijd bepalen of in het concrete geval met een gemotiveerd maatwerkvoorschrift kan worden gewerkt. Een uitzondering op het niet meer specifiek benoemen van afwijkmogelijkheden in het artikel zelf is artikel 22.12 over de aansluiting van afvoer huishoudelijk afvalwater en hemelwater. De voorheen in het Bouwbesluit opgenomen mogelijkheid voor het bevoegd gezag om aanwijzingen te geven is voor de duidelijkheid van bevoegd gezag en de gebruiker wel in dit artikel overgenomen. Het is op basis van de brede bevoegdheid om maatwerk te stellen op grond van artikel 22.4 echter ook mogelijk dat het maatwerkvoorschrift in een concreet geval anders moet komen te luiden.

Artikel 22.13 Bluswatervoorziening (artikel 6.30 van Bouwbesluit 2012)

1. Met het oog op het waarborgen van de veiligheid heeft een bouwwerk een toereikende bluswatervoorziening, tenzij de aard, de ligging of het gebruik van het bouwwerk dat niet vereist.
2. De afstand tussen de bluswatervoorziening en een brandweeringang als bedoeld in artikel 3.129 of 4.226 van het Besluit bouwwerken leefomgeving of als deze niet aanwezig is een toegang van het bouwwerk is ten hoogste 40 m.
3. De bluswatervoorziening is onbeperkt toegankelijk voor bluswerkzaamheden.

Op grond van het eerste lid moeten gebouwen en andere bouwwerken een toereikende bluswatervoorziening hebben. Doel van dit voorschrift is te waarborgen dat voor de brandweer een adequate openbare of niet-openbare bluswatervoorziening in of bij een bouwwerk beschikbaar is. Wanneer geen toereikende openbare bluswatervoorziening aanwezig is, moet worden zorg gedragen voor een toereikende niet-openbare bluswatervoorziening. Voorbeelden van bluswatervoorzieningen zijn een brandkraan of andere aansluiting op het drinkwater- of ander leidingnet voor bluswater, een watervoorraad, zoals een reservoir, een bassin, een

blusvijver, een waterput of een bron (grondwater) of oppervlaktewater zoals een meer, de zee, een sloot, of een kanaal. Een bluswatervoorziening moet bereikbaar en betrouwbaar zijn, dus ook bij droogte of vorst. Daarom is in het artikel opgenomen dat een bluswatervoorziening niet nodig is als dit naar oordeel van het bevoegd gezag gezien de aard, de ligging of het gebruik van het bouwwerk niet nodig is.

Het tweede lid regelt de maximaal toegestane afstand tussen een bluswatervoorziening en een ingang van een bouwwerk (gebouw of bouwwerk geen gebouw zijnde). Als het bouwwerk op grond van het Bbl over een brandweeringang moet beschikken, wordt de maximale afstand tussen de bluswatervoorziening en die specifieke ingang geregeld.

De afstand mag niet meer dan 40 m bedragen. Wanneer in de straat of de weg een fysieke scheiding aanwezig is, zoals een gracht of beschermde trambaan, dan moet rekening worden gehouden met de omweg die daar het gevolg van is.

Het derde lid regelt dat de bluswatervoorziening altijd direct bereikbaar moet zijn. Zo kan het bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om maatregelen te treffen om te voorkomen dat een bluswatervoorziening wordt geblokkeerd door geparkeerde auto's of andere objecten.

