

Handhaving ontruimen bij brand

Bouwrecht

Tekst mr. ing. Jacco Huijzer

Op 21 maart 2023 deed de Rechtbank Amsterdam uitspraak in een zaak waarin het draaide om een overtreding van artikel 7.11a van Bouwbesluit 2012. Dat is het voorschrift ten aanzien van hulp bij ontruiming bij brand. Een gemeente trad handhavend op tegen een zorginstelling die niet aan dit voorschrift voldeed. Dit is de eerste gepubliceerde uitspraak over dit voorschrift, wat op zichzelf al reden is om deze uitspraak onder de loep te nemen.

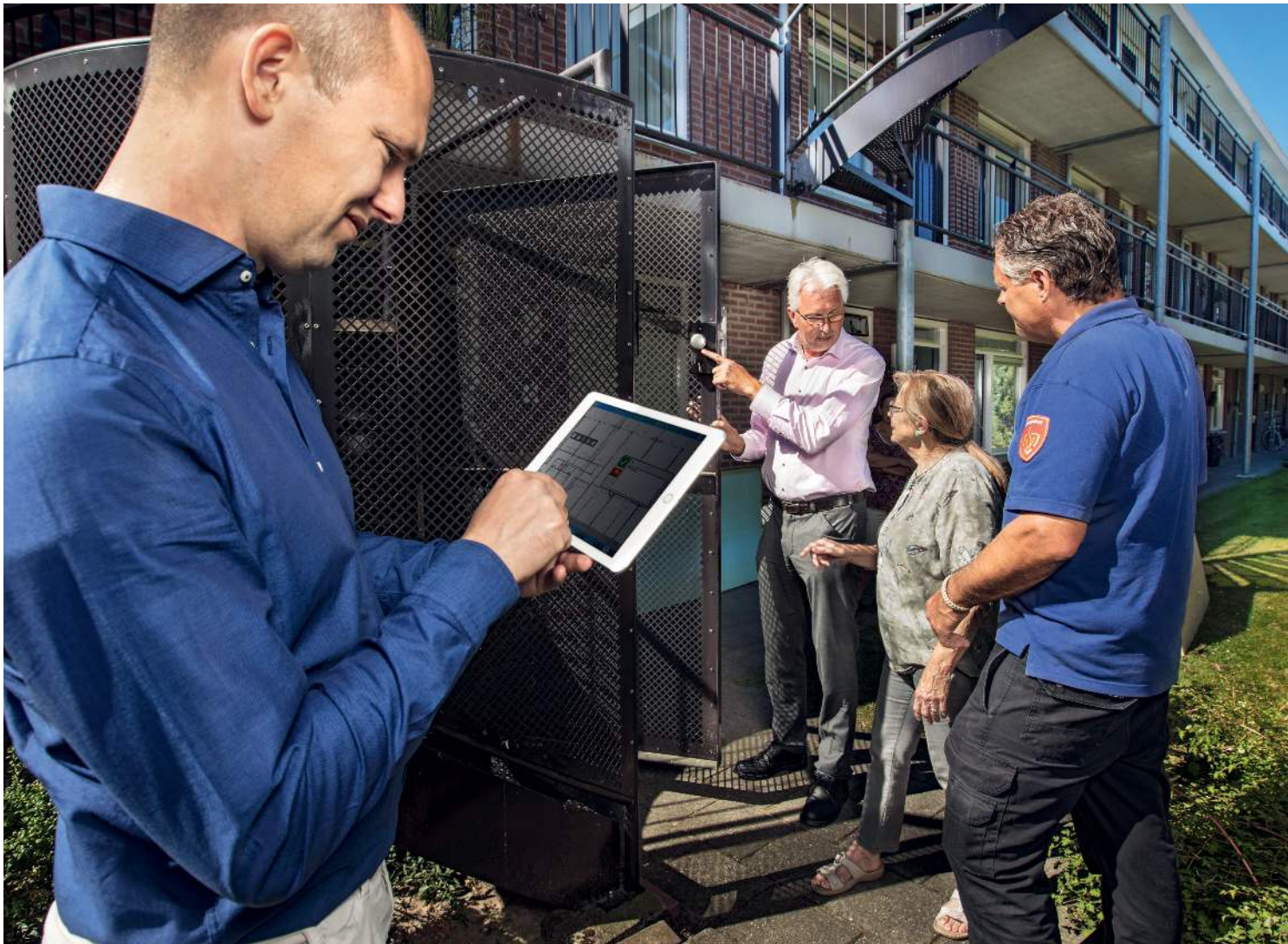


Foto: Babet Hogervorst, Aedes.

