



RAADGEVENDE INGENIEURS

Nieman

Bouwfysica, -techniek en -regelgeving

Artikel 2.118

Onderzoek naar de juridische toegevoegde waarde van prestatie-eisen in het Bouwbesluit 2012 voor de capaciteit van vluchtroutes in bestaande bouwwerken.

Artikel 2.118

Onderzoek naar de juridische toegevoegde waarde van prestatie-eisen in het Bouwbesluit 2012 voor de capaciteit van vluchtroutes in bestaande bouwwerken.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG
(070) 426 64 26

Vertegenwoordigd door: de heer ing. M.J.L. Balk

Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.

Vestiging Utrecht
Postbus 40217
3504 AA Utrecht
T 030 - 241 34 27
utrecht@nieman.nl
www.nieman.nl

Uitgevoerd door: mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer
Met medewerking van: dr.ir. M. (Rien) van Overveld

Referentie: Wu130630aaA0.jhu
Status: definitief
Datum: 17 juli 2014

Samenvatting

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Nieman Raadgevende Ingenieurs gevraagd onderzoek te doen naar de juridische toegevoegde waarde van het stellen van voorschriften voor de capaciteit van een vluchtroute voor bestaande bouw in het Bouwbesluit 2012. De bevoegdheid tot het stellen van dergelijke voorschriften is in artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 opgenomen. Invulling hiervan heeft echter nog niet plaatsgevonden. Het Overlegplatform Bouw (OPB) heeft aan het Ministerie geadviseerd om eerst onderzoek uit te voeren of deze voorschriften vanuit juridisch oogpunt wel echt noodzakelijk te zijn, alvorens hier invulling aan te geven. Dit onderzoek ziet hierop. Onderzocht is welke toegevoegde waarde zulke voorschriften zouden hebben ten opzichte van de huidige juridische situatie.

De voorschriften voor de capaciteit van vluchtroutes zijn bouwkundige voorschriften; er wordt hiermee onder andere een eis gesteld aan de afmetingen van ruimten, trappen, enzovoorts waardoor of waarover een vluchtroute voert. Er is een nauwe relatie tussen deze bouwkundige voorschriften en het aantal personen wat in een gebouw toelaatbaar is. Ook de gebruiksvoorschriften zijn daarom relevant en bij dit onderzoek betrokken.

In het huidige stelsel heeft het bevoegd gezag ook met het ontbreken van bouwkundige voorschriften voor niveau bestaande bouw de mogelijkheid om extra capaciteit door het treffen van bouwkundige voorzieningen af te dwingen. Hiervoor geldt echter een motiveringsplicht, die door de introductie van Bouwbesluit 2012 is verzaamd. Het ontbreken van voorschriften van niveau bestaande bouw maakt daarom dat handhaving van de bouwkundige voorschriften wat betreft de capaciteit van bestaande vluchtroutes complexer is geworden. Uit in het kader van dit onderzoek met gemeenten gehouden interviews blijkt echter dat het afdwingen van bouwkundige voorzieningen in de praktijk niet plaatsvindt. Men kiest er bij een wanverhouding tussen de capaciteit van de aanwezige vluchtroutes in een bestaand gebouw en het aantal aanwezige personen eerder voor om het gebruik van het gebouw voor wat betreft het aantal personen te beperken.

Het gebruik van het gebouw wat betreft het aantal personen kan primair worden beperkt door dit als een voorwaarde op te leggen na een gebruiksmelding, of als voorschrift op te nemen in een omgevingsvergunning brandveilig gebruik. Nu het Bouwbesluit 2012 geen prestatie-eisen bevat voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes, is niet in alle gevallen objectief aan te geven hoeveel personen in een bestaand gebouw toelaatbaar zijn. Er is een categorie bestaande gebouwen waarvoor dit wel is aan te geven, bijvoorbeeld omdat dit in een oude gebruiksvergunning is vastgelegd. Het kan ook voorkomen dat Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw een andere prestatie-eis bevat waaruit dit toelaatbaar aantal personen volgt; bijvoorbeeld omdat er maar één vluchtroute aanwezig is. Is dat echter niet het geval, dan kan op basis van de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 niet vastgesteld worden hoeveel personen aanwezig mogen zijn. Ditzelfde geldt voor verbouwsituaties. Bij verbouwsituaties moet gebouwd worden volgens het rechtens verkregen niveau, wat er kort gezegd op neer komt dat het aanwezige veiligheidsniveau niet mag verslechteren. Het kan echter voorkomen dat dit rechtens verkregen niveau wordt gevormd door de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. In dat geval is niet objectief te bepalen welke capaciteit van vluchtroutes aanwezig moet zijn, en dus ook niet hoeveel personen toelaatbaar zijn. Tot slot kan dit spelen in geval van functiewijziging, bijvoorbeeld bij het wijzigen van een industriegebouw naar een bijeenkomstfunctie; ook hierbij is niet objectief aan te geven hoeveel personen toelaatbaar zijn. In de praktijk wordt hier blijkens de interviews pragmatisch mee omgegaan: men hanteert voor de capaciteit van vluchtroutes de nieuwbouwvoorschriften. Aanvragers doen dit doorgaans zelf

reeds, en als ze dit niet doen is een gesprek vaak voldoende om de aanvrager er van te overtuigen om dit wel te doen.

Het ontbreken van eisen voor de capaciteit van vluchtroutes leidt dus niet tot praktische problemen. Dit geldt voor zowel het handhaven van de bouwkundige voorschriften als bij het stellen van beperkingen aan het gebruik van bestaande gebouwen.

Evenwel zijn er vanuit juridisch oogpunt wel enkele kanttekeningen bij het huidige stelsel te plaatsen. Het ontbreken van voorschriften voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes leidt er toe dat voor burgers niet in alle gevallen op voorhand kenbaar is hoeveel personen in een bestaand gebouw toelaatbaar zijn. Theoretisch is het bijvoorbeeld mogelijk dat men een omgevingsvergunning voor bouwen voor een verbouwing aanvraagt waarin een aantal personen staat aangegeven, maar dat men na realisatie wordt geconfronteerd met een gebruiksbeperking; men gebruikt de nieuwbouwvoorschriften deels ook "bij gebrek aan beter". Dit staat op gespannen voet met het beginsel van rechtszekerheid. Tevens is het voor toetsers niet duidelijk welk toetskader gehanteerd dient te worden. Dit brengt het risico op rechtsongelijkheid met zich mee; het is mogelijk dat er verschillen tussen gemeenten en zelfs binnen eenzelfde gemeente ontstaan bij de bepaling van het maximaal aantal toelaatbare personen in een bestaand gebouw. In het huidige stelsel, zonder voorschriften voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes, zou dit opgelost kunnen worden door hiervoor gemeentelijke beleidsregels op te stellen. Uit de interviews blijkt dat dit niet plaatsvindt en dat men dit ook niet wenselijk acht. Het ontbreken van voorschriften voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes staat daarom op gespannen voet met de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Het Bouwbesluit is in 1992 juist geïntroduceerd om rechtszekerheid te bieden en om te voorkomen dat er per gemeente verschillende voorschriften werden gehanteerd. De nuancering die hierbij overigens gemaakt kan worden is dat het spanningsveld met de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid begrenst wordt door de nieuwbouwvoorschriften. De nieuwbouwvoorschriften van Bouwbesluit 2012 bieden meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid dan de voorschriften van Bouwbesluit 2003.

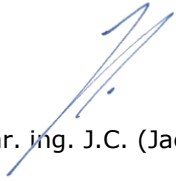
De mate waarin invulling wordt gegeven aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn uiteindelijk een rechtspolitieke keuze. Evenwel kan worden geconstateerd dat het huidige stelsel, zonder voorschriften voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes, op gespannen voet staat met de mate van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid die oorspronkelijk met het Bouwbesluit is beoogd, en dat handhaving complexer is geworden.

Het merendeel van de geïnterviewde gemeenten onderkent dit spanningsveld en geeft daarom aan het wenselijk te vinden dat er invulling wordt gegeven aan de voorschriften voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes. Dit zal volgens hen voor meer duidelijkheid zorgen bij zowel de toetsers als de aanvrager. Dat er zich in de praktijk bij de geïnterviewde gemeenten tot nu toe geen knelpunten voor hebben gedaan wil bovendien niet zeggen dat dit zich in de toekomst ook niet voor zullen doen.

Het is daarom aan te bevelen om invulling te geven aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 en te voorzien in voorschriften voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes. Denkbaar is dat aansluiting wordt gezocht bij de nieuwbouweisen, in combinatie met een overgangsrecht om te voorkomen dat verworven rechten teniet gedaan worden. Dit is zowel vanuit historisch perspectief verdedigbaar (de huidige nieuwbouwvoorschriften zijn een verruiming van wat in het verleden gangbaar was) als vanuit de huidige praktijk. Een alternatief zou zijn om te volstaan met een functionele eis, waarin richting wordt gegeven aan de eisen die gesteld kunnen worden.

Utrecht, 17 juli 2014

Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.



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

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding onderzoek	6
1.2 Onderzoeksvraag	6
1.3 Wijze van onderzoek	7
1.4 Opbouw onderzoek	7
Hoofdstuk 2 Introductie	8
2.1 Het begrip 'capaciteit van vluchtroute'	8
2.2 Capaciteit vluchtroute versus aantal personen	10
Hoofdstuk 3 Historisch overzicht	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Periode tot 1992: gemeentelijke verordeningen	12
3.3 1992: Bouwbesluit (1992) en gemeentelijke bouwverordening	15
3.3.1 <i>Nieuwe regelingen</i>	15
3.3.2 <i>Bouwbesluit (1992) fase 1</i>	17
3.3.3 <i>Bouwbesluit (1992) fase 2</i>	18
3.3.4 <i>Model-bouwverordening 1992</i>	20
3.4 Bouwbesluit 2003	21
3.5 Gebruiksbesluit 2008 en Wabo	24
3.6 Bouwbesluit 2012	26
Hoofdstuk 4 Het speelveld (1): Bouwbesluit 2012	27
4.1 Inleiding	27
4.2 Bouwbesluit 2012: algemeen	27
4.2.1 <i>Grondslag</i>	27
4.2.2 <i>Opzet Bouwbesluit 2012</i>	27
4.2.3 <i>Gelijkwaardigheid</i>	29
4.3 Bouwkundige voorschriften	29
4.3.1 <i>Voorschriften capaciteit vluchtroutes Bouwbesluit 2012</i>	29
4.3.2 <i>Verbouw</i>	32
4.3.3 <i>Gelijkwaardigheid</i>	36
4.4 Voorschriften voor brandveilig gebruik	36
4.4.1 <i>Artikel 1.2 Bouwbesluit 2012</i>	36
4.4.2 <i>Restrisicobepaling</i>	39
Hoofdstuk 5 Het speelveld (2): juridische werking	42
5.1 Inleiding	42

5.2	Bouwkundige voorschriften	42
5.2.1	<i>Bouwbesluit niveau bestaande bouw</i>	42
5.2.2	<i>Hoger niveau dan niveau bestaande bouw</i>	45
5.2.3	<i>Nieuwbouw en verbouw</i>	46
5.3	Voorschriften brandveilig gebruik Bouwbesluit 2012	47
5.4	Beperking aantal personen door middel van besluit	47
5.4.1	<i>Voorschriften in de omgevingsvergunning brandveilig gebruik</i>	47
5.4.2	<i>Voorwaarde na gebruiksmelding</i>	49
5.5	Zorgplichtbepaling Woningwet	50

Hoofdstuk 6 De verhouding tussen voorschriften nader bezien 52

6.1	Inleiding	52
6.2	Uitgangspunten voor de voorschriften voor bestaande bouw	53
6.3	Bestaande bouw versus nieuwbouw	53
6.4	Veilig vluchten niveau bestaande bouw in relatie tot aanwezige personen	55
6.5	Beperking aantal personen	57
6.6	Ruimte voor gemeentelijke beleidsregels	60
6.6.1	<i>Bevoegdheid voor beleidsregels</i>	60
6.6.2	<i>Gemeentelijke praktijk: Beleid bestaande bouw</i>	61
6.6.3	<i>Bevoegdheid voor brandveiligheidsbeleid</i>	62
6.6.4	<i>Kritiek op de gemeentelijke beleidsregels</i>	63