Artikel 22.14 Bereikbaarheid bouwwerk voor hulpverleningsdiensten (artikel 6.37 van Bouwbesluit 2012)

1. Met het oog op het waarborgen van de veiligheid ligt tussen de openbare weg en ten minste een toegang van een gebouw of ander bouwwerk voor het verblijven van personen een verbindingsweg die geschikt is voor voertuigen van de brandweer en andere hulpverleningsdiensten.
2. Het eerste lid is niet van toepassing:
 - a. op een gebruiksfunctie met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 1.000 m² en een vuurbelasting van ten hoogste 500 MJ/m², bepaald volgens NEN 6090;
 - b. op een bouwwerk met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 50 m²;
 - c. op een lichte industriefunctie alleen voor het bedrijfsmatig telen, kweken of opslaan van gewassen of daarmee vergelijkbare producten, met een permanente vuurbelasting van ten hoogste 150 MJ/m², bepaald volgens NEN 6090;
 - d. als de toegang van het bouwwerk op ten hoogste 10 m van een openbare weg ligt; of
 - e. als de aard, de ligging of het gebruik van het bouwwerk geen verbindingsweg vereist.
3. Tenzij elders in dit omgevingsplan of een gemeentelijke verordening anders bepaald, heeft een verbindingsweg:
 - a. een breedte van ten minste 4,5 m;
 - b. een verharding over een breedte van ten minste 3,25 m, die geschikt is voor motorvoertuigen met een massa van ten minste 14.600 kilogram;
 - c. een vrijgehouden hoogte boven de kruin van de weg van ten minste 4,2 m; en
 - d. een doeltreffende afwatering.
4. Een verbindingsweg is over de voorgeschreven hoogte en breedte, bedoeld in het derde lid, vrijgehouden voor voertuigen van de brandweer en andere hulpverleningsdiensten.
5. Hekwerken die een verbindingsweg afsluiten, kunnen door hulpdiensten snel en gemakkelijk worden geopend of worden ontsloten met een systeem dat in overleg met het bevoegd gezag is bepaald.

Dit artikel bevat regels bestemd voor de bereikbaarheid van gebouwen en bouwwerken die geen gebouw zijn waarin personen kunnen verblijven, voor brandweervoertuigen en voertuigen van andere hulpverlenings- diensten. Op grond van het eerste lid moet tussen de openbare weg en de toegang van een bouwwerk voor het verblijven van personen een verbindingsweg aanwezig

zijn die geschikt is voor het te verwachten verkeer, zoals brandweervoertuigen en voertuigen van andere hulpverleningsdiensten. Niet elk gebouw of elk bouwwerk geen gebouw zijnde waarin personen kunnen verblijven hoeft over zo'n verbindingsweg te beschikken. Zo'n weg is niet vereist in de in het tweede lid aangegeven gevallen, zoals bij een bouwwerk met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 50 m² of als de toegang tot het bouwwerk op ten hoogste 10 m van een openbare weg ligt of wanneer het bevoegd gezag van oordeel is dat de aard, de ligging of het gebruik van het bouwwerk de aanwezigheid van die voorziening niet nodig maakt.

In het derde lid is aangegeven aan welke eisen een verbindingsweg als bedoeld in het eerste lid moet voldoen. De voorgeschreven minimum- breedte van de verbindingsweg en het voorgeschreven minimum draagvermogen van die weg zijn afgestemd op het gebruik door gangbare voertuigen zonder dat deze elkaar hoeven te kunnen passeren. Aan de in het derde lid gestelde eisen hoeft niet te worden voldaan wanneer in dit omgevingsplan of een gemeentelijke verordening een afwijkende regel is opgenomen.

In het vierde lid is bepaald dat op een voorgeschreven verbindingsweg (de in het eerste lid bedoelde weg) geen obstakels aanwezig mogen zijn die de voor de doorgang van brandweervoertuigen benodigde vrije hoogte en breedte blokkeren. Zo mag die weg niet worden geblokkeerd door geparkeerde auto's of overhangende takken.

Het vijfde lid bepaalt dat een verbindingsweg niet zodanig mag zijn afgesloten dat dit de brandweer of andere hulpdiensten onnodig hindert.