Een zorginstelling huurde een drietal aan elkaar verbonden woontorens van een woningstichting. De torens werden gebruikt als verpleeghuis, verzorgingshuis en dagverblijf. Een vierde woontoren werd aan derden verhuurd. Daarin waren zelfstandige woningen gevestigd.

De gemeente legde aan de zorginstelling een last onder dwangsom op voor het niet voldoen aan artikel 7.11a van Bouwbesluit 2012. Naar het oordeel van de gemeente voldeed de organisatorische situatie niet aan dit voorschrift. In eerste instantie was er overleg geweest, waarna de zorginstelling een brandveiligheidsadviseur had ingeschakeld. Deze adviseur stelde een rapport op, waaruit bleek dat er verbetering nodig was. Voor deze verbetering was een plan van aanpak opgesteld. De verbetering zou echter pas drie maanden later afgerond zijn. Dat vond de gemeente niet acceptabel, omdat tot die tijd een brandonveilige situatie voor niet-zelfredzame personen zou blijven bestaan. De last impliceerde dat de overtreding van artikel 7.11a ongedaan gemaakt en gehouden diende te worden. Daarbij werd aangegeven dat de enige (tijdelijke) oplossing waarop dit gedaan kon worden was door twee rijksgediplomeerde brandwachten aanwezig te laten zijn, 24 uur per dag, 7 dagen per week. De zorginstelling kreeg daarvoor één dag de tijd. De dwangsom die bij het niet (tijdig) uitvoeren van deze last verbeurd zou worden bedroeg € 5.000,- per dag, met een maximum van € 500.000,-. De inzet van de brandwachten moest voortduren tot de zorginstelling zelf aan artikel 7.11a van het Bouwbesluit 2012 kon voldoen.

Bezwaar afgewezen

Het bezwaar dat de zorginstelling tegen de inzet van brandwachten maakte, werd afgewezen. Wel werd de motivering aangepast. Daarbij werd onder meer aangegeven dat ook op andere wijze de overtreding beëindigd zou kunnen worden. De zorginstelling stelde beroep in bij de bestuursrechter. Daarbij werd onder meer aangevoerd dat het rapport van de brandveiligheidsadviseur het bovenwettelijk ambitieniveau beschreef. De rechtbank verklaarde het beroep echter ongegrond. Er was volgens de rechtbank wel degelijk sprake van een overtreding, om de volgende redenen: 'Uit de stukken van een brandmelding van 24 en 26 februari 2021 blijkt dat de bedrijfshulp-



verleners (BHV'ers) niet adequaat hebben gereageerd bij een ontruimingsoefening. De heer [persoon 3] (destijds projectleider huisvesting van [eiser]) heeft tegenover het college beaamd dat de uitvoering van de BHV ernstige aandacht behoeft. Uit het concept BVV rapport blijkt dat de BHV'ers niet zijn georganiseerd, geïnstrueerd en geoefend en dat het aanneemelijk is dat er in de verschillende scenario's slachtoffers zullen vallen. Uit het pva van [eiser] blijkt dat er problemen waren met de alarmopvolging door aanwezige hulpverleners, het gebruik van de aanwezige alarmeerings- en communicatiemiddelen en het borgen van de gemaakte afspraken. De werkzaamheden met betrekking tot opleidingen, trainingen en ontruimingsoefeningen voor de brandveiligheid zouden (pas) worden uitgezet in de periode september tot en met december 2021. In die periode tot aan voltooiing van de werkzaamheden was de brandveiligheid van personen en bouwwerken dus niet of onvoldoende gewaarborgd en bestond er een brandonveilige situatie in de zorgtorens. Op de zitting heeft het college nog nader toegelicht dat ook uit terugkoppelingen van de brandweer is gebleken dat [eiser] de organisatorische veiligheid niet op orde had. Het college heeft ter ondersteuning erop gewezen dat uit een verslag opgesteld door [eiser] naar aanleiding van een ontruimingsoefening gehouden op 15 juni 2021 blijkt dat de reactietijd acht minuten was voordat de BHV bij de brandlocatie

was. Ook hierin ziet de rechtbank bevestiging van het standpunt dat [eiser] niet voldeed aan artikel 7.11a van het Bouwbesluit. De stelling van [eiser] op de zitting dat zij ten tijde van het opleggen van de last haar personeel meermalen had getraind, wordt niet ondersteund door enig stuk en kan daarom niet tot een ander oordeel leiden.'