Hoofdstuk 7 Analyse jurisprudentie 65

7.1	Inleiding	65
7.2	Meewegen bouwkundige context bij gebruiksbepaling	65
7.3	Misbruik van bevoegdheid	66
7.4	Toepassen van nieuwbouwvoorschriften	67
7.5	Strengere eisen dan niveau nieuwbouw	69
7.6	Bouwkundige aanpassingen	72

Hoofdstuk 8 Toepassing in de praktijk 76

8.1	Inleiding	76
8.2	Resultaat interviews	76

Hoofdstuk 9 Het stelsel gewogen 78

9.1	Kenmerken huidige stelsel	78
9.2	Handhaving van de voorschriften	79
9.2.1	<i>Inleiding</i>	79
9.2.2	<i>Handhaving bouwkundige voorschriften</i>	79
9.2.3	<i>Beperken aantal personen</i>	81

9.2.4	<i>Niet-meldingplichtig of -vergunningplichtig gebruik</i>	84
9.2.5	<i>Conclusie handhaving</i>	85
9.3	Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid	86
9.3.1	<i>Inleiding</i>	86
9.3.2	<i>Een stelsel zonder prestatie-eis</i>	86
9.3.3	<i>Beoordelingsvrijheid bevoegd gezag</i>	89
9.3.4	<i>Voor welk soort situaties is dit relevant?</i>	90
9.3.5	<i>Conclusie rechtszekerheid en rechtsgelijkheid</i>	92

Hoofdstuk 10 Conclusie en aanbevelingen 94

10.1	Beantwoording deelvragen	94
10.2	Beantwoording onderzoeksvraag	96
10.3	Aanbevelingen	98

Bijlage 1 Geraadpleegde bronnen

Bijlage 2 Interviews gemeenten

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft Nieman Raadgevende Ingenieurs gevraagd onderzoek te doen naar de juridische toegevoegde waarde van het stellen van voorschriften voor de capaciteit van een vluchtroute voor bestaande bouw, zoals bedoeld in artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012. Het Bouwbesluit 2012 geeft in artikel 2.118 de bevoegdheid om voorschriften te geven in de Regeling Bouwbesluit 2012 voor de capaciteit van vluchtroutes van bestaande bouwwerken:

“Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over de capaciteit van een vluchtroute.”

Invulling hiervan heeft nog niet plaatsgevonden. In het kader van het onderzoek naar de invulling van artikel 2.118 heeft Efectis in 2013 ook een onderzoek uitgevoerd. Hierbij was onderzocht hoe in andere landen de capaciteit van vluchtroutes is geregeld. Uit dit onderzoek bleek onder meer dat niet alle landen specifieke voorschriften voor bestaande gebouwen hebben. De meeste onderzochte landen hanteert als basisregel dat bestaande gebouwen moeten voldoen aan het eiseniveau ten tijde van de bouwvergunning, zonder uitgeschreven minimumeisen. Het onderzoek heeft niet geleid tot bruikbare buitenlandse eisen die zouden kunnen worden gehanteerd voor de invulling van artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012.¹

Het Overlegplatform Bouw (OPB) heeft aan het Ministerie geadviseerd om eerst onderzoek uit te voeren of deze voorschriften vanuit juridisch oogpunt wel echt noodzakelijk zijn, alvorens hier invulling aan te geven. Dit onderzoek voorziet hierin. Onderzocht is welke toegevoegde waarde zulke voorschriften zouden hebben ten opzichte van de huidige juridische situatie.

1.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke toegevoegde waarde heeft het introduceren van prestatievoorschriften op basis van artikel 2.118 voor de capaciteit van vluchtroutes voor een bestaand bouwwerk ten opzichte van de huidige juridische situatie?

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de antwoorden op volgende twee deelvragen:

- 1. Welke juridische mogelijkheden kent de bouwregelgeving om in een bestaand bouwwerk het maximaal toelaatbaar aantal personen te begrenzen?*
- 2. Leidt het ontbreken van voorschriften voor de capaciteit van vluchtroutes (art 2.118) voor een bestaand bouwwerk in de praktijk tot juridische problemen?*

Met de beantwoording van de eerste deelvraag wordt een overzicht gegeven van de huidige minimumvoorschriften die het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw vanuit het oogpunt van brandveiligheid stelt aan het maximaal toegestane aantal personen in een bestaand bouwwerk. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt welke juridische mogelijkheden er zijn om aanvullende eisen te stellen, boven de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Met de beantwoording van de tweede deelvraag wordt

¹ Van Mierlo, Tromp, Van Agtmaal 2013, p. 27, 28.

een analyse gemaakt naar mogelijke juridische knelpunten die de huidige regeling met zich mee brengt. De analyse is voornamelijk uitgevoerd uit het oogpunt van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en handhaving. De antwoorden op beide deelvragen leiden tot een antwoord op de hoofdvraag.

1.3 Wijze van onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd door bestudering van de wetsteksten, de wetsgeschiedenis, jurisprudentie, en literatuur. Er zijn interviews gehouden met een vijftal gemeenten, waarbij deze bevraagd zijn op hun beleving van het functioneren van het huidige stelsel. Er heeft geen empirisch onderzoek plaatsgevonden naar de beleving die gebouweigenaars/gebruikers hebben.

Het onderzoek ziet alleen op de toepassing van de prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2012. In het kader van de capaciteit van vluchtroutes zijn tal van gelijkwaardige oplossingen denkbaar; de mogelijkheid van gelijkwaardige oplossingen wordt in dit onderzoek alleen summier en zijdelings behandeld. Verder ziet dit onderzoek alleen op de capaciteit van vluchtroutes die wordt gerealiseerd door de bouwkundige context. Ook inrichting heeft invloed op de capaciteit van vluchtroutes; dit wordt verder niet behandeld.

1.4 Opbouw onderzoek

In het tweede hoofdstuk worden enkele begrippen nader geïntroduceerd, zoals het begrip 'capaciteit van vluchtroutes'. Het derde hoofdstuk geeft een historisch overzicht van de bouwregelgeving en de regelgeving voor brandveilig gebruik. In het vierde en vijfde hoofdstuk wordt het speelveld van de huidige regeling in kaart gebracht: de relevante eisen die het Bouwbesluit 2012 stelt en de juridische werking van deze voorschriften. In de hoofdstukken zes en zeven wordt de bedoeling van de wetgever en de toepassing door de bestuursrechter op een aantal onderdelen nader beschouwd; het betreft vooral een analyse van de verhouding tussen de nieuwbouwvoorschriften, de voorschriften voor bestaande bouw en de gebruiksvoorschriften. In het achtste hoofdstuk wordt een verslag gedaan van toepassing van het huidige stelsel in de praktijk. Het negende hoofdstuk vormt het sluitstuk waarin het stelsel wordt gewogen, in het licht van de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en vanuit het oogpunt van handhaving. Het onderzoek wordt in het tiende hoofdstuk afgesloten met een conclusie en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Introductie

2.1 Het begrip 'capaciteit van vluchtroute'

In dit onderzoek staat de vraag centraal of het noodzakelijk is om invulling te geven aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012. Hierin is aangegeven dat er voorschriften kunnen worden gegeven over de "capaciteit van een vluchtroute" in bestaande bouwwerken:

"Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over de capaciteit van een vluchtroute."

In geval van brand zal een bouwwerk, of het bedreigde deel van het bouwwerk, zo snel mogelijk ontruimd moeten worden. De ontruimingstijd van het gebouw wordt onder meer bepaald door de tijd die personen nodig hebben om zich in het bouwwerk te verplaatsen. De capaciteit van vluchtroutes is hierbij van groot belang. De capaciteit van een vluchtroute wordt per tijdseenheid in eerste instantie bepaald door de afmetingen van de ruimte waardoor een vluchtroute voert: de oppervlakte van ruimten en de vrije de breedte van bijvoorbeeld trappen en deuropeningen. Hoe groter deze afmetingen zijn, hoe groter het aantal personen hiervan bij vluchten gebruik kan maken, en hoe sneller dus het bouwwerk ontruimd is.

Er kan voor wat betreft de capaciteit van de vluchtroute onderscheid gemaakt worden tussen de opvangcapaciteit en de doorstroomcapaciteit. De *opvangcapaciteit* van een vluchtroute wordt bepaald door de oppervlakte van ruimten; opvangcapaciteit drukt uit hoeveel personen gelijktijdig in een ruimte waardoor een vluchtroute voert aanwezig kunnen zijn. Opvangcapaciteit wordt uitgedrukt in het aantal personen dat per vierkant meter vloeroppervlakte aanwezig kan zijn. Dit is relevant voor personen die het subbrandcompartiment waar de brand plaatsvindt zijn ontvlucht, maar de vluchtroute niet direct kunnen vervolgen.² De *doorstroomcapaciteit* drukt uit hoeveel personen per meter vrije breedte van een ruimte of doorgang per tijdseenheid kunnen passeren. De doorstroomcapaciteit is dan ook bepalend voor de tijd die mensen nodig hebben om een veilige plaats te kunnen bereiken.³

De capaciteit van een vluchtroute wordt niet alleen bepaald door de bouwkundige context. Ook het gebruik van het gebouw is relevant, bijvoorbeeld in de vorm van het plaatsen van opslag in een gang of trappenhuis. Als gevolg hiervan zal de capaciteit van de vluchtroute gereduceerd worden. Een dergelijke belemmering van de capaciteit van vluchtroutes wordt reeds ondervangen door het Bouwbesluit 2012; zie hiervoor hoofdstuk 5. Belemmering van de capaciteit van een vluchtroute door inrichting valt niet onder het beoogde bereik van artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012, omdat het daar uitsluitend gaat over de bouwkundige dimensionering van vluchtroutes. Capaciteitsreductie van vluchtroutes als gevolg van inrichtingselementen valt dan ook buiten het bereik van dit onderzoek.

Het Bouwbesluit 2012 hanteert voor nieuwbouwsituaties het uitgangspunt dat het subbrandcompartiment waar een brand plaatsvindt binnen 1 minuut moet zijn verlaten.⁴ Het totale gebouw moet, afhankelijk

² Van Overveld 2003b, p. 148.

³ Ook de loopafstand kan een rol spelen. Dit is met name van belang om een subbrandcompartiment waarin brand is, tijdig te kunnen verlaten. Dit is voor bestaande bouw geregeld in artikel 2.112 lid 4 van het Bouwbesluit 2012. Voor de uitwerking van artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 speelt de loopafstand geen rol.

⁴ Artikel 2.108 lid 2 Bouwbesluit 2012, gelezen in samenhang met artikel 2.1 lid 1 Regeling Bouwbesluit 2012.

van de kwaliteit van de vluchtroutes, binnen 15, 20 of 30 minuten ontruimd zijn.⁵ De in het Bouwbesluit 2012 aangehouden tijd van 1 minuut is een rekentijd die een verregaande vereenvoudiging is van de werkelijke tijd die nodig zal zijn om een subbrandcompartiment te verlaten. De werkelijke vluchttijd is afhankelijk van de ontdekkingstijd, de besluitvormingstijd en de verplaatsingstijd.

- *Ontdekkingstijd*

De ontdekkingstijd is de tijd tussen het moment dat de brand begint en het moment dat het signaal dat er een brand is wordt waargenomen. De ontdekkingstijd is sterk afhankelijk van de aanwezigheid van een brandmeld- en ontruimingsalarminstallatie.

- *Besluitvormingstijd*

De besluitvormingstijd is de tijd die verstrijkt vanaf het waarnemen van een signaal dat er brand is tot het moment dat iedereen vlucht. Alle in een gebouw aanwezige personen moeten eerst een brandsignaal als zodanig herkennen en vervolgens daarop reageren door te gaan vluchten.

De duur van de besluitvormingstijd is afhankelijk van:

- het soort signaal;
- de persoonlijke kenmerken van de mensen in een gebouw; en
- het functioneren van de bedrijfshulpverleningsorganisatie (indien aanwezig).

Een ontruimingsalarminstallatie met gesproken berichten zal over het algemeen tot een korte ontruimingstijd leiden. De langste besluitvormingstijd is te verwachten als er geen ontruimingsalarminstallatie aanwezig is. Een kind, een bejaarde, een zieke of een persoon onder invloed van alcohol of drugs zal meer tijd nodig hebben om te ontvluchten dan een gezonde volwassene. Een goed getrainde bedrijfshulpverleningsorganisatie kan ertoe leiden dat de reactie aanzienlijk kleiner is dan in een situatie dat een bedrijfshulpverleningsorganisatie niet aanwezig is of niet functioneert.