Artikel 22.15 Opstelplaatsen voor brandweervoertuigen (artikel 6.38 van Bouwbesluit 2012)

1. Met het oog op het waarborgen van de veiligheid zijn bij een bouwwerk voor het verblijven van personen zodanige opstelplaatsen voor brandweervoertuigen dat een doeltreffende verbinding tussen die voertuigen en de bluswatervoorziening kan worden gelegd.
2. Het eerste lid is niet van toepassing:
 - a. op een gebruiksfunctie met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 1.000 m² en een vuurbelasting van ten hoogste 500 MJ/m², bepaald volgens NEN 6090;
 - b. op een bouwwerk met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 50 m²;
 - c. op een lichte industriefunctie alleen voor het bedrijfsmatig telen, kweken of opslaan van gewassen of daarmee vergelijkbare producten, met een permanente vuurbelasting van ten hoogste 150 MJ/m², bepaald volgens NEN 6090; of
 - d. als de aard, de ligging of het gebruik van het bouwwerk geen opstelplaatsen vereist.
3. De afstand tussen een opstelplaats en een brandweeringang als bedoeld in artikel 3.129 of 4.226 van het Besluit bouwwerken leefomgeving of, als deze niet aanwezig is, een toegang van het bouwwerk is ten hoogste 40 m.
4. Een opstelplaats voor brandweervoertuigen is over de hoogte en breedte, bedoeld in artikel 22.14, derde lid, vrijgehouden voor brandweervoertuigen.
5. Hekwerken die een opstelplaats afsluiten, kunnen door hulpdiensten snel en gemakkelijk worden geopend of worden ontsloten met een systeem dat in overleg met het bevoegd gezag is bepaald.

Dit artikel heeft betrekking op opstelplaatsen voor brandweervoertuigen bij bouwwerken die voor het verblijf van personen zijn bestemd. Op grond van het eerste lid moeten bij een gebouw en bij een bouwwerk geen gebouw zijnde waarin personen kunnen verblijven opstelplaatsen voor brandweervoertuigen aanwezig zijn, zodat die voertuigen op doeltreffende wijze kunnen worden aangesloten op de bluswatervoorziening. Die opstelplaatsen moeten in voldoende aantal aanwezig zijn, al naar gelang de grootte van het bouwwerk. Zulke opstelplaatsen zijn niet

vereist in de in het tweede lid aangegeven gevallen, zoals bij een bouwwerk met een gebruiksoppervlakte van niet meer dan 50 m² of als de aard, de ligging of het gebruik van het gebouw respectievelijk het bouwwerk dat naar het oordeel van het bevoegd gezag niet vereist. Het derde lid regelt de maximaal toegestane afstand tussen een opstelplaats en een ingang van het gebouw/bouwwerk. Als het bouwwerk op grond van het Bbl over een brandweeringang moet beschikken, wordt de maximale afstand tussen de bluswatervoorziening en die specifieke ingang geregeld. De afstand mag niet meer dan 40 m bedragen. In het vierde lid is bepaald dat een opstelplaats over de voorgeschreven hoogte en breedte moet worden vrijgehouden voor brandweervoertuigen. Zo mag een opstelplaats niet worden geblokkeerd door geparkeerde auto's of overhangende takken. Het vijfde lid bepaalt dat een opstelplaats niet zodanig door hekwerken mag zijn afgesloten dat dit de brandweer of andere hulpdiensten (onnodig) hindert. Een eventueel ontsluitingssysteem moet in overleg met het bevoegd gezag worden gekozen.

Bijlage 3 Bouwen onder kwaliteitsborging

Met de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen vervalt vergunningverlening en toezicht op de naleving door het bevoegd gezag. In plaats daarvan wordt een stelsel geïntroduceerd waarin erkende kwaliteitsborgers deze taak overnemen. In eerste instantie wordt het stelsel geïntroduceerd voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1, eenvoudige bouwwerken. Na een evaluatie en nieuwe besluitvorming wordt het stelsel mogelijk uitgebreid naar de overige gevolgklassen.

