



Toezicht en handhaving bij "grote brandcompartimenten"

Dit informatieblad is specifiek bedoeld voor personen die zijn belast met het toezicht op en de handhaving van de brandveiligheidsvoorschriften op grond van het Bouwbesluit 2003 en het Gebruiksbesluit. Uitgangspunt hierbij is dat de lezer voldoende voorkennis heeft van de desbetreffende brandveiligheidsvoorschriften en de procedures rond bestuursrechtelijke aanschrijvingen.

Beheersbaarheid van Brand

Volgens het Bouwbesluit 2003 moet een bouwwerk zijn ingedeeld in een of meerdere brandcompartimenten. Om te voorkomen dat een brand onbeheersbaar groot wordt en gevaar oplevert voor de in het bouwwerk aanwezige personen of overslaat naar naburige objecten is het vloeroppervlak van een brandcompartiment gebonden aan een maximum. In het algemeen geldt op grond van de nieuwbouweis dat een brandcompartiment niet groter mag zijn dan 1000 m². Deze beperking van het vloeroppervlak levert soms bij industriële bouwwerken, warenhuizen en bouwmarkten problemen op in het gebruik van het bouwwerk. Daarom biedt het Bouwbesluit 2003 de mogelijkheid grotere brandcompartimenten toe te passen, mits deze voldoende brandveilig zijn ingericht. Daarbij moet speciaal rekening worden gehouden met de beperking van de uitbreiding van brand, adequate vluchtroutes en voorzieningen voor de bestrijding van brand.

Wanneer iemand een groot brandcompartiment wil gaan realiseren, zal hij in de bouwvergunningprocedure voldoende aannemelijk moeten maken dat het compartiment voldoende brandveilig zal zijn ingericht. Dat kan hij bijvoorbeeld doen aan de hand van het model Beheersbaarheid van Brand 2007 (BvB). Het model BvB is een rekenmethode die uitgaat van een bepaalde vuurlast die in een bouwwerk aanwezig zal zijn. Afhankelijk van de uitkomst van die berekening kan het noodzakelijk zijn dat er aanvullende brandveiligheidsmaatregelen worden getroffen. Naast bouwkundige maatregelen gaat het vaak om installatietechnische oplossingen zoals een sprinkler- of RWA-installatie. Om de brandveiligheid tijdens het gebruik van het bouwwerk voldoende te waarborgen is het wel van belang dat de toegepaste brandveiligheidsinstallaties naar behoren blijven functioneren en niet meer materiaal in het grote brandcompartiment aanwezig is dan op basis van de BvB-berekening is vergund. Dit is primair de verantwoordelijkheid van de eigenaar/ exploitant van het bouwwerk. Daarnaast hebben burgemeester en wethouders een toezichttaak en dienen zij bij overtredingen handhavend op te treden.

Gebruiksbesluit

Met de inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit zijn de voorschriften voor het brandveilig gebruik van bouwwerken op landelijk niveau geüniformeerd. Tot 1 november 2008 waren die eisen opgenomen in de gemeentelijke bouwverordeningen. Naast het voldoen aan de algemeen geldende voorschriften moest er voor diverse bouwwerken op grond van de bouwverordening een gebruiksvergunning worden aangevraagd. De gebruiksvergunning was noodzakelijk voor bouwwerken

met een groter risico op brand of bouwwerken waarbij de kans op slachtoffers bij brand groter was. Volgens de Modelbouwverordening van de VNG was een gebruiksvergunning verplicht bij het verschaffen van nachtverblijf aan meer dan tien personen, het verschaffen van dagverblijf aan meer dan tien gehandicapten en voor bouwwerken voor meer dan 50 personen.

Aanvullend op de in de Modelbouwverordening benoemde gebruiksvergunningplichtige categorieën bouwwerken stelden veel gemeenten echter een gebruiksvergunning verplicht als op grond van het Bouwbesluit 2003 gebruik was gemaakt van het model BvB. Net zomin als dit was opgenomen in de Modelbouwverordening kent het Gebruiksbesluit die gebruiksvergunningplicht. Omdat het Gebruiksbesluit een landelijke AMvB is, hebben gemeenten niet de mogelijkheid daarnaast die vergunning alsnog te eisen. Dat wil echter niet zeggen dat burgemeester en wethouders onvoldoende instrumenten hebben om handhavend op te treden.