- *Verplaatsingstijd*

De verplaatsingstijd is de tijd die, nadat de laatste persoon is begonnen te vluchten, alle personen daadwerkelijk een veilige plaats hebben bereikt. Deze tijd is afhankelijk van:

- de mobiliteit van de personen;
- de keuze van de routes;
- de eigenschappen van de routes; en
- het functioneren van de bedrijfshulpverleningsorganisatie (indien aanwezig).

Het aantal mensen dat slecht ter been is of alleen met hulp van derden kan vluchten heeft een grote invloed op de vluchtcapaciteit. Hier kan de bedrijfshulpverleningsorganisatie een belangrijke rol spelen. In de situatie dat er meer dan één uitgang is, zullen de mensen min of meer willekeurig naar de verschillende uitgangen vluchten. De mate waarin een herverdeling plaatsvindt, is afhankelijk van de mate waarop de mensen zicht hebben op de andere uitgangen. Bovendien kunnen alleen de achterste personen besluiten alsnog naar een andere uitgang te vluchten. Ook hier kan de bedrijfshulpverleningsorganisatie een belangrijke rol spelen. Gaat het vluchten uit een brandcompartiment waarin de brand is, dan kan alleen een andere uitgang worden bereikt als de brandhaard zich niet tussen deze personen en de andere uitgang bevindt.

⁵ Artikel 2.108 lid 2 Bouwbesluit 2012, gelezen in samenhang met artikel 2.1 lid 2 Regeling Bouwbesluit 2012.

De eigenschappen van de routes zijn vrijwel geheel tot uitdrukking gebracht in de capaciteitsberekening volgens artikel 2.108 van Bouwbesluit 2012 en artikel 2.1 van de Regeling Bouwbesluit 2012. De aangehouden tijd van 1 minuut betreft dan ook feitelijk alleen de verplaatsing onder ideale omstandigheden (zoals het exact verdelen van de capaciteit over de verschillende uitgangen) met mensen die goed ter been zijn. De capaciteit van de vluchtroutes moet hierop afgestemd zijn. Indien wordt voldaan aan de prestatie-eisen van artikel 2.108 van het Bouwbesluit 2012 en/of artikel 2.1 van de Regeling Bouwbesluit 2012 mag er van uitgegaan worden dat daar aan voldaan wordt.⁶ Voor bestaande gebouwen zijn hier dus nog geen concrete prestatievoorschriften voor gegeven.

2.2 Capaciteit vluchtroute versus aantal personen

De capaciteit van een vluchtroute is met name van belang voor gebouwen met een hoge bezettingsdichtheid.⁷ Dit zal doorgaans het geval zijn in bijeenkomstgebouwen, winkels en scholen. Uit onderzoek blijkt dat bij fatale branden in bijeenkomstgebouwen met name (de combinatie van) de volgende factoren bepalend zijn voor de fataliteit:

- Hoge bezettingsdichtheid;
- Aanwezigheid van brandbare versiering aan de wanden en het plafond
- Niet-beschikbare nooduitgangen.⁸

Er is een nauwe, wederkerige relatie tussen enerzijds het brandveilig gebruik van een bouwwerk in de vorm van het aantal personen dat aanwezig is en anderzijds de capaciteit van vluchtroutes. Zoals hierboven aangegeven gaat het bij de capaciteit van vluchtroutes om bouwkundige eisen. De aanwezige capaciteit van de vluchtroutes bepalen in belangrijke mate het aantal personen dat maximaal in het gebouw aanwezig kan zijn. Vanuit het perspectief van het gebruik van een bouwwerk veronderstelt een bepaald gewenst aantal personen in een bouwwerk een bepaalde minimaal benodigde capaciteit van vluchtroutes. De bouwkundige context (capaciteit vluchtroutes) en het feitelijke gebruik (aantal personen) zijn daarmee nauw met elkaar verbonden.

In het onderzoek naar de noodzaak voor het invulling geven aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 is het daarom van belang dat beperkingen die kunnen worden gesteld aan het toelaatbaar aantal personen in een bouwwerk in de beschouwing worden meegenomen. Van belang is vast te stellen wat de juridische verhouding tussen deze twee elementen is. Afhankelijk vanuit welk perspectief men de vraag stelt zal immers een andere juridische grondslag aangewezen moeten worden. Tevens is relevant of in alle gevallen eenduidig vastgesteld kan worden wat de verhouding tussen gebouw en gebruik dient te zijn: wanneer is er sprake van "te veel personen", of "te weinig capaciteit"?

⁶ Artikel 2.101 lid 1 Bouwbesluit 2012.

⁷ Hiermee is geenszins gezegd dat de capaciteit van vluchtroutes in gebouwen met een minder hoge bezettingsgraad (zoals een logiesgebouwen of een medisch centrum) niet belangrijk zou zijn.

⁸ Kobes 2008, p. 59.

Hoofdstuk 3 Historisch overzicht

3.1 Inleiding

De bouwkundige voorschriften waren vóór 1992 voornamelijk geregeld in de gemeentelijke bouwverordeningen, na 1992 in het Bouwbesluit. De voorschriften voor brandveilig gebruik waren vóór 1992 voornamelijk geregeld in de gemeentelijke brandveiligheidsverordeningen, vanaf 1992 in de gemeentelijke bouwverordeningen, vanaf 2008 in het Gebruiksbesluit en vanaf 2012 in het Bouwbesluit 2012. In onderstaand figuur 1 is dit schematisch weergegeven.

Bouwen	Periode	Brandveilig gebruik
gemeentelijke bouwverordening op basis van Woningwet 1901	1901	nauwelijks voorschriften
	jaren '40	verschillende regelingen
	1952	gemeentelijke brandbeveiligingsverordening op basis van Brandweerwet 1952
gemeentelijke bouwverordening op basis van Woningwet 1962 <i>Model-bouwverordening 1965 VNG verschijnt</i>	1962	<i>Model-brandbeveiligingsverordening 1974 VNG verschijnt</i>
	1965	
	1974	
	1985	gemeentelijke brandbeveiligingsverordening op basis van Brandweerwet 1985 <i>Model-brandbeveiligingsverordening 1985 VNG verschijnt</i>
Bouwbesluit (1992) op basis van Woningwet 1992	1992	gemeentelijke bouwverordening op basis van Woningwet 1992 <i>Model-bouwverordening 1992 VNG verschijnt</i>
Bouwbesluit 2003 op basis van Woningwet 2003 <i>Woningwet 2007: voorschriften Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw gelden voortaan rechtstreeks</i>	2003	<i>Woningwet 2007: voorschriften gemeentelijke bouwverordening gelden voortaan rechtstreeks</i>
	2007	
	2008	Gebruiksbesluit 2008 op basis van Woningwet 2007
	2010	Gebruiksvergunningplicht verplaatst naar de Wabo
Bouwbesluit 2012 op basis van Woningwet 2012	2012	Bouwbesluit 2012 op basis van Woningwet 2012

Figuur 1 - Schematische weergave regelingen bouwen en brandveilig gebruik bouwwerken

In dit hoofdstuk wordt een historisch overzicht gegeven betreffende de inhoud van deze voorschriften, voor wat betreft enerzijds de capaciteit van vluchtroutes (bouwkundig) en anderzijds het maximaal aantal toegestane personen (brandveilig gebruik). Zoveel als mogelijk worden de voorschriften chronologisch

behandeld. Dat is niet helemaal mogelijk, omdat – zoals bovenstaand figuur 1 ook laat zien – de ontwikkelingen van brandveilig gebruik en voor bouwen niet altijd synchroon liepen.

3.2 Periode tot 1992: gemeentelijke verordeningen

De voorschriften voor *bouwen* zijn voornamelijk gebaseerd op de Woningwet. De Woningwet werd in 1901 ingevoerd om slechte woonomstandigheden van huisvesting van arbeiders te verbeteren.⁹ De Woningwet bepaalde dat er een bouwverordening diende te zijn. Deze regeling was voor niet tot bewoning bestemde gebouwen echter niet exclusief; de bouwkundige eisen van deze gebouwen waren lang in verschillende wetten, besluiten en verordeningen geregeld.¹⁰ Naast gemeentelijke bouwverordeningen bestond er bijvoorbeeld een Bouwbesluit voor onderwijsgebouwen¹¹ en bestonden er provinciale verordeningen op de bejaardenoorden.¹² De bouwkundige voorschriften die zagen op brandveiligheid en veilig vluchten waren destijds niet heel concreet.

De regelingen ten aanzien van *brandveilig gebruik* zijn in Nederland voornamelijk na de Tweede Wereldoorlog ontstaan. Tijdens de oorlog had de bezetter voor een aantal centrale regelingen gezorgd, die de brandveiligheid regelde. Na de oorlog werd, ingegeven door de afkeer die was ontstaan tegen centraal geregelde zaken, direct een proces in gang gezet om deze regelingen van centraal naar decentraal niveau te brengen.¹³ Inzichten wat brandveilig gebruik betreft werden in die tijd 'afgekeken' vanuit ontwikkelingen in Amerika en Engeland.¹⁴ In 1952 werd de Brandweerwet ingevoerd,¹⁵ met daaronder een amvb, het Brandbeveiligingsbesluit bijzondere gebouwen.¹⁶ In de amvb waren bijzondere bevoegdheden geregeld voor burgemeester en wethouders ten aanzien van "bijzondere gebouwen" en "inrichtingen".¹⁷ In de periode na 1952 kwamen steeds meer gemeentelijke richtlijnen tot stand die de brandveiligheid regelde, via bijvoorbeeld brandbeveiligingsverordeningen.¹⁸

Er bestonden naast wetgeving ook richtlijnen, waarmee een nadere invulling aan de algemene bepalingen in de van toepassing zijnde regelgeving werd gegeven. De benodigde doorstroomcapaciteit werd destijds uitgedrukt in "eenheid van uitgangsbreedte" (E.U.B.). Deze – uit Engeland en Amerika afkomstige¹⁹ – eenheid bedroeg 0,55 m. In het restaurant van een warenhuis diende bijvoorbeeld volgens een *Richtlijn Warenhuizen* uit begin jaren '60, per 100 personen 2 E.U.B. aanwezig te zijn, met een minimum van 2 uitgangen van 1.10 m.²⁰ In nog oudere publicaties werd een 1 meter uitgangsbreedte per 100 personen aangehouden.²¹

⁹ Scholten 2001, p. 13, Sleutelaar 1902, p. 41, 42.

¹⁰ Flaman en Rottschäfer 1984a, p. 5.

¹¹ Flamen en Rottschäfer 1984a, bijlage I.

¹² Flamen en Rottschäfer 1984a, bijlage I.

¹³ Commissie-Alders 2001a, p. 60, IOOV 2002, p. IX, Witloks en Hagen 2005, p. 41.

¹⁴ Vergelijk Meenhorst 1949.

¹⁵ *Stb.* 1952, 362.

¹⁶ *Stb.* 1963, 347.

¹⁷ Flaman en Rottschäfer 1984c, p 2.

¹⁸ Commissie-Alders 2001a, p. 60, Van Galen 2004, p. 15, 16.

¹⁹ Meenhorst 1949, p. 124.

²⁰ Brandweer 1963, p. 7 en 8.

²¹ Förch 1923, p. 5.