Bouwwerken gevolgklasse 1

Het bouwen en verbouwen van de volgende bouwwerken valt onder gevolgklasse 1:

1. Vrijstaande eengezinswoningen, twee-onder-een-kapwoningen en rijtjeswoningen, inclusief eventuele garages en andere soorten aanbouwen. Voorwaarde is dat deze woningen op de grond staan en niet op een ander bouwwerk of op een andere woning zijn gebouwd. Appartementen zijn dus uitgesloten van gevolgklasse 1. Ook woningen bedoeld voor kamergewijze verhuur, zoals studentenhuizen en zorgwoningen, vallen niet onder gevolgklasse 1.
2. Woonboten en andere drijvende woningen.
3. Vakantiehuisjes en andere vakantieverblijven. Hiervan zijn vakantieappartementen en dergelijke uitgesloten.
4. Bedrijfshallen en fabriekspanden van maximaal twee verdiepingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om hallen bedoeld voor opslag of productie, inclusief een kantoor of kantine, magazijnen, kassen en dergelijke. Kantoorgebouwen, winkelpanden en dergelijke vallen niet onder gevolgklasse 1.
5. Opslagruimten, magazijnen en andere bouwwerken vallend onder punt 4 van maximaal twee verdiepingen die gebouwd worden bij kantoren, winkels en dergelijke.
6. Fiets- en voetgangersbruggen met een overspanning van maximaal 20 meter over wegen en spoor- en waterwegen. Worden de bruggen gebouwd over provinciale wegen of rijkswegen dan vallen ze niet onder gevolgklasse 1.
7. Overige bouwwerken bedoeld voor wegen (geen viaducten en dergelijke), vaarwegen, stroomvoorziening, en dergelijke als ze niet hoger dan 20 meter zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan kleine windmolens, keermuren en zendmasten.

De hiervoor genoemde bouwwerken vallen *niet* onder gevolgklasse 1 als:

- > Ze monumenten zijn. Dit geldt zowel voor rijksmonumenten als voor monumenten die door de gemeente of de provincie zijn aangewezen. Of een bepaald bouwwerk een monument is, is te vinden in het Rijksmonumentenregister²³ of kan nagevraagd worden bij de gemeente.
- > Er een melding brandveilig gebruik verplicht is. Een melding brandveilig gebruik is bijvoorbeeld verplicht voor bedrijfspanden bedoeld voor meer dan 150 personen.²⁴
- > Er in het gebouw milieubelastende activiteiten plaatsvinden waar een vergunning voor nodig is. Of een vergunning nodig is, is geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving.

²³ <https://monumentenregister.cultureelerfgoed.nl>.

²⁴ Onder de regels van de Wabo bestaat er ook nog een vergunning brandveilig gebruik. Onder de Omgevingswet komt deze te vervallen. De huidige grenswaarde voor een melding bij meer dan 50 personen wordt onder de Omgevingswet verhoogd naar 150 personen.

- > Er een gelijkwaardige oplossing is toegepast voor de constructieve veiligheid of de brandveiligheid. Dit wil zeggen dat er een oplossing is gekozen die niet standaard in de bouwregelgeving wordt genoemd. In dat geval moet het bouwplan door de gemeente worden beoordeeld.

Bouwmelding

Bij bouwen onder kwaliteitsborging moet uiterlijk vier weken voor de start van de bouw een bouwmelding worden gedaan. De bouwmelding moet de volgende informatie bevatten:

- a. naam en adres van de eigenaar van het te bouwen bouwwerk
- b. naam en adres van degene die de bouwwerkzaamheden zal verrichten
- c. de datum
- d. adres, kadastrale aanduiding en beschrijving van het bouwwerk
- e. gegevens van de kwaliteitsborger en het te gebruiken instrument voor kwaliteitsborging
- f. een risicobeoordeling van het bouwproject
- g. het borgingsplan.

Een melding kan betrekking hebben op meerdere bouwwerken tegelijk. De vierwekentermijn gaat pas lopen nadat er een (volledig) melding is gedaan. Ontbreekt bepaalde informatie, dan is de melding juridisch gezien niet gedaan.