Verder oordeelde de rechtbank dat de zorginstelling als gebruiker van het bouwwerk aangemerkt kan worden als overtreder, onder meer omdat organisatorische aspecten los staan van bouwkundige en installatietechnische aspecten. De last was volgens de rechtbank voldoende duidelijk, omdat er sprake is van een functioneel voorschrift, waarbij het aan de eigenaar of gebruiker wordt overgelaten op welke manier wordt voldaan. De gemeente hoefde daarom alleen te gelasten dat de overtreding ongedaan werd gemaakt. De last was volgens de rechtbank niet disproportioneel, omdat de zorginstelling ook andere invulling aan het voorschrift had kunnen geven dan het inzetten van brandwachten. De rechtbank gaf aan niet te begrijpen dat de latere conclusies van de adviseur, dat er geen sprake was van een overtreding, zo anders konden luiden dan het eerste rapport. Tot slot was de begunstigingstermijn van één dag niet te kort, omdat er al geruime tijd contact was geweest waarin de inzet van brandwachten was aangekondigd. Het probleem zou namelijk nog maanden duren en er was sprake van

een acuut gevaar voor kwetsbare, niet-zelfredzame personen.

De kosten voor het inhuren van de brandwachten bedroegen voor de zorginstelling € 772.034,-. Uit navraag blijkt dat er geen hoger beroep tegen deze uitspraak is ingesteld.

Kanttekeningen

Artikel 7.11a is in 2015 geïntroduceerd, mede naar aanleiding de Schipholbrand in 2005. In eerste instantie was de bedoeling om een afzonderlijk Besluit Basishulpverlening te introduceren, dat een opvolger van de BHV-regelgeving zou moeten worden.¹ Daarvoor bleek echter onvoldoende draagvlak.² Als vervanging daarvan (voor wat betreft het onderwerp ontruimen bij brand) werd in Bouwbesluit 2012 artikel 7.11a toegevoegd. Hierin is bepaald dat in een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie, in een bouwwerk met een vergunning voor brandveilig gebruik of een gebruiksmelding voldoende personen moeten zijn aangewezen om de ontruiming bij brand voldoende snel te laten verlopen. In het Bbl, dat per 1 januari 2024 het Bouwbesluit 2012 zal vervangen, is artikel 7.11a overigens inhoudelijk ongewijzigd overgenomen; zie artikel 6.20, eerste lid, van het Bbl.

Het eerste dat in artikel 7.11a opvalt, is dat het een functioneel geredigeerd voorschrift betreft. Er moeten voldoende personen zijn aangewezen om de ontruiming bij brand voldoende snel te laten verlopen, zonder dat is bepaald wat 'voldoende' is.

Voldoen aan artikel 7.11a

Voor het antwoord op de vraag wat 'voldoende' aangewezen personen (ontruimers) zijn, zijn drie aspecten van belang: (1) hoeveel tijd is beschikbaar voor een ontruiming, (2) hoeveel tijd is benodigd voor een ontruiming en (3) welke rol spelen de ontruimers daarin? Het antwoord op die laatste vraag zal in een kantoorgebouw met zelfredzame personen anders luiden dan in een zorginstelling met niet-zelfredzame personen. In het laatste geval zijn de cliënten van de zorginstelling volledig afhankelijk van de ontruimers. In een kantoorgebouw zal de rol van de ontruimers zich niet snel op het 'kritieke pad' van de ontruiming bevinden; hun rol is daar slechts ondersteunend.