Vóór 1992 was de Woningwet 1962 van kracht.²² De Woningwet 1962 gaf aan dat gemeenten verplicht waren om een bouwverordening te hebben, waarin onder meer voorschriften moesten zijn opgenomen vanuit het oogpunt van brandveiligheid voor het bouwen van gebouwen en met betrekking tot bestaande gebouwen.²³ De bouwverordening mocht geen voorschriften bevatten voor het brandveilig gebruik van gebouwen.²⁴ De voorschriften van de bouwverordening waren niet rechtstreeks werkend. Indien een bestaand bouwwerk niet aan de voorschriften van de bouwverordening voldeed, hadden burgemeester en wethouders de bevoegdheid (bij woningen: de verplichting) om door middel van een aanschrijving aanpassing af te dwingen.²⁵ De nieuwbouwvoorschriften golden als toetskader voor een aanvraag bouwvergunning.²⁶ Vanaf 1965 werd gewerkt met een modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor de gemeentelijke bouwverordeningen.²⁷ De *Model-bouwverordening 1965* gaf voor nieuw te bouwen bouwwerken minimum breedtematen voor deuropeningen en trappen.²⁸ Daarnaast bepaalde de bouwverordening dat er "nadere eisen" konden worden gesteld aan de aanwezigheid, de inrichting en de afmetingen van vluchtwegen in onder andere niet tot bewoning bestemde gebouwen.²⁹

Begin jaren '70 werd om structuur aan te brengen in de vele gemeentelijke regelingen en richtlijnen voor wat betreft brandveilig gebruik door de VNG ook een modelverordening ontwikkeld, de *Model-brandbeveiligingsverordening 1974*, waarin onder meer een vergunningstelsel werd opgenomen.³⁰ Dit vergunningstelsel kwam er op neer dat twee maanden voor ingebruikname van in de verordening opgesomde gebouwtypen met (afhankelijk van het type) meer dan vijftientig of vijftig bezoekers een "kennisgeving tot ingebruikname" gedaan moest worden.³¹ De vergunningplichtige typen van gebruik waren volgens het Nibra (het huidige Instituut Fysieke Veiligheid, IFV) indertijd enigszins arbitrair bepaald, zonder dat er een risicoanalyse aan ten grondslag had gelegen.³² Na de 'kennisgeving' gaf het college van burgemeester en wethouders een verklaring af die een gebruikstoestemming impliceerde met inachtneming van de eisen die het college stelde.³³ Veel eisen werden gesteld "a.v.p.o.", dat wil zeggen: afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden. De invulling van de eisen kwamen veelal tot stand op basis van overleg en advies van de brandweer.³⁴ Voor uitgangen en vluchtwegen werd verwezen naar de Aror (Algemene richtlijnen ontvluchting en redding).³⁵

Vanaf de jaren '80 ontstonden er diverse bouwkundige normen en publicaties voor te bouwen bouwwerken, aan de hand waarvan een invulling werd gegeven aan de mogelijkheid tot het stellen van "nadere eisen" voor nieuw te bouwen gebouwen in de gemeentelijke bouwverordening. Voor een aantal gebouwtypen werden brandveiligheidsvoorschriften in NEN-normen opgenomen. De NEN 3891 bevatte algemene, functionele brandveiligheidseisen. Daarnaast waren er nog normen voor woongebouwen (NEN 3892),

²² Woningwet van 12 juli 1962, *Stb.* 1962, 287.

²³ Bijvoorbeeld artikel 3, tweede lid, onder f, en artikel 4, tweede lid, onder c, Woningwet 1962. Bron: Lubach 1991.

²⁴ Artikel 6 Woningwet 1962. Bron: Lubach 1991.

²⁵ Artikel 24 en 25 Woningwet 1962. Bron: Lubach 1991.

²⁶ Artikel 48, lid 1, onder a, Woningwet 1962. Bron: Lubach 1991.

²⁷ *Stb.* 1991, 680. Bron: Van den Bercken 1995, p. 416.

²⁸ Artikel 86 t/m 92 Model-bouwverordening 1965. Bron: VNG 1965, p. 50 t/m 50d.

²⁹ Artikel 67 lid 5 Model-bouwverordening 1965. Bron: Flaman en Rottschäfer 1984b, p. 110, 111.

³⁰ Commissie-Alders 2001a, p. 61.

³¹ Flaman en Rottschäfer 1984c, p. 147.

³² Witloks & Hagen 2005, p. 41.

³³ Flaman en Rottschäfer 1984c, p. 147.

³⁴ Witloks & Hagen 2005, p. 10.

³⁵ Flaman en Rottschäfer 1984c, p. 164.

kantoren (NEN 3893) en logiesgebouwen (NEN 3894). In deze normen was wat betreft de breedte van uitgangen en vluchtwegen van logies- en kantoorgebouwen uitgegaan van een minimaal vereiste vrije breedte van 90 personen per meter uitgangsbreedte.³⁶ In de toelichting hierop was daarbij aangegeven dat de tot dan toe gebruikelijke sprongen (E.U.B.'s) van 0,55 meter onnodig groot waren en dat de capaciteit van de uitgangen in zeker mate evenredig is met de breedte van de uitgang. In de NEN 3891 was een uitleg gegeven ten aanzien van de achtergrond van de eis die voor breedte van de uitgangen van ruimten en vluchtwegen werd gehanteerd:

"Om de kans op gedrang in een uitgang zoveel mogelijk te beperken, omdat gedrang een snelle ontruiming ongunstig zal beïnvloeden, is het gewenst dat de breedte van de uitgangen aangepast wordt aan het aantal personen dat van die uitgang gebruik zal moeten maken bij brand. De vrije breedte van een uitgang tot 2 m hoogte ten minste 0,1 meter bedragen voor ieder aantal van 9 personen en resterende gedeelte daarvan dat van die uitgang gebruik moet kunnen maken, met een minimum van 0,85 m. Indien van een uitgang niet meer dan 5 personen gebruik moeten kunnen maken, mag de minimum breedte tot 0,6 m worden verminderd. Toelichting: Bij de bepaling van de capaciteit van een uitgang is er van uitgegaan dat een ruimte in ten hoogste 2,5 minuut ontruimd moet kunnen worden. Er dient echter rekening te worden gehouden dat een uitgang door brand geblokkeerd kan zijn, alsmede met aanwezigheid in de ruimte van bij brand zeer sterk rookontwikkende materialen aan inventaris. In verband hiermee is een veiligheidsfactor ingevoerd van 2,5, zodat de effectieve ontruimingstijd slechts $2,5 / 2,5 = 1$ minuut bedraagt. Aangezien in normale situaties valide personen een loopsnelheid hebben van 1 m/s, geeft dit bij een loopbreedte van 0,55 m en een afstand van de persoon in loopricting van 1,2 m een doorstroomcapaciteit van 50 personen per 0,55 m per minuut, hetgeen overeenkomt met 9 personen per 0,1 m per minuut."³⁷

Voor niet tot bewoning bestemde gebouwen werd de publicatie "Een brandveilig gebouw bouwen" in 1986 uitgegeven, een uitgave van de Nederlandse Brandweer Federatie en de gemeenten Amsterdam en Den Haag. Het doel van deze publicatie was om eenduidigheid te scheppen voor de overige gebouwen, waarvoor nog geen NEN-norm bestond.³⁸ Deze publicatie ging uit van een doorstroomcapaciteit van 100 mm per 9 personen; de minimale uitgangsbreedte diende 800 mm te bedragen.³⁹ In 1992 waren er daarnaast ontwerpnormen beschikbaar voor onderwijsgebouwen (NEN 6085), gezondheidszorggebouwen (NEN 6086).⁴⁰

De hiervoor genoemde normen en publicaties waren alleen van toepassing voor te bouwen gebouwen en gaven geen (afwijkende) voorschriften voor bestaande bouwwerken. Voor bestaande gebouwen had de Model-bouwverordening 1965 één bepaling, die als volgt luidde: "Een bouwwerk mag zich niet bevinden in een toestand die gevaar oplevert voor de veiligheid of nadeel voor de gezondheid dan wel schade of hinder voor de gebruikers of anderen of, voor wat tot bewoning bestemde gebouwen betreft, nadeel voor de bruikbaarheid van het gebouw ten gevolge van: (...) e. onvoldoende brandveiligheid; f. onvoldoende vluchtgelegenheid bij brand (...)." ⁴¹ Uit een onderzoek uit 1991 onder acht grote en kleinere gemeenten

³⁶ Artikel 4.11.1.2.3 NEN 3894:1985. Zie ook artikel 4.11.2.1.2 NEN 3894:1985.

³⁷ NEN 3891:1987, p. 34 en 36.

³⁸ NBF 1986, p. 2.

³⁹ Zie bijvoorbeeld NBF 1986, p. 9.

⁴⁰ Van Straalen, De Winter, Coppens en Vermande 2007, bijlage, onder "Geschiedenis Brandveiligheid".

⁴¹ Artikel 307 lid 1 Model-bouwverordening 1965. Bron: VNG 1965, p. 145.

bleek dat gemeenten in de praktijk er naar streefden om voor bestaande kantoor- en logiesgebouwen een niveau na te streven dat redelijkerwijs hetzelfde was als dat werd verlangd van nieuw te bouwen gebouwen. Daarbij werd vaak gebruik gemaakt van de toepassing van extra eisen ten aanzien van brand- en rookdetectie, als alternatief voor de brandveiligheidseisen zoals die golden voor de nieuwbouw. Uit het onderzoek bleek overigens ook dat door circa de helft van de onderzochte gemeenten geen actief aanschrijvingsbeleid werd gevoerd.⁴²

In 1985 werd een nieuwe Brandweerwet ingevoerd. Op basis van deze wet werden gemeenten verplicht tot het hebben van een brandbeveiligingsverordening, waarin regels moesten staan over het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand.⁴³ Dit voor zover daarin niet reeds bij of krachtens de Woningwet of een andere wet is voorzien. De meest risicovolle vormen van gebruik waren gebruiksvergunningplichtig. Voor de gebouwtypen waarvoor eerst vijftientig personen als grenswaarde gold voor de vergunningplicht, werd deze in 1985 opgehoogd naar 50 personen.⁴⁴ De reden hiervoor was dat veel gemeenten niet tot uitvoering van het – tot dan toe – vrijwillige vergunningstelsel overgegaan waren vanwege het grote aantal gebouwen dat gebruiksvergunningplichtig was. Met het ophogen van de grenswaarden hoopte de regelgever dat de gemeenten “door de bomen het bos gingen zien” en daardoor eerder genegen waren het vergunningstelsel uit te gaan voeren. Ook hier heeft volgens het Nibra geen risicoanalyse aan ten grondslag gelegen.⁴⁵ Aan de gebruiksvergunning konden “voorschriften en beperkingen” worden verbonden, onder meer ten aanzien van het beperken van het aantal aanwezige personen.⁴⁶ De Aror was als bijlage bij de Model-brandbeveiligingsverordening van de VNG gevoegd. De Aror bepaalde dat de vrije breedte van een uitgang waarvan meer dan 50 personen gebruik moesten kunnen maken, tot 2 meter hoogte ten minste 100 mm moest bedragen voor ieder aantal van 9 personen en het resterende gedeelte van dit aantal dat van de uitgang gebruik moest kunnen maken.⁴⁷ TNO Bouw merkte in 1989 op dat, ondanks dat het verplicht was, niet alle Nederlandse gemeenten een brandbeveiligingsverordening hadden aangenomen; slechts in een gering aantal gemeenten had de brandweer de benodigde capaciteit om de Brandbeveiligingsverordening in zijn volledigheid uit te voeren.⁴⁸

Bij het geven van invulling aan beide regelingen voor bouwen en brandveilig gebruik werd dus voor wat betreft het bepalen van het aantal personen van hetzelfde uitgangspunt uitgegaan, namelijk de norm van 90 personen per meter vrije breedte.

3.3 1992: Bouwbesluit (1992) en gemeentelijke bouwverordening

3.3.1 Nieuwe regelingen

In 1992 wordt het Bouwbesluit van kracht.⁴⁹ Het doel van het Bouwbesluit was om de bouwvoorschriften in Nederland te uniformeren, en lokale verschillen weg te nemen.⁵⁰ Dit was vooral gedaan vanuit het

⁴² Save 1991, p. 8.

⁴³ Artikel 12 Brandweerwet 1985.

⁴⁴ Artikel 26 lid 1 Model-brandbeveiligingsverordening 1985. Bron: VNG 1987, p. 15.

⁴⁵ Witloks & Hagen 2005, p. 41.

⁴⁶ Artikel 11 lid 1 Brandbeveiligingsverordening 1985. Bron: VNG 1987, p. 6.

⁴⁷ VNG 1985, p. 196c.

⁴⁸ Van de Leur 1989, p. 12.