Toezicht en handhaving

In de praktijk komt het regelmatig voor dat in een groot brandcompartiment meer materialen zijn opgeslagen dan verantwoord is volgens de BvB-berekening, op grond waarvan eerder de bouwvergunning is verleend. Om er voor te zorgen dat die onvoldoende veilige situatie wordt opgeheven, is het van belang dat burgemeester en wethouders handhavend optreden. Dat doen zij door de eigenaar van het bouwwerk aan te schrijven. Indien het bouwwerk wordt gebruikt door een andere exploitant, wordt de aanschrijving ook aan hem gericht. Naast de vereiste zaken volgens de Algemene wet bestuursrecht worden in de aanschrijving de volgende aspecten opgenomen:

- Aard van de overtreding.
- Strijdig met welke artikelen.
- Hoe de overtreding te beëindigen.

Aard van de overtreding

Voor het doen van een aanschrijving dienen burgemeester en wethouders in de eerste plaats inzichtelijk te maken wat er te veel aan brandbaar materiaal in het grote brandcompartiment aanwezig is. Zij kunnen echter niet van de exploitant afdwingen dat deze een overzicht geeft van de hoeveelheid materialen die op dat moment is opgeslagen. Overeenkomstig het bestuursrecht is het namelijk de taak van burgemeester en wethouders om aan te tonen dat er sprake is van een overtreding. Daarentegen kan onmogelijk van de toezichthouder worden verlangd dat deze alle materialen in het grote brandcompartiment stuk voor stuk telt om vervolgens in detail te kunnen rapporteren over de opgeslagen hoeveelheid. De wetgever gaat er van uit dat de toezichthouder in de praktijk een realistische berekening maakt met een detailniveau dat in redelijkheid van hem kan worden verlangd. Dit kan bijvoorbeeld door een maatgevend deel van de opslag gedetailleerd te berekenen en die uitkomst vervolgens te extrapoleren naar de totale opslag. Aan de hand van de inventarisatie die de toezichthouder heeft gemaakt kan vervolgens aantoonbaar worden gemaakt dat er meer materialen in het bouwwerk aanwezig zijn dan eerder was aangegeven bij de aanvraag van de bouwvergunning en dat daardoor een eventuele brand onbeheersbaar groot kan worden. Behalve het bovenstaande dient de ondernemer zich te realiseren dat de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 een rechtstreekse werking hebben, waardoor hij direct in overtreding is als hij zich niet houdt aan een voorschrift uit dit besluit.

De eerdergenoemde "aanschrijving" kan in die zin worden gezien als een voor-aankondiging voor handhavend optreden van burgemeester en wethouders.

Strijdig met welke artikelen

Indien in een brandcompartiment meer materialen zijn opgeslagen dan is aangegeven in een eerder door burgemeester en wethouders geaccepteerde BvB-berekening en zij van mening zijn dat sprake is van een onvoldoende veilige situatie, kunnen zij handhavend optreden. In de aanschrijving moet onder andere worden aangegeven aan welke wettelijke eisen niet wordt voldaan. Voor een complete aanschrijving dienen de volgende artikelen van het Bouwbesluit 2003 te worden benoemd.

Het brandcompartiment is groter dan bedoeld in afdeling 2.13

Om te voorkomen dat een brand onbeheersbaar groot wordt is een bouwwerk opgedeeld in één of meer brandcompartimenten. Dit is geregeld in afdeling 2.13 van het Bouwbesluit 2003. Als bij het verlenen van een bouwvergunning gebruik is gemaakt van BvB ligt het misschien niet direct voor de hand om op grond van afdeling 2.13 aan te schrijven. Voor de volledigheid van de aanschrijving is het echter van belang te constateren dat sprake is van een strijdigheid met dit artikel en de onveilige situatie die daarmee samenhangt. Volgens de nieuwbouweis is een brandcompartiment niet groter dan 1000 m² (logiesfunctie maximaal 500 m²). De voorschriften voor bestaande bouw kennen grenswaarden van 3000 m², 2000 m² en 1000 m². Indien een bouwwerk niet voldoet aan de nieuwbouweis maar wel aan de grenswaarde voor bestaande bouwwerken, dienen burgemeester en wethouders te motiveren waarom er sprake zou zijn van een onvoldoende veilige situatie. Uiteraard kan die motivatie worden onderbouwd met de eerder verleende bouwvergunning waar de originele BvB-berekening deel van uitmaakt.

Bouwwerk niet brandveilig ingericht overeenkomstig afdeling 2.22

Dankzij de inventarisatie van de brandbare materialen kunnen burgemeester en wethouders tot de conclusie komen dat een eventuele brand onbeheersbaar groot wordt. Een grotere hoeveelheid opgeslagen materiaal zorgt er namelijk voor dat een brand heftiger is en dat deze zich sneller voortplant. Door die snelle branduitbreiding en rookontwikkeling is de kans groter dat aanwezige personen onvoldoende gelegenheid hebben het aansluitende terrein veilig te bereiken. Burgemeester en wethouders kunnen op deze wijze aannemelijk maken dat de in het bouwwerk aanwezige brandpreventieve voorzieningen ontoereikend zijn om een brand te beperken en dat een eventuele brand voor de brandweer niet meer beheersbaar is. Omdat het bouwwerk zodoende onvoldoende brandveilig is ingericht is er sprake van strijdigheid met de voorschriften die vallen onder afdeling 2.22 van het Bouwbesluit 2003.

Een veelvoorkomende misvatting bij de toepassing van BvB is dat er dan sprake is van gelijkwaardigheid op grond van artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003. Hoewel er praktisch gezien wel sprake kan zijn van een gelijkwaardigheidsooplossing is dat feitelijk niet het geval. Oplossingen voor grote brandcompartimenten – zoals BvB – worden namelijk toegepast op grond van afdeling 2.22 "Grote brandcompartimenten".

Hoe de overtreding te beëindigen

In dit geval is het mogelijk de overtreding op verschillende manieren te beëindigen. De wijze waarop de overtreding daadwerkelijk wordt beëindigd bepaalt de overtreder zelf. Dit kan niet worden voorgeschreven door burgemeester en wethouders. De overtreder heeft daarbij de volgende keuzes.

Verkleinen van het grote brandcompartiment

Door het grote brandcompartiment te verkleinen of op te delen in meerdere kleine brandcompartimenten wordt het uitbreidingsgebied van een eventuele brand beperkt en mag verondersteld worden dat deze voldoende beheersbaar blijft. Met deze oplossing wordt voldaan aan het Bouwbesluitvoorschrift over de omvang van brandcompartimenten, het artikel over grote brandcompartimenten is daarnaast niet meer van toepassing. Aangezien geen sprake meer is van een "groot brandcompartiment" wordt er ook in beginsel niet van uitgegaan dat de brandweer een binnenaanval zal uitvoeren om de branduitbreiding te beperken. Er zal dan ook minder snel sprake zijn van belemmering van de brandbestrijding bij een relatief omvangrijke materiaalopslag in het compartiment.

Nieuwe BvB-berekening / aanpassen brandpreventieve inrichting

Aan de hand van de hoeveelheid materiaal in het grote brandcompartiment kan de eigenaar/ exploitant een nieuwe BvB-berekening maken en deze ter goedkeuring voorleggen aan burgemeester en wethouders. Indien deze daarmee akkoord gaan, wordt de daadwerkelijke omvang van de materiaalopslag feitelijk gelegitimeerd. De indiener zal er wel rekening mee moeten houden dat uit die nieuwe BvB-berekening kan blijken dat aanvullende brandpreventieve voorzieningen noodzakelijk zijn. Hierbij kan men denken aan het verbeteren van de WBDBO of het aanbrengen van een specifieke brandbeveiligingsinstallatie zoals een sprinkler. Bij deze oplossing wordt er aangetoond dat het bouwwerk voldoet aan het gestelde in afdeling 2.22 van het Bouwbesluit 2003 en hoeft niet voldaan te worden aan het artikel over de maximale omvang van brandcompartimenten. Het is wel van belang dat niet alleen wordt nagegaan of het brandcompartiment voldoende veilig is ingericht maar ook of de vluchtroutes toereikend zijn en of een brand goed kan worden bestreden. Uit de aangepaste berekening en de eventuele aanvullende brandpreventieve voorzieningen blijkt dat er in beginsel een voldoende veilige situatie is voor de brandweer om de brand beheersbaar te houden. De bestrijding van brand wordt zodoende niet belemmerd.

Te veel aan materialen verwijderen

Bij de realisatie van het bouwwerk heeft de aanvrager aan de hand van een goedgekeurde BvB-berekening aangetoond dat het grote brandcompartiment voldoende veilig is bij een bepaalde maximale hoeveelheid opgeslagen materiaal. In veel gevallen is het dan ook de meest eenvoudige optie om het te veel aan brandbare materialen, ten opzichte van die originele berekening, te verwijderen. Daarmee wordt er weer voldaan aan de vergunde situatie en wordt dus ook voldaan aan de desbetreffende eisen uit het Bouwbesluit 2003. Bij het voldoen aan de eerder afgesproken hoeveelheden materiaal wordt er tevens van uit gegaan dat de brandweer een eventuele brand zonder belemmeringen kan bestrijden.