Het gaat bij toetsing aan artikel 7.11a om een vergelijking van de beschikbare ontruimingstijd met de benodigde ontruimingstijd (Aset-Rset). Deze tijden worden bepaald door het

samenspel tussen bouwkundige, installatietechnische en organisatorische maatregelen. Elke situatie is daarin anders. De beschikbare ontruimingstijd is de tijd dat het in geval van brand voor ontruimers zonder beschermende kleding en zonder ademlucht nog mogelijk is om personen te evacueren. Dat wordt met name bepaald door de aanwezige brand- en rookwerende kwaliteit van bouwkundige scheidingen en door aanwezige brandveiligheidsinstallaties. Verder wordt dit bepaald door het gebruik van ruimten. Het stallen en opladen van scootmobiel in een vluchtroute betekent bijvoorbeeld dat er rekening gehouden moet worden met het scenario van brand in die vluchtroute; de beschikbare ontruimingstijd zal dan zeer beperkt zijn. De benodigde ontruimingstijd is de tijd die ontruimers nodig hebben om alle personen uit het (bedreigde gedeelte) van het gebouw te evacueren. Dat wordt met name bepaald door de mate van ondersteuning die personen nodig hebben van de ontruimers. Het is gebruikelijk om hierbij gebruik te maken van de WARR-systematiek. WARR staat voor (W) waarschuwen - (A) assisteren - (R) redden - (RR) redden zwaar (of bedevacuatie). Deze systematiek is bedacht door GGZ Rivierduinen in



Foto: Forbo Flooring.

samenwerking met de ABC Fandsa Groep, naar aanleiding van de brand in 2011.³

Er zijn in beginsel drie manieren om aan artikel 7.11a te toetsen. Voor zowel de beschikbare ontruimingstijd als de benodigde ontruimingstijd kunnen praktijktesten worden uitgevoerd, er kunnen berekeningen of simulaties worden uitgevoerd, of er kan een gemotiveerde inschatting worden gemaakt. Voor een gemotiveerde inschatting kan bijvoorbeeld de 'Handreiking 7.11a voor toezichthouders; ontruimen bij zorgfuncties' gebruikt worden.

Aantonen overtreding

In de handhavingszaak waar deze uitspraak over ging, werd niet voldaan aan artikel 7.11a. Enerzijds bleek dat uit het niet op orde zijn van de BHV-organisatie. Uit een verslag van een ontruimingsoefening bleek dat de opkomsttijd van de BHV-ers acht minuten bedroeg. Daarnaast bleek het ook uit de rapportage van de adviseur; deze was 'uitvoerig en met concrete cijfers' ingegaan op de situatie. Uit het rapport bleek dat de BHV-ers niet waren georganiseerd, geïnstrueerd en geoefend en dat het aannemelijk was dat er in de verschillende scenario's slachtoffers zouden vallen. Er waren problemen met de alarmopvolging, het gebruik van de aanwezige alarmerings- en communicatiemiddelen en het borgen van gemaakte afspraken. Dat deze adviseur zijn rapportage later in het handhavingsproces nuanceerde, stuitte op onbegrip bij de rechtbank.

Artikel 7.11a geeft als criterium dat er voldoende personen moeten zijn 'aangewezen', maar bepaalt niet wat dat precies is. Deze uitspraak bevestigt dat 'aanwijzen' van personen méér is dan personen een taak geven. Aanwijzen veronderstelt niet alleen het vastleggen van een taak in een ontruimingsplan, maar tevens voldoende instructie en geoefendheid. Daaruit volgt dat als een zorginstelling de BHV-organisatie niet op orde heeft, dit al snel zal leiden tot overtreding van artikel 7.11a. Toezichthouders hebben de bevoegdheid om inlichtingen en inzage in documenten te vorderen; zij doen er daarom verstandig aan om bijvoorbeeld te vragen naar verslagen en rapportages van ontruimingsoefeningen. Het waren ook hier de gegevens van de zorginstelling zelf op basis waarvan de overtreding werd vastgesteld.