⁴⁹ *Stb.* 1991, 680.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 5.

oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.⁵¹ Ondanks het bestaan van een Model-bouwverordening bleken er grote verschillen tussen gemeenten, onder andere door het trage overnemen door gemeenten van de supplementen die na de introductie van de Model-bouwverordening in 1965 waren verschenen.⁵² Met de introductie van het Bouwbesluit konden gemeenten zelf geen bouwtechnische voorschriften meer stellen.⁵³ Uit jurisprudentie blijkt dat gemeenten nog wel "enige beoordelingsvrijheid" hadden bij de beoordeling van de invulling van functioneel geredigeerde voorschriften en gelijkwaardige oplossingen.⁵⁴

Het Bouwbesluit (1992)⁵⁵ had geen rechtstreekse werking. De voorschriften voor bestaande bouw vonden hun doorwerking via een aanschrijvingsbevoegdheid;⁵⁶ als bestaande gebouwen niet aan het Bouwbesluit (1992) voldeden, konden (bij woningen: moesten) burgemeester en wethouders de eigenaar aanschrijven tot het treffen van voorzieningen. Het 'bouwen' dat deze voorzieningen impliceerde zou in beginsel aan de nieuwbouwvoorschriften dienen te voldoen. In geval van een aanschrijving konden burgemeester en wethouders echter vrijstelling verlenen van de nieuwbouwvoorschriften.⁵⁷ De voorschriften voor nieuwbouw waren het toetskader bij een bouwvergunning. Alleen voor vergunningvrije bouwwerken heeft het Bouwbesluit (1992) min of meer rechtstreekse werking; bepaalde vormen van bouwen zijn vergunningvrij, mits aan het Bouwbesluit (1992) niveau nieuwbouw werd voldaan.⁵⁸ Burgemeester en wethouders konden vrijstelling verlenen van de nieuwbouweisen bij een gedeeltelijke vernieuwing of verandering of het vergroten van een bestaand bouwwerk.⁵⁹

De regels voor brandveilig gebruik werden vanaf 1992 geregeld in de gemeentelijke bouwverordening. De vergunningcriteria uit de Model-Brandbeveiligingsverordening 1985 van de VNG werd vrijwel ongewijzigd overgeheveld naar de Model-Bouwverordening 1992 van de VNG.⁶⁰ De meeste gemeenten namen de inhoud van de Model-bouwverordening over in de gemeentelijke bouwverordening.⁶¹ De reden was dat ervan uitgegaan werd dat dit document een goed doordacht systeem bood voor het brandveilig gebruik van gebouwen.⁶² De bouwverordening had net als het Bouwbesluit (1992) tot 2007 geen rechtstreekse werking. Bij een geconstateerde strijdigheid was de gemeente bevoegd om de eigenaar aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen. Er was pas sprake van een overtreding wanneer aan deze aanschrijving geen gehoor gegeven werd. In 2007 werd dit gewijzigd. Volgens artikel 7b, tweede lid, onder a, van de Woningwet 2007 was het verboden om een bouwwerk te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met de brandveiligheidsvoorschriften uit de bouwverordening.

⁵¹ *Stb.* 1991, 680. Bron: Van den Bercken 1995, p. 417.

⁵² Scholten 2001, p. 220, 221.

⁵³ *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p.5.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld ABRS 4 oktober 2002, zaaknr. 200201495/1, *ECLI:NL:RVS:2002:AF1421*, r.o. 2.4.3 en 2.6 en ABRS 21 juli 2004, zaaknr. 200307397/1, *ECLI:NL:RVS:2004:AQ3678*, r.o. 2.11.

⁵⁵ Het eerste Bouwbesluit dat in 1992 van kracht is geworden, heet officieel 'Bouwbesluit', zonder jaartal, dit in tegenstelling tot Bouwbesluit 2003 en Bouwbesluit 2012. Ter verduidelijking is het eerste Bouwbesluit in dit onderzoek aangeduid als Bouwbesluit (1992).

⁵⁶ Zie onder andere artikel 14 en 17 Woningwet 1992 (oud).

⁵⁷ *Stb.* 1991, 680. Bron: Van den Bercken 1995, p. 451.

⁵⁸ Artikel 42 Woningwet 1992 (oud).

⁵⁹ Hoofdstuk XIII Bouwbesluit (1992).

⁶⁰ Van Galen 2004, p. 16.

⁶¹ Commissie-Alders 2001b, p. 34 en Eilander, Van der Graaf, Van Herpen 2003, p. 26, 27.

⁶² Commissie-Alders 2001b, p. 34.

3.3.2 Bouwbesluit (1992) fase 1

Het eerste Bouwbesluit dat in 1992 van kracht werd, bevatte prestatie-eisen voor woongebouwen, logiesgebouwen en kantoorgebouwen. Voor te bouwen logiesgebouwen en kantoorgebouwen werden prestatie-eisen gesteld aan de uitgangsbreedte van ruimten en rookcompartimenten.⁶³ De toegang van een verblijfsruimte en een rookcompartiment⁶³ moesten een minimale breedte hebben, die afhankelijk was van de oppervlakte die op een toegang was aangewezen. Hiervoor golden de volgende getalswaarden, met een minimum van 0,6 meter:⁶⁴

	Niet in toegankelijkheidssector gelegen vloeroppervlakte (1 persoon per 3 m ² gebruiksoppervlakte)	In toegankelijkheidssector gelegen vloeroppervlakte (1 persoon per 3 m ² gebruiksoppervlakte)
Toegang verblijfsruimte	1 mm per 0,9 m ² (=45 personen/m ¹)	1 mm per 0,15 m ² (=50 personen/m ¹)
Toegang rookcompartiment ⁶³	1 mm per 1,8 m ² (=90 personen/m ¹)	1 mm per 0,27 m ² (=90 personen/m ¹)

Tabel 1 – Minimaal vereiste toegangsbreedte

Met dit voorschrift werd volgens de toelichting bewerkstelligd dat een bouwlaag in de regel binnen één minuut kan zijn ontruimd.⁶⁵ Naast de vereiste toegangsbreedte werden er eisen gesteld aan de opvang- en doorstroomcapaciteit van nieuw te bouwen trappenhuizen waarover een vluchtmogelijkheid voert. Hiervoor werd in de artikeltekst van het Bouwbesluit (1992) verwezen naar de Regeling Bouwbesluit brandveiligheid.⁶⁶

Voor alle andere gebruiksfuncties bevatte het Bouwbesluit (1992) slechts functionele eisen. Hiervoor gold de eis dat er "voldoende vluchtmogelijkheden" aanwezig moesten zijn, en dat deze vluchtmogelijkheden "zodanig zijn ingericht dat gebruik van het gebouw bij brand op doeltreffende en voldoende veilige wijze binnen redelijke tijd naar het aan het gebouw aansluitende terrein kunnen vluchten".⁶⁷ In de toelichting op deze artikelen was aangegeven dat de totale uitgangsbreedte van rookcompartimenten⁶³, verblijfsgebieden en verblijfsruimten zo moet zijn gedimensioneerd dat een verdieping binnen één minuut kan zijn ontruimd. Tevens was aangegeven dat de uitgangspunten die ook voor kantoor- en logiesgebouwen gebruikt worden "in het algemeen" toereikend zullen zijn.⁶⁸ In 1994 verscheen een nieuwe uitgave van de publicatie "Een brandveilig gebouw bouwen". Deze publicatie bevatte een invulling van de functionele eisen van het Bouwbesluit (1992) voor te bouwen bouwwerken. Deze publicatie werd in de praktijk gehanteerd bij de invulling van de functionele eisen voor de andere niet tot bewoning bestemde gebouwen.⁶⁹ In het voorwoord was aangegeven dat aan deze publicatie geen onderzoek ten grondslag ligt, maar dat het slechts een vertaling is van de gebruikelijke bouwpraktijk.⁷⁰ Ten aanzien van de capaciteit van vluchtwegen werd verwezen naar de Algemene Richtlijnen voor Ontvluchting en Redding (Aror).⁷¹ Deze richtlijn bevatte wel een eis aan doorstroomcapaciteit van vluchtwegen (10 cm per 9 personen),

⁶³ Een rookcompartiment in Bouwbesluit 2003 is ongeveer te vergelijken met een subbrandcompartiment in Bouwbesluit 2012.

⁶⁴ Artikel 236 lid 1, 5 en 6, artikel 260 lid 1 en artikel 261 lid 5 en 6 Bouwbesluit (1992).

⁶⁵ Stb. 1991, 680. Bron: Van den Bercken 1995, p. 673.

⁶⁶ Artikel 3 Regeling Bouwbesluit brandveiligheid 1992.

⁶⁷ Artikel 189 en 190 Bouwbesluit (1992).

⁶⁸ Stb. 1991, 680. Bron: Van den Bercken 1995, p. 628.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Rb. Almelo 20 juli 2004, ECLI:NL:RBALM:2004:AQ7935 en ABRS 22 juni 2005, zaaknr. 200406328/1, ECLI:NL:RVS:2005:AT8014, r.o. 2.6.

⁷⁰ NBF 1994, p. 7.

⁷¹ NBF 1994, p. 80.

maar geen eis aan de opvangcapaciteit van vluchtwegen, en ook niet van de doorstroomcapaciteit van trappen. In de toelichting was aangegeven dat met de voorschriften uit de Aror bewerkstelligd wordt dat een bouwlaag in de regel binnen één minuut kan zijn ontruimd.⁷²

Voor bestaande kantoorgebouwen en logiesgebouwen werd in de prestatie-eisen verwezen naar de Regeling Bouwbesluit (1992).⁷³ Voor bestaande kantoor- en logiesgebouwen werd een eis gesteld aan de minimaal aanwezige toegangsbreedte van verblijfsruimten en rookcompartimenten⁶³, die was gerelateerd aan de op die toegang aangewezen vloeroppervlakte.⁷⁴ De waarden die hierbij werden gehanteerd staan onderstaande tabel 2 weergegeven:⁷⁵

	Minimaal vereiste toegangsbreedte	Doorstroomcapaciteit
Toegang verblijfsruimte (1 persoon per 10 m ²)	1 mm per 1,4 m ²	140 personen per meter per 1,5 minuut (=93 personen per meter per minuut)
Toegang rookcompartiment ⁶³ (1 persoon per 20 m ²)	1 mm per 2,7 m ²	135 personen per meter per 1,5 minuut (=90 personen per meter per minuut)

Tabel 2 – Minimaal vereiste toegangsbreedte bestaande bouw

Voor alle overige bestaande gebruiksfuncties bevatte het Bouwbesluit (1992) slechts functionele eisen. Hiervoor gold de eis dat er "voldoende vluchtmogelijkheden" aanwezig moesten zijn, en dat deze vluchtmogelijkheden "zodanig zijn ingericht dat gebruik van het gebouw bij brand op doeltreffende en voldoende veilige wijze binnen redelijke tijd naar het aan het gebouw aansluitende terrein kunnen vluchten".⁷⁶ In de toelichting op deze functionele eis was aangegeven dat er doorgaans geen eisen kunnen worden gesteld aan de capaciteit van vluchtroutes in dergelijke bestaande gebouwen. Het stellen van dergelijke eisen zal 'veelal' achterwege blijven, omdat het alsnog aan de nieuwbouweisen aanpassen van een bestaand gebouw praktisch gezien betekent dat het gebouw goeddeels moet worden gesloopt en herbouwd.⁷⁷

3.3.3 Bouwbesluit (1992) fase 2

De tekst voor de tweede fase van het Bouwbesluit (1992), waarbij voor alle gebruiksfuncties prestatie-eisen waren gegeven, is gepubliceerd in *Stb.* 1998, 618. Dit is echter nooit in werking getreden. Mede in overleg met het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) was besloten om deze voorschriften pas in werking te laten treden in een geconverteerd Bouwbesluit. Met de conversie van het Bouwbesluit werd beoogd om dit besluit toegankelijker te maken. Deze conversie heeft ertoe geleid dat een vorm van tabelwetgeving werd doorgevoerd (die ook in Bouwbesluit 2012 is gebruikt). Deze conversie zou, ook zonder inhoudelijke wijzigingen voor de praktijk ingrijpend zijn. Om te voorkomen dat de bouwpraktijk in korte tijd met twee ingrijpende wijzigingen zou worden geconfronteerd, werd besloten om fase 2 en de conversie gelijktijdig in werking te laten treden.⁷⁸ De voorschriften voor brandveiligheid van het Bouwbe-

⁷² NBF 1994, p. 81.

⁷³ Artikel 328, artikel 329, artikel 344 en artikel 345 Bouwbesluit (1992).

⁷⁴ Artikel 17 lid 5 en 6 en artikel 24 lid 5 en 6 Regeling Bouwbesluit brandveiligheid 1992.

⁷⁵ Prestatie-eis gecombineerd met toelichting, *Stc.* 1992, 104, geciteerd in: Van den Bercken 1993, p. 899.

⁷⁶ Artikel 303 en artikel 304 Bouwbesluit (1992).

⁷⁷ *Stb.* 1991, 680. Bron: Van den Bercken 1995, p. 720.

⁷⁸ *Stb.* 1998, 618, p. 121, *Stb.* 2001, 410, p. 173, 174.

sluit (1992) fase 2 waren mede gebaseerd op de Brandbeveiligingsconcepten, uitgegeven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In de toelichting werd benadrukt dat het aan te bevelen is deze concepten te raadplegen, maar dat deze geen rol kunnen spelen bij de beoordeling van een bouwplan.⁷⁹

Met Bouwbesluit (1992) fase 2 werden de bezettingsgraadklassen gebruikt voor de voorschriften ten aanzien van vluchtveiligheid. Het doel van deze bezettingsgraadklassen was om mogelijk te maken rekening te kunnen houden met het gedifferentieerde gebruik van die gebouwen. Met deze klassen was het aantal personen, dat na realisatie gebruik mocht maken van een verblijfsgebied, verblijfsruimte of rookcompartiment⁶³ tot uitdrukking gebracht. De daarbij onderscheiden klassen bevatte elk een bandbreedte waarbinnen het aantal personen lag dat per m² vloeroppervlakte van de desbetreffende ruimte gebruik mocht maken, zie onderstaand figuur 2.⁸⁰

klasse	Bezettingsgraad	
	in gebruiksoppervlakte van een gebouw	in vloeroppervlakte aan verblijfsgebied
B1	2 m ² of minder per persoon	1,3 m ² of minder per persoon
B2	meer dan 2 m ² doch ten hoogste 5 m ² per persoon	meer dan 1,3 m ² doch ten hoogste 3,3 m ² per persoon
B3	meer dan 5 m ² doch ten hoogste 12 m ² per persoon	meer dan 3,3 m ² doch ten hoogste 8 m ² per persoon
B4	meer dan 12 m ² doch ten hoogste 30 m ² per persoon	meer dan 8 m ² doch ten hoogste 20 m ² per persoon
B5	meer dan 30 m ² per persoon	meer dan 20 m ² per persoon

Figuur 2 – Bezettingsgraadklassen Bouwbesluit (1992) fase 2

Het Bouwbesluit (1992) fase 2 bevatte prestatie-eisen voor de niet tot bewoning bestemde gebruiksfuncties, waarvoor eerder alleen nog functionele eisen golden. Een vluchtmogelijkheid moest een vrije doorgang hebben met een breedte van minimaal 0,6 meter.⁸¹ De toegang van een verblijfsruimte en een rookcompartiment⁶³ moesten daarnaast een minimale breedte hebben, die afhankelijk was van de gebruiksoppervlakte die op een toegang was aangewezen. Indien men de getalswaarden van deze gebruiksoppervlakte combineerde met de grenswaarden van de bezettingsgraadklassen resulteerde dit (voor elke bezettingsgraadklasse) in een bandbreedte van 55 tot 135 personen per meter vrije toegangsbreedte. In de toelichting stond de rekenwaarde van de bezettingsgraadklasse opgenomen⁸²; indien werd gerekend met deze rekenwaarde komt men (voor elke bezettingsgraadklasse) uit op 90 personen per meter vrije toegangsbreedte.⁸³ De rekenwaarde kwam overeen met de waarde van de vroegere Aror en ligt in verhouding 1/3 op 2/3 tussen het laagste en hoogste niveau van het Bouwbesluit.⁸⁴ Omdat het Bouwbesluit door middel van de bezettingsgraadklasse een bandbreedte hanteerde in het aantal toelaatbare personen, was het mogelijk dat het Bouwbesluit wat doorstroomcapaciteit van deuren betreft een

⁷⁹ Stb. 1998, 618, p. 118.

⁸⁰ Stb. 1998, 618, p. 7. Zie in dit verband ook de brief van het Ministerie van BZK van 29 januari 2009, met kenmerk 2008-0000602299, als bijlage bij *Kamerstukken II 2008/09*, 28 325, nr. 102.

⁸¹ Artikel 190 lid 1 Bouwbesluit (1992) fase 2.

⁸² Stb. 1998, 618, p. 117.

⁸³ De functie van de rekenwaarde werd overigens niet in het Staatsblad toegelicht. In een latere circulaire is de functie wel aangegeven, namelijk een "ondersteunende functie voor de ontwerppraktijk", zie VROM 2003, p. 9.

⁸⁴ Ohin, Van Mierlo en Scholten 2003, p. 9.

hoger voorzieningenniveau voorschreef dan de Aror (bij een lage bezetting) of een lager voorzieningenniveau (bij een hoge bezetting).⁸⁵

Ook voor bestaande gebouwen gold een minimale eis van de toegangsbreedte van een verblijfsruimte en een rookcompartiment⁶³, afhankelijk van de oppervlakte die op een toegang was aangewezen. In de toelichting was aangegeven dat er voor het bepalen van de voorschriften voor bestaande bouw was uitgegaan van de laagst toegestane bezettingsgraadklasse voor nieuwbouw, waarbij tevens een bepaald niveauverschil is aangehouden.⁸⁶ Dit niveauverschil verschilde per bezettingsgraadklasse, maar bedroeg grofweg een factor anderhalf tot twee. Zo beschouwd lijkt uit de prestatie-eisen, gecombineerd met de grenswaarden van de bezettingsgraadklassen, te volgen dat in bestaande gebouwen grofweg anderhalf tot twee maal zo veel personen op een vluchtroute (en daarmee indirect in een ruimte van het gebouw of in het gebouw) waren toegestaan dan bij nieuwbouw.

3.3.4 Model-bouwverordening 1992

De Model-bouwverordening 1992 bevatte de voorschriften voor brandveilig gebruik. Volgens artikel 6.1.1, eerste lid, aanhef en onder a, was het verboden om zonder of in afwijking van een schriftelijke gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden waarin meer dan vijftig personen tegelijk aanwezig zullen zijn.⁸⁷ Aan een gebruiksvergunning konden artikel 6.1.1, tweede lid, voorwaarden worden verbonden in het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand. Hieronder werd onder andere begrepen het maximaal toelaatbare aantal personen in een ruimte van een gebouw of in een gebouw met het oog op de brandveiligheid.⁸⁸ De Model-bouwverordening 1992 van de VNG bevatte (los van de gebruiksvergunning) geen bepaling op basis waarvan het maximaal toelaatbare aantal personen kon worden bepaald. In toelichting op artikel 6.1.1, tweede lid, van de Model-Bouwverordening was aangegeven:

“De hierboven genoemde voorwaarde met betrekking tot het aantal toe te laten personen, is noodzakelijk, omdat in de gebruiksvergunning geen bouwkundige eisen mogen worden gesteld. Die staan in het Bouwbesluit. Wanneer gelet op het aantal aanwezige personen en de aard van de activiteiten een extra (nood)uitgang en/of een bredere vluchtroute noodzakelijk is, kan dit niet worden geëist in de gebruiksvergunning. De vergunning weigeren is wellicht een te zwaar middel. Beter is het aantal personen te limiteren. Hierbij kan als vuistregel de bij deze toelichting behorende tabel worden gebruikt (bijlage 3 bij de toelichting, tabel maximaal toelaatbaar aantal personen in een ruimte van een gebouw met het oog op de brandveiligheid).”⁸⁹

In bijlage 3 van de toelichting was een tabel opgenomen, waarin was aangegeven dat er 10 cm uitgangsbreedte per 9 personen aanwezig diende te zijn.⁹⁰ Met de tiende serie wijzigingen van de Model-bouwverordening eind 2004 werd deze tabel geschrapt. In plaats daarvan werd in bijlage 3 bij de toelichting de volgende tekst opgenomen:

⁸⁵ Ohin, Van Mierlo en Scholten 2003, p. 8.

⁸⁶ Stb. 1998, 618, p. 115.

⁸⁷ VNG 1992, p. 39.

⁸⁸ VNG 1992, p. 39.

⁸⁹ VNG 1992, p. 72.

⁹⁰ NBF 1994, p. 104.

"De in augustus 2004 verschenen brochure Vluchten bij brand, Handreiking voor gebruiksvergunningen van de ministeries van VROM en BZK omvat een rekenmethodiek met betrekking tot het maximaal toelaatbaar aantal personen in een gebouw met het oog op brandveiligheid. Als gevolg daarvan vervalt de tabel in bijlage 3 bij de toelichting op de MBV en wordt naar deze rekenmethodiek verwezen."⁹¹

Op 17 juli 2003 verscheen een circulaire van het ministerie van VROM.⁹² Hierin werd de toepassing van bezettingsgraadklassen uit het Bouwbesluit 2003 uitgelegd, de relatie tussen voorschriften voor bestaande bouw en nieuwbouw, en de relatie tussen de gebruiksvoorschriften en het Bouwbesluit. Deze brochure bleek voor brandweermedewerkers en ambtenaren van bouw- en woningtoezicht te ingewikkeld.⁹³ De brochure 'Vluchten bij brand, Handreiking voor gebruiksvergunningen' verscheen in 2004 als hulpmiddel bij het verlenen van gebruiksvergunningen. Deze brochure gaf aan dat aan de hand van de geldende bezettingsgraadklasse aan de hand van de nieuwbouwvoorschriften kon worden gecontroleerd of veilig vluchten mogelijk is.⁹⁴ De circulaire en de brochure worden verder in hoofdstuk 7 behandeld. Op deze plaats wordt volstaan met de mededeling dat deze verschenen zijn en dat de toelichting op de bouwverordening om deze reden werd aangepast.

3.4 Bouwbesluit 2003

Het Bouwbesluit 2003 wordt op 1 januari 2003 ingevoerd.⁹⁵ Het betreft de geconverteerde versie van Bouwbesluit (1992) fase 2; de beoordelingsaspecten zijn voortaan niet meer per type bouwwerk gegroepeerd, maar per onderwerp. De voorschriften zijn als het ware 'gekanteld' ten opzichte van Bouwbesluit (1992).⁹⁶ Het Bouwbesluit 2003 had evenals Bouwbesluit (1992) en de gemeentelijke bouwverordeningen tot 1 april 2007 geen rechtstreekse werking. De voorschriften voor bestaande bouw vonden hun doorwerking via een aanschrijvingsbevoegdheid, de voorschriften voor nieuwbouw waren het toetskader bij een bouwvergunning. Burgemeester en wethouders konden ontheffing verlenen van de nieuwbouweisen bij een gedeeltelijke vernieuwing of verandering of het vergroten van een bestaand bouwwerk.⁹⁷ Op 1 april 2007 werd de Woningwet gewijzigd.⁹⁸ Vanaf dat moment diende volgens artikel 1b, tweede lid, onder a, van de Woningwet 2007 elk bestaand bouwwerk aan de voorschriften van Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw te voldoen.

Bouwbesluit 2003 ging uit van dezelfde bezettingsgraadklassen als Bouwbesluit (1992) fase 2, met dezelfde bandbreedtes⁹⁹ In de circulaire MG 2003-19 was uitgebreider aangegeven waarom er werd gewerkt met bandbreedtes binnen de bezettingsgraadklassen. Dit werd gedaan omdat de werkelijke bezetting permanent aan verandering onderhevig is, doordat het totaal aantal aanwezige personen in een gebouw de praktijk niet constant zal zijn maar zal variëren.¹⁰⁰ De nieuwbouweisen voor trappen, noodverlichting, vluchtveiligheid, ventilatie, toiletten en stalling voor fietsen waren in Bouwbesluit 2003 gekop-

⁹¹ Ledenbrief van de VNG, datum 15 december 2004, kenmerk FEI/2004003852, Lbr.04/161, p. 3.

⁹² VROM 2003.

⁹³ VROM 2004, p. 3.

⁹⁴ VROM 2004, p. 31.

⁹⁵ Stb. 2001, 410.

⁹⁶ Stb. 2001, 410, p. 176.

⁹⁷ Artikel 1.11 Bouwbesluit 2003. Na de introductie van de Wabo in 2010 wordt gesproken van 'afwijken'.

⁹⁸ Stb. 2007, 27.

⁹⁹ Een wijziging is wel dat bezettingsgraadklasse B1 in Bouwbesluit 2003 is begrensd tot maximaal 0,8 m² per persoon.

¹⁰⁰ VROM 2003, p. 5.

peld aan bezettingsgraadklassen. Hoe hoger de bezetting, hoe zwaarder de eisen. Niet alle bezettingsgraadklassen waren voor alle gebruiksfuncties toegestaan; voor een onderwijsfunctie diende bijvoorbeeld minimaal uitgegaan te worden van bezettingsgraadklasse B3, voor een logiesfunctie B4.¹⁰¹ In de voorschriften voor bestaande bouw stonden de bezettingsgraadklassen niet aangegeven. In de toelichting op het Bouwbesluit 2003 werd geen relatie gelegd tussen de voorschriften voor bestaande bouw en de bezettingsgraadklassen.