Risicobeoordeling

De basis voor ieder bouwwerk dat gebouwd wordt onder kwaliteitsborging is een beoordeling van alle risico's die ertoe kunnen leiden dat een bouwwerk bij voltooiing niet aan de voorschriften van hoofdstuk 4 of 5 van het Bbl voldoet. Het gaat hierbij zowel om risico's in het ontwerp en in de uitvoering, als vanuit de omgeving. In de risicobeoordeling geeft de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag aan voor welke onderdelen van het bouwplan er een gereede kans is dat het bouwwerk uiteindelijk – zonder aanvullende maatregelen – niet aan de voorschriften voldoet.

In de Wkb is geregeld dat eventuele bijzondere lokale omstandigheden – denk aan een slechte draagkracht van de ondergrond – moeten worden meegenomen in de risicobeoordeling. De betreffende omstandigheden kunnen via vooroverleg, naar aanleiding van de beoordeling van de omgevingsplanactiviteit, via beleid of anderszins vooraf kenbaar gemaakt worden aan de initiatiefnemer. Worden ze niet opgenomen in de risicobeoordeling, dan is deze onvolledig en wordt een melding als niet gedaan beschouwd.

Het gebruik van de risicobeoordeling is tweeledig. Ten eerste biedt de risicobeoordeling het bevoegd gezag de mogelijkheid om eventueel toezicht voor te bereiden. Zo nodig kan hiertoe aanvullende informatie worden opgevraagd (zie verder onder *Toezicht tijdens de bouw*). De risicobeoordeling is daarnaast het uitgangspunt voor het vaststellen van de benodigde maatregelen – vast te leggen in het borgingsplan – om te zorgen dat de risico's zich niet voordoen.

Het is de taak van de initiatiefnemer om samen met de bouwer, adviseurs en de kwaliteitsborger te komen tot een goede, volledige risicobeoordeling. Hoe de risicobeoordeling tot stand komt, is niet wettelijk bepaald. Voor het vastleggen van de resultaten van de risicobeoordeling is een format of leeswijzer beschikbaar waarin per afdeling van het Bbl is aangegeven of er sprake is van een risico, inclusief een verwijzing naar de bijbehorende maatregelen in het borgingsplan.

Borgingsplan

In een borgingsplan worden de maatregelen vastgelegd die genomen worden om ervoor te zorgen dat een bouwwerk aan de voorschriften voldoet. De maatregelen zijn gebaseerd op de risico's die in de risicobeoordeling zijn opgenomen. Verder moet in een borgingsplan zijn opgenomen:

1. hoe het borgingsplan is opgesteld
2. de aard en omvang van de uit te voeren kwaliteitsborging
3. de voor de kwaliteitsborging eindverantwoordelijke personen
4. de wijze waarop de verschillende onderdelen van het bouwplan in samenhang worden beoordeeld
5. de wijze waarop integraal wordt beoordeeld of de bouwwerkzaamheden voldoen aan de voorschriften
6. in welke gevallen en op welke momenten het borgingsplan wordt geactualiseerd;
7. welke normen of kwaliteitsverklaringen en gelijkwaardigheid bij de bouwwerkzaamheden worden toegepast
8. op welke specifieke bouwwerkzaamheden, rekening houdend met de bijzonder lokale omstandigheden, de beoordeling ten minste is gericht
9. bij welke bouwwerkzaamheden rekening wordt gehouden met andere kwaliteitsborgingssystemen, bijvoorbeeld van de aannemer zelf.

De gemeente controleert of er een borgingsplan is ingediend bij de melding, maar beoordeelt het borgingsplan niet inhoudelijk.