Inhoud van de last

De oplegde last was dat binnen één dag de overtreding beëindigd diende te zijn. In het primaire besluit was aangegeven dat de inzet van brandwachten de enige (tijdelijke) oplos-



sing was. In de beslissing op bezwaar werd aangegeven dat er ook andere oplossingen mogelijk waren, zoals succesvolle ontruimingsoefeningen, verbeteringen aan de BHV-organisatie, of het wijzigen of staken van gebruik. De toelichting op Bouwbesluit 2012 geeft aan dat het aan de eigenaar of gebruiker van een bouwwerk wordt overgelaten op welke wijze hier invulling aan wordt gegeven (*Stb.* 2015, 249, p. 23). Dat betekent niet dat hij de maatstaf van wat 'voldoende' is zelf mag bepalen, maar slechts dat hij de wijze waarop aan dit 'voldoende' wordt voldaan mag bepalen. Dat wil zeggen: hij mag de verhouding tussen bouwkundige, installatietechnische en organisatorische maatregelen bepalen. Veel bouwkundige en installatietechnische maatregelen betekent minder organisatorische maatregelen, en omgekeerd.

Als er niet wordt voldaan aan artikel 7.11a kan een eigenaar of gebruiker er enerzijds voor kiezen om de beschikbare ontruimingstijd te vergroten. Dat kan bijvoorbeeld door de brand- en rookwerende kwaliteit van bouwkundige scheidingen te verbeteren, door een automatische blusinstallatie aan te brengen of door het treffen van maatregelen bepaalde brandscenario's te vermijden (geen scootmobiel meer stallen en opladen op de vluchtroute). Hij kan er anderzijds ook voor kiezen om de benodigde ontruimingstijd te verkleinen. Dat kan bijvoorbeeld door meer ontruimers aan te wijzen, door het aantal cliënten te verminderen of door het te ontruimen gedeelte van het gebouw te verkleinen door brand- en rookscheidingen toe te voegen.

De rechtbank overwoog dat uit het gegeven dat artikel 7.11a een functionele eis is, waarbij het aan de eigenaar of gebruiker overgelaten

is om te bepalen hoe hieraan voldaan wordt, volgt dat voldoende is dat de last bepaalt dat de overtreding ongedaan gemaakt dient te worden. De rechtbank vond de primaire last reeds voldoende duidelijk; de verduidelijking die bij de beslissing op bezwaar is toegevoegd had daar volgens de rechtbank niet noodzakelijk hoeven te staan. Daar valt wel een kanttekening bij te maken. Als er niet één manier is om aan artikel 7.11a te voldoen, dan is het mijns inziens niet aan de gemeente om een concrete maatregel voor te schrijven. De extra motivering in de beslissing op bezwaar was mijns inziens daarom een onmisbare toevoeging op de motivering van het primaire besluit en niet zomaar een extra toelichting.

Rijksgediplomeerde brandwachten

Een andere kanttekening is te plaatsen bij het voorschrijven van 'rijksgediplomeerde' brandwachten. Een brandwacht was tot 2011 een rang bij de brandweer; vanaf 2011 is dit 'manschap'. Het begrip 'brandwacht' werd vanaf dat moment breder toegepast. Er ontstond ook de 'industriële brandwacht'. Die functie is grofweg vergelijkbaar met een BHV-er, met een aantal aanvullende vaardigheden. De term 'rijksgediplomeerde brandwacht' dient onder andere ter onderscheiding van een 'industriële brandwacht'. Met rijksgediplomeerde brandwachten worden personen bedoeld met een brandweerdiploma voor manschap, die medisch zijn gekeurd en die geoefend zijn volgens de Leidraad Oefenen van de brandweer. Rijksgediplomeerde brandwachten zijn dus vergelijkbaar met een manschap bij de brandweer en zodoende geoefend om met beschermende kleding en ademlucht ingezet te worden. Het ligt voor de hand dat het inhuren