Ten aanzien van veilig vluchten van niveau nieuwbouw werden de vereiste loopafstanden, uitgangsbreedte, draairichting van deuren en het aantal vluchtroutes bepaald door de bezettingsgraadklassen.¹⁰² De toegang van een verblijfsruimte en een rookcompartiment⁶³ moest een minimale breedte hebben, die afhankelijk was van de oppervlakte die op een toegang was aangewezen. Bij het opstellen van de voorschriften voor nieuwbouw werd het bestaande uitgangspunt gehanteerd dat men in beginsel 1 minuut de tijd heeft om een bedreigd gebied te verlaten. De eisen waren afgestemd op de bandbreedte van de bezettingsgraadklassen, zodat het bouwwerk bouwtechnisch voldoende veilig was voor het aantal personen binnen de bandbreedte van de betreffende bezettingsgraadklasse. Zodoende werd gerealiseerd dat ook als het maximum aantal personen aanwezig zou zijn, de kans aanvaardbaar klein zou zijn dat deze in geval van een calamiteit, de ruimte waarin zij zich op dat moment bevonden niet voldoende veilig zouden kunnen ontvluchten.¹⁰³

Hiervoor golden de volgende getalswaarden, met een minimum van 0,6 meter (vanaf 1 september 2005 minimaal 0,85 meter):^{104, 105}

	Vereiste toegangsbreedte rookcompartiment ⁶³ [mm]	Vereiste toegangsbreedte verblijfsgebied of verblijfsruimte [mm]
Bezettingsgraadklasse B1	Oppervlakte x factor 9,2 ($>0,8 \leq 2 \text{ m}^2$ gebruiksoppervlakte per persoon)	Oppervlakte x factor 13,75 ($>0,5 \leq 1,3 \text{ m}^2$ vloeroppervlakte VG per persoon)
Bezettingsgraadklasse B2	Oppervlakte x factor 3,7 ($>2 \leq 5 \text{ m}^2$ gebruiksoppervlakte per persoon)	Oppervlakte x factor 5,5 ($>1,3 \leq 3,3 \text{ m}^2$ vloeroppervlakte VG per persoon)
Bezettingsgraadklasse B3	Oppervlakte x factor 1,5 ($>5 \leq 12 \text{ m}^2$ gebruiksoppervlakte per persoon)	Oppervlakte x factor 2,2 ($>3,3 \leq 8 \text{ m}^2$ vloeroppervlakte VG per persoon)
Bezettingsgraadklasse B4	Oppervlakte x factor 0,6 ($>12 \leq 30 \text{ m}^2$ gebruiksoppervlakte per persoon)	Oppervlakte x factor 0,92 ($>8 \leq 20 \text{ m}^2$ vloeroppervlakte VG per persoon)
Bezettingsgraadklasse B5	Oppervlakte x factor 0,2 ($>30 \text{ m}^2$ gebruiksoppervlakte per persoon)	Oppervlakte x factor 0,37 ($>20 \text{ m}^2$ vloeroppervlakte VG per persoon)

Tabel 3 – Minimaal vereiste toegangsbreedte Bouwbesluit 2003

Deze getalswaarden resulteren evenals Bouwbesluit (1992) fase 2 in een bandbreedte van 55 tot 135 personen per meter vrije toegangsbreedte, indien men de factoren uit bovenstaande tabel combineert met de grenswaarden van de bezettingsgraadklassen. In MG 2003-19 werd uitgelegd waarom de waarde van 135 personen was gehanteerd: er werd hiermee aangesloten bij onderzoeken uit 1971 en 1997, die aangeven dat er 2,4 personen per seconde (=144 personen per minuut) normaal kunnen vluchten door

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld tabel 2.153 Bouwbesluit 2003.

¹⁰² Artikel 2.136, 2.146, 2.148, 2.156, 2.171 Bouwbesluit 2003.

¹⁰³ VROM 2003, p. 6.

¹⁰⁴ Artikel 2.146 lid 8 en artikel 2.148 lid 3 Bouwbesluit 2003.

¹⁰⁵ Met *Stb.* 2005, 1 werd de minimale breedte van 0,6 gewijzigd in 0,85.

een deur met een breedte van 1 meter.¹⁰⁶ De bovengrens van het maximaal aanwezige personen werd overigens niet gevormd door de capaciteit van de vluchtroutes, maar door de bovengrens van de bezettingsgraadklasse;¹⁰⁷ voor toepassing van 'bezettingsgraadklasse B0' die niet in Bouwbesluit 2003 was opgenomen, was een beroep op artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003 nodig (gelijkwaardigheid).¹⁰⁸

De toegang van bestaande verblijfsruimten en rookcompartimenten⁶³ moesten een minimale breedte hebben, die net als bij de nieuwbouwvoorschriften afhankelijk was van de oppervlakte die op een toegang is aangewezen. Per gebruiksfunctie was één rekenwaarde gegeven, die gekoppeld was aan de oppervlakte van het rookcompartiment⁶³ en verblijfsruimte.¹⁰⁹ Bij de voorschriften voor bestaande bouw waren geen bezettingsgraadklassen gehanteerd.

In 2003 is een onderzoek uitgevoerd door TNO Bouw, Centrum voor Brandveiligheid naar de eisen ten aanzien van doorstroombreedte van deuren die worden gehanteerd in de ons omringende landen. In dit onderzoek wordt geconstateerd dat in andere landen de uitgangsbreedte rechtstreeks is gekoppeld aan het aantal personen, in plaats van een relatie te leggen met bouwtechnische kenmerken van een gebouw. De bandbreedte van het aantal toelaatbare personen bij een bepaalde bezettingsgraadklasse (zoals die toen vermeld stonden in Bouwbesluit 2003) ligt in internationaal perspectief tussen het gemiddeld gangbare veiligheidsniveau en een niveau dat veel veiliger is dan enig in het onderzoek beschouwd land.¹¹⁰ In 2009 is uitgevoerd door de TU Delft, waarin experimenteel de doorstroomcapaciteit van een deuropening is onderzocht. Geconcludeerd werd dat de resultaten van het onderzoek geen reden geven om de grenswaarde van 135 personen per meter uitgangsbreedte bij te stellen, maar dat wel raadzaam was om het effect van bijvoorbeeld smalle gangen en openslaande deuren nog te onderzoeken.¹¹¹

Het Bouwbesluit 2003 gaf voor te bouwen gebouwen in artikel 2.173 aan dat een ruimte waardoor een rookvrije vluchtroute voert een opvang- en doorstroomcapaciteit dient te hebben die voldoet aan de in de Regeling Bouwbesluit 2003 gegeven voorschriften. De Regeling Bouwbesluit 2003 bevatte enkel een functionele eis in artikel 3.1, waarin werd bepaald dat een ruimte waardoor een rookvrije vluchtroute voert een "zodanige opvang- en doorstroomcapaciteit" dient te hebben dat in geval van brand snel en veilig kan worden gevlucht. In de toelichting op dit artikel was aangegeven dat gebleken was dat de rekenmethode van de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw 1998 niet geschikt was voor andere gebruiksfuncties dan kantoor- en logiesfuncties bij bezettingsgraadklassen B1 en B2. Er werd met de introductie van Bouwbesluit 2003 nog gewerkt aan een alternatieve bepalingmethode, maar er was volgens de toelichting op artikel 3.1 van de Regeling Bouwbesluit 2003 op dat moment nog geen versie beschikbaar die op voldoende draagvlak kon rekenen.¹¹² In de toelichting op de Regeling Bouwbesluit 2003 was wel een bepalingmethode voor opvang- en doorstroomcapaciteit opgenomen. Deze was gebaseerd op de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw 1998, uitgewerkt voor het Bouwbesluit 2003. Daarbij werd de opmerking gemaakt dat deze met name voor andere gebruiksfuncties dan een kantoor- of logiesfunctie en een bezettingsgraadklasse B1 of B2, en in een enkel geval ook B3 door de praktijk als onredelijke eisen ervaren kon worden. De in de toelichting op de Regeling Bouwbesluit 2003 opgenomen bepalingmethode ging uit

¹⁰⁶ VROM 2003, p. 6, 7.

¹⁰⁷ VROM 2003, p. 7.

¹⁰⁸ VROM 2003, p. 8.

¹⁰⁹ Artikel 2.151 en 2.163 Bouwbesluit 2003.

¹¹⁰ Ohlin, Van Mierlo, Scholten 2003, p. 8, 9. Zie ook Van Mierlo, Tromp, Van Agtmaal 2013, p. 27

¹¹¹ Hoogendoorn en Daamen 2009, p. 35, 36.

¹¹² *Stc.* 2002, 241, p. 15.

van zowel de aanwezigheid van een opvangcapaciteit als een doorstroomcapaciteit. Het was volgens de toelichting echter in bepaalde situaties denkbaar dat met een goede doorstroomcapaciteit geen of slechts een beperkte opvangcapaciteit nodig is om aan de functionele eis te voldoen.¹¹³ Het zou tot de introductie van Bouwbesluit 2012 duren eer er een door het Bouwbesluit aangestuurde bepalingsmethode kwam.

3.5 Gebruiksbesluit 2008 en Wabo

Op 1 januari 2001 vond de Cafébrand in Volendam plaats. Dit incident en de daarop volgende onderzoeken maken duidelijk dat er veel mis was met brandveilig gebruik van gebouwen. Hoewel voor veel gebouwen volgens de gemeentelijke verordeningen een vergunning verplicht was, werd deze slechts beperkt verleend.¹¹⁴ Vrijwel in geen enkele gemeente was sprake van een systematische en adequate controle op de naleving van de vergunningen.¹¹⁵ Met de inwerkingtreding van het stelsel in 1974 was er een grote bestaande bouwvoorraad waarvoor een gebruiksvergunning nodig was. Er was direct sprake van een achterstand die ingelopen moest worden.¹¹⁶ Nederland schrok van de brand in Volendam en er volgde direct een grote inhaalslag met het verlenen van gebruiksvergunningen.¹¹⁷ Op 1 januari 2002 was slechts 29% van de gebouwen die daarvoor in aanmerking kwamen voorzien van een gebruiksvergunning.¹¹⁸ Bij een quickscan onder verschillende gemeenten werden verschillende knelpunten aangetroffen. Dit betrof onder meer: de beschikbare brandweerbudgetten waren onvoldoende, er waren te weinig opleidingsplannen voor ambtenaren, preventieve controles vonden te weinig plaats, bij geconstateerde tekortkomingen werd meer gekozen voor een overlegtraject in plaats van een bestuursrechtelijk handhavingstraject.¹¹⁹ Het verlenen van een gebruiksvergunning voor alle vergunningsplichtige gebouwen zou op dat moment grofweg nog 13 jaar in beslag nemen.¹²⁰

In het 'Kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand Volendam' werd aangekondigd dat onderzocht zou gaan worden of de lokale voorschriften landelijk geüniformeerd konden worden.¹²¹ Uit dit in 2003 uitgevoerde onderzoek bleek dat alle voorschriften inzake brandveilig gebruik van een inrichting, bouwwerk of gebouw in principe geschikt waren om opgenomen te worden in een landelijk uniforme regeling.¹²² In een hierop volgend onderzoek werden 'bouwstenen' aangereikt voor het versterken van het toezicht op brandveilig gebruik. Deze bouwstenen betroffen onder meer de introductie van een melding en landelijke uniformering van gebruiksvoorschriften.¹²³ Er werd in het rapport vervolgens gepleit voor een systeem met landelijke uniforme gebruiksvoorschriften, aangevuld met preventief overheidstoezicht via gebruiksvergunningen in individuele gevallen waarin sprake is van echt risicovolle bouwwerken en bouwwerken die individueel maatwerk vereisen.¹²⁴ In 2007 werd het *ontwerp-Besluit brandveilig gebruik bouwwerken* naar de

¹¹³ *Stc.* 2002, 241, p. 15.

¹¹⁴ Meersma 2001, p. 393.

¹¹⁵ Meersma 2001, p. 393.

¹¹⁶ IOOV, p. 33.

¹¹⁷ Witloks en Hagen 2005, p. 13.

¹¹⁸ IOOV, p. 33.

¹¹⁹ Commissie-Alders 2001, Nader onderzoek handhaving brandveiligheid, deel I Toespitsing quick-scan op gemeentegrootte, p. 144-147. Zie ook IOOV 2002, p. 34.

¹²⁰ IOOV 2002, p. 33.

¹²¹ *Kamerstukken II* 2000/01, 27 575, nr. 5, p. 15.

¹²² Van der Graaf e.a. 2003, p. 24.

¹²³ Van Galen 2003, p. 47-59.

¹²⁴ Van Galen 2003, p. 64.

Tweede Kamer gestuurd.¹²⁵ Hierin werd geconcludeerd dat een vergunningsplicht voor gebouwen waar meer dan vijftig personen aanwezig zullen zijn niet de meest praktische oplossing is. In het overgrote deel van die gevallen waren gebruiksvergunningen afgegeven die louter standardeisen ten aanzien van brandveilig gebruik bevatten. Daarom voorzag het ontwerp in het laten vervallen van een vergunningsplicht voor deze categorie. De voordelen die dit volgens de Minister opleverde waren dat de achterstand voor deze gebouwen in één keer verdween, het voor bedrijven duidelijk was waar zij aan moesten voldoen, en gemeenten hun tijd konden besteden aan controle ter plaatse.¹²⁶ Er werd een gebruiksmeldingsplicht geïntroduceerd voor gebouwen met meer dan vijftig personen. Dit gold voor tachtig procent van de tot dat moment vergunningsplichtige gebouwen.¹²⁷ Centralisatie van de voorschriften voor brandveilig gebruik had, gezien het voorgaande, dan ook niet zozeer plaatsgevonden vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar als oplossing voor het gebrekkige functioneren van het stelsel dat tot dan toe gold.

Op 1 oktober 2008 trad het *Besluit brandveilig gebruik bouwwerken* (beter bekend als het Gebruiksbesluit 2008) in werking.¹²⁸ In het Gebruiksbesluit 2008 werd de categorie gebouwen met meer dan vijftig personen meldingsplichtig. De categorieën met nacht- en dagverblijf bleven wel vergunningsplichtig. Aan een gebruiksvergunning konden voorwaarden verbonden worden, evenals er na een gebruiksmelding voorwaarden konden worden opgelegd; onder meer met betrekking tot het aantal toegestane personen. Het Gebruiksbesluit 2008 bevatte geen voorschrift op basis waarvan het aantal toegestane personen kon worden berekend. In de toelichting werd verwezen naar de voorschriften voor de capaciteit van vluchtroutes uit het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003.¹²⁹

De voorschriften van het Gebruiksbesluit 2008 waren via een juridisch enigszins ingewikkelde constructie rechtstreeks van toepassing. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Woningwet 2007 diende de gemeenteraad een bouwverordening vast te stellen. Volgens artikel 7b, tweede lid, onder a, van de Woningwet 2007 was het verboden om een bouwwerk te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met de brandveiligheidsvoorschriften uit de bouwverordening. Artikel 8, achtste lid, van de Woningwet 2007 bood een mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur ter bevordering van eenheid in de bouwverordeningen regels te geven omtrent de inhoud van de bouwverordeningen. Deze bepaling vormde de grondslag van het Gebruiksbesluit 2008. Gemeenten waren volgens het negende lid van artikel 8 van de Woningwet 2007 verplicht om hun bouwverordening binnen een jaar in overeenstemming te brengen met het Gebruiksbesluit 2008. Zo lang zij dit niet deden, gold het Gebruiksbesluit 2008 rechtstreeks. Voor zover bekend heeft geen enkele gemeente de bouwverordening in overeenstemming gebracht met het Gebruiksbesluit 2008. Het Gebruiksbesluit 2008 was dus slechts bindend omdat gemeenten geen invulling gaven aan de verplichting de bouwverordening aan te passen.

De vergunningplicht werd op 1 november 2010 van het Gebruiksbesluit ongewijzigd overgeheveld naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die momenteel nog geldt. Aan een omgevingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden, onder meer met betrekking tot het aantal toegestane

¹²⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 28 325, nr. 52, p. 2.

¹²⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 28 325, nr. 52, p. 2.

¹²⁷ *Stb.* 2008, 327, p. 30.

¹²⁸ *Stb.* 2008, 327.

¹²⁹ *Stb.* 2008, 327, p. 81, 82.

personen. De Wabo beoogde geen inhoudelijke wijziging van het vergunningstelsel.¹³⁰ Zie verder hoofdstuk 5.

3.6 Bouwbesluit 2012

Op 1 april 2012 trad het Bouwbesluit 2012 in werking.¹³¹ De bouwkundige voorschriften en de voorschriften voor gebruik van bouwwerken waren vanaf dat moment in één algemene maatregel van bestuur opgenomen. In het Bouwbesluit 2012 worden geen bezettingsgraadklassen meer gehanteerd, maar wordt uitgegaan van een personenbenadering. Tevens is in artikel 1.2 van het Bouwbesluit 2012 aangegeven dat er niet meer personen in een bouwwerk aanwezig mogen zijn dan waar het bouwwerk voor is bestemd. Hierdoor is een directe koppeling gemaakt tussen het aantal toelaatbare personen en de bouwkundige context.

De eisen voor doorstroomcapaciteit van vluchtroutes voor nieuwbouw zijn opgenomen in artikel 2.108. Hierbij is een nuancering aangebracht ten opzichte van Bouwbesluit 2003, voor wat betreft het aantal personen dat per minuut door een deur kan vluchten. Afhankelijk van het type deur en de maximale openingshoek bedraagt de doorstroomcapaciteit 90, 110 of 135 personen. Nieuw is dat er in Bouwbesluit 2012 ook eisen worden gesteld aan de doorstroomcapaciteit over nieuw te bouwen trappen die binnen een subbrandcompartiment zijn gelegen. In eerste instantie waren er in Bouwbesluit 2012 wel prestatie-eisen voor de doorstroomcapaciteit van een bestaande vluchtroute opgenomen, namelijk artikel 2.118 zoals dat in *Stb.* 2011, 416 was opgenomen. Dit artikel kwam inhoudelijk grotendeels overeen met de nieuwbouwvoorschriften. Deze prestatie-eisen zijn echter nooit in werking getreden. Met het 'veegbesluit'¹³² zijn deze vervangen voor artikel 2.118, zoals deze ook op dit moment luidt:

"Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over de capaciteit van een vluchtroute."

De relevante voorschriften van Bouwbesluit 2012 worden uitgebreider besproken in hoofdstuk 4.

¹³⁰ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr.3, p.21.

¹³¹ *Stb.* 2011, 416 en *Stb.* 2011, 676.

¹³² *Stb.* 2011, 676.

Hoofdstuk 4 Het speelveld (1): Bouwbesluit 2012

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de relevante eisen van het Bouwbesluit 2012 voor wat betreft de dimensionering (capaciteit) van vluchtroutes, en het maximaal aantal toegestane personen in een bouwwerk. De juridische werking van de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 wordt in hoofdstuk 5 uitgewerkt.

4.2 Bouwbesluit 2012: algemeen

4.2.1 Grondslag

Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Woningwet geeft aan dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur technische voorschriften worden gegeven over het bouwen van een bouwwerk en de staat van een bestaand bouwwerk. Dit vormt de grondslag van de bouwkundige en installatietechnische voorschriften voor Bouwbesluit 2012 niveau nieuwbouw, het verbouwniveau en Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw.

Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Woningwet geeft aan dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur technische voorschriften worden gegeven over het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk. Volgens het derde lid van dit artikel kan deze algemene maatregel van bestuur "andere dan technische voorschriften" bevatten, in elk geval voorschriften met betrekking tot het doen van een gebruiksmelding. Dit vormt de grondslag van de voorschriften met betrekking tot brandveilig gebruik in hoofdstuk 1 en hoofdstuk 7 van het Bouwbesluit 2012.

4.2.2 Opzet Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 is opgebouwd uit zeven verschillende inhoudelijke hoofdstukken, met elk een apart thema: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu, installaties, gebruik, bouw- en sloopwerkzaamheden. Het eerste en laatste (negende) hoofdstuk bevatten respectievelijk algemene bepalingen en overgangs- en slotbepalingen. Elk inhoudelijk hoofdstuk is opgebouwd uit verschillende afdelingen. In elke afdeling is aangegeven of deze voor bestaande bouw of voor nieuwbouw van toepassing is; dit kan ook op voorschriftniveau zijn aangegeven. Tevens bevat elke afdeling waarin bouwkundige voorschriften zijn opgenomen een verbouwvoorschrift, waarin is aangegeven welk niveau van voorschriften van toepassing is bij een verbouwing. De voor dit onderzoek relevante voorschriften zijn voornamelijk te vinden in het eerste, tweede en zevende hoofdstuk. In de volgende paragrafen worden deze voorschriften nader beschouwd.

Het Bouwbesluit 2012 kent in alle afdelingen prestatie-eisen en functionele eisen. Elke paragraaf of afdeling (als er geen paragraaf is) in het Bouwbesluit bevat een functionele eis. Een functionele eis is een doelvoorschrift, waarin door middel van een abstract geformuleerd voorschrift de doelstelling van die betreffende afdeling staat weergegeven. Dit doelvoorschrift wordt in de meeste gevallen vervolgens ingevuld door meer specifieke prestatie-eisen, die per gebruiksfunctie al of niet aangestuurd worden door middel van de aansturingstabel. Het doel van deze opbouw is om te voorkomen dat de voorschriften niet

te gedetailleerd en derhalve te vergaand, te betuttelend en te vrijheidsbeperkend zijn.¹³³ Met de functionele eis wordt gerealiseerd dat de functie van een voorschrift maximaal herkenbaar is; dit draagt bij aan de maatschappelijke aanvaarding ervan.¹³⁴

Door middel van de prestatie-eisen wordt invulling gegeven aan de functionele eis; dit is steeds aangegeven in het tweede lid van de functionele eis. Als aan deze prestatie-eisen wordt voldaan, wordt automatisch ook voldaan aan de functionele eis waarop ze zijn gebaseerd; er mogen dan niet nog aanvullende eisen door het bevoegd gezag gesteld worden. Dit blijkt onder meer blijkt uit de uitspraak *Wilhelmina/Chicago*, waarin de Afdeling overwoog:

*"Zijn (...) in deze voorschriften (...) prestatie-eisen opgenomen, gebaseerd op functionele omschrijvingen, dan dient het college te beoordelen of het bouwplan aan deze prestatie-eisen voldoet. Is dat het geval, dan staat het het college niet vrij om zelf verder invulling te geven aan de functionele omschrijvingen."*¹³⁵

Er is derhalve geen ruimte voor een oordeel dat er weliswaar wordt voldaan aan de prestatie-eisen, maar desondanks niet aan de functionele eis.¹³⁶ Deze koppeling tussen de functionele eis en de prestatie-eis is aangebracht vanuit het oogpunt van rechtszekerheid.¹³⁷

Verschillende afdelingen bevatten ook functioneel geredigeerde prestatie-eisen. Dat wil zeggen, prestatie-eisen die niet concreet zijn ingevuld. Zie bijvoorbeeld artikel 2.108, derde lid, waarin is aangegeven: *De doorstroomcapaciteit van een gedeelte van een vluchtroute is zodanig, dat de op dat gedeelte aangevoerde personen veilig kunnen vluchten;*¹³⁸ dit voorschrift is volgens tabel 2.101 van het Bouwbesluit 2012 alleen van toepassing op bouwwerken geen gebouw zijnde. Uit jurisprudentie blijkt dat het bevoegd gezag bij de beoordeling of aan dergelijke voorschriften is voldaan ook enige beoordelingsvrijheid heeft.¹³⁹

Ditzelfde geldt voor afdelingen of paragrafen uit het Bouwbesluit 2012 waarin de functionele eis niet nader is ingevuld door prestatie-eisen. Ook in dat geval heeft het bevoegd gezag bij de beoordeling of hieraan wordt voldaan enige beoordelingsvrijheid.¹⁴⁰

¹³³ *Kamerstukken II* 1983/84, 17 391, p. 12.

¹³⁴ Van Overveld 2003a, p. 174, 177.

¹³⁵ ABRS 9 maart 2005, *zaaknr.* 200402413/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AS5533 (Wilhelmina / Chicago)*, r.o. 2.22. Vergelijk ook Rb. Amsterdam 13 juni 2013, *ECLI:NL:RBAMS:2013:3436*, r.o. 3.20.

¹³⁶ Vergelijk Rb. Leeuwarden 1 december 2008, *ECLI:NL:RBLEE:2008:BG6186*, r.o. 3.7.3.1.

¹³⁷ Van Overveld 2003a, p. 177.

¹³⁸ Zie bijvoorbeeld ook artikel 2.10 lid 9, artikel 2.32 lid 6, artikel 2.102 lid 11, artikel 2.107 lid 12, artikel 2.117 lid 6 en artikel 3.50 lid 1 Bouwbesluit 2012.

¹³⁹ Zie