Toezicht tijdens de bouw

Tijdens de bouw controleert de kwaliteitsborger of het resultaat van de bouwwerkzaamheden aan de regels van het Bbl voldoet. Is dat niet het geval, dan informeert de kwaliteitsborger de aannemer en de opdrachtgever van de bouw. Blijft herstel uit of constateert een kwaliteitsborger dat er een (ander) gebrek aanwezig blijft waardoor het duidelijk is dat er geen verklaring meer kan worden afgegeven aan het einde, dan schrijft de wet voor dat het bevoegd gezag hierover geïnformeerd moet worden. De kwaliteitsborger levert daartoe informatie aan over de strijdigheid met de regels, inclusief de bijbehorende stukken. Het is vervolgens aan het bevoegd gezag om te bepalen of er (direct) handhavend moet worden opgetreden. Het ligt in de rede om – indien er geen sprake is van een directe gevaarstelling – handhaving aan te zeggen door de opdrachtgever en zijn aannemer te wijzen op het feit dat er zonder verklaring van de kwaliteitsborger geen gebruik is toegestaan. Aan partijen wordt de mogelijkheid geboden bewijslast te overleggen dat de strijdigheid is verholpen voordat het bouwwerk gereed is. Is tevens sprake van het opzeggen van het contract van een kwaliteitsborger, dan is sprake van bouwen zonder kwaliteitsborger en kan direct een bouwstop worden opgelegd.

Los van de specifieke informatieplicht in de Wkb kan het bevoegd gezag ook besluiten om toezicht te houden – en zo nodig te handhaven – op basis van eigen waarnemingen of informatie van derden. De risicobeoordeling kan bijvoorbeeld aanleiding geven om bij bepaalde werkzaamheden aanwezig te willen zijn. De Wkb biedt gemeenten – in aanvulling op de mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht biedt – de mogelijkheid om vooraf de beschikbare informatie op te vragen over deze werkzaamheden.

De controlerende taak van de kwaliteitsborger beperkt zich tot het voldoen van het bouwwerk aan de regels van hoofdstuk 4 en 5 van het Bbl. Afstemming met en toezicht op andere aspecten –

omgevingsplan, monumenten, bouw- en sloopveiligheid – zijn geen onderdeel van het werk van de kwaliteitsborger. Eventueel toezicht op die aspecten is en blijft een taak van het bevoegd gezag.

Gereedmelding

Zijn de werkzaamheden (die een relatie hebben met de bouwregelgeving) afgerond, dan moet een gereedmelding worden gedaan bij het bevoegd gezag. Dit moet uiterlijk twee weken voor ingebruikname worden gedaan. Bij de gereedmelding moet de volgende informatie worden aangeleverd:

- a. Gegevens van de melder.
- b. Datum van de gereedmelding.
- c. Adres van het bouwwerk, kadastrale aanduiding of ligging van het bouwwerk.
- d. De verklaring van de kwaliteitsborger waarbij wordt ingegaan op maatregelen om bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken (verantwoording van het resultaat van de kwaliteitsborging op de risicovol geachte onderdelen).
- e. Gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en de afmetingen en de bezetting van alle ruimten, inclusief de totaaloppervlakten per gebruiksfunctie.
- f. Gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat het bouwwerk voldoet aan de gestelde eisen met betrekking tot ('as built' informatie):
 1. belastingen en belastingcombinaties (schematisering en uitgangspunten)
 2. de uiterste grenstoestand (sterkte)
 3. luchtverversing
 4. energiezuinigheid
 5. duurzaamheid.
- g. Gegevens en bescheiden over de brandveiligheid (de informatie die ook bij de melding brandveilig gebruik met worden verstrekt).
- h. Gegevens en bescheiden over toegepaste gelijkwaardige maatregelen.

De onderdelen e tot en met h worden ook wel het *dossier bevoegd gezag* genoemd. Ook hier gaat de tweewekentermijn pas lopen nadat er een verklaring en een volledig dossier bevoegd gezag zijn aangeleverd.

Na gereedmelding / oplevering

Nadat een bouwwerk is gereedgemeld, wordt het onderdeel van de bestaande bouwvoorraad in een gemeente. Bij bouwwerken gebouwd onder kwaliteitsborging mag ervan worden uitgegaan dat ze voldoen aan de nieuwbouwregels. Bij een eventueel toezicht is dat niveau dan ook het uitgangspunt.