van dergelijke brandwachten kostbaarder is dan het inhuren van BHV-ers. Artikel 7.11a eist echter niet dat de aangewezen personen een bepaald opleidingsniveau hebben. Zelfs personen zonder 'officiële' BHV-opleiding kunnen ingezet worden voor de ontruiming. Een vereiste van een BHV-opleiding volgt uit de Arbowet; dit is dus niet automatisch een vereiste om te voldoen aan artikel 7.11a. Ieder persoon kan ingezet worden voor de ontruiming, mits deze persoon goed geïnstrueerd wordt en in voldoende mate geoefend is in het ontruimen van het gebouw. Het voorschrijven van rijksgediplomeerde brandwachten ligt daarom mijns inziens niet direct voor de hand. De zorginstelling voerde in de procedure aan dat de eis van rijksgediplomeerde brandwachten disproportioneel is. In het licht van het bovenstaande is daar wel wat voor te zeggen. Met het oog op de hier benodigde taak (vervanging van de BHV-organisatie) ligt voor de hand dat ook met minder gekwalificeerde personen volstaan had kunnen worden. De rechtbank stapt daar echter overheen, door aan te geven dat niets er aan in de weg stond om een andere invulling te geven aan de functionele eis. Dat de kosten voor de brandwachten zijn opgelopen tot € 772.034,- heeft de zorginstelling daarom volgens de rechtbank aan zichzelf te wijten. De opgelegde last was daarom niet onevenredig.

Wie is de overtreder?

In deze procedure kwam ook de vraag nog aan de orde wie als overtreder kan worden aange-

merkt: de eigenaar of de gebruiker. Artikel 7.11a is een gebruiksvoorschrift; het ligt daarom voor de hand dat de gemeente de gebruiker van het gebouw als eerste aanspreekt. De rechtbank overwoog wat dit betreft dat de verantwoordelijkheid om te voldoen aan de eisen rondom brandveiligheid bij zowel de eigenaar als de gebruiker ligt. Dat er sprake is van bouwkundige en installatietechnische gebreken is niet relevant, omdat artikel 7.11a zich nu eenmaal richt op de organisatorische aspecten. Dat een gebrek in de bouwkundige en installatietechnische voorzieningen leidt tot het moeten treffen van meer organisatorische maatregelen is dan evenmin relevant; dit kan hoogstens een rol spelen in de privaatrechtelijke verhouding tussen huurder en verhuurder.

Een interessante vervolgvraag is overigens of ook de eigenaar/verhuurder aangesproken had kunnen worden. De overtreder is degene die een wettelijk voorschrift daadwerkelijk heeft geschonden. Dat geldt bij een voorschrift dat ziet op brandveilig gebruik van een bouwwerk primair voor de gebruiker/huurder. Degene die de overtreding niet zelf feitelijk heeft begaan, maar aan wie de handeling is toe te rekenen, kan echter ook als overtreder worden aangemerkt. Van de eigenaar van een pand die dat verhuurt, mag volgens jurisprudentie worden gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik dat van het door hem verhuurde pand wordt gemaakt. De verhuurder dient aannemelijk te maken dat hij niet wist en niet kon weten dat het pand in

strijd met de voorschriften werd gebruikt.⁴ Door middel van de huurovereenkomst heeft de verhuurder bovendien zeggenschap over en invloed op het gebruik van het gehuurde gebouw.⁵ Ook de verhuurder kan dus onder omstandigheden als overtreder van artikel 7.11a worden aangemerkt.

Tot slot

Deze uitspraak onderstreept dat de betekenis van artikel 7.11a van het Bouwbesluit 2012 niet snel overschat kan worden, met name voor gebouwen met een zorgfunctie. Het is duidelijk dat het niet voldoen aan dit voorschrift ingrijpende gevolgen kan hebben. Deze uitspraak kan bovendien gezien worden als een steun in de rug voor gemeenten en brandweer; uit deze uitspraak volgt kortweg dat handhaving van artikel 7.11a niet al te ingewikkeld hoeft te zijn.

1. Kamerstukken II 2012/13, 26 956, nr. 168, p. 6.
2. Kamerstukken II 2013/14, 25 883 en 25 353, nr. 238.
3. C. de Vries, H. Canters, Handreiking integrale brandveiligheid, VGN 2013, p. 9.
4. Zie bijvoorbeeld ABRvS 30 maart 2016, 201504581/1/A1.
5. Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 augustus 2012, 201109431/1/A1.

Informatie over de auteur
 Jacco Huijzer is senior adviseur bouwregelgeving/juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. Het besproken geschil kan worden teruggevonden onder nummer ECLI:NL:RBAMS:2023:1812. Voor meer informatie over toepassing van artikel 7.11a, de 'Handreiking 7.11a voor toezichthouders; ontruimen bij zorgfuncties' en een rekentool, zie www.ontruimenbijbrand.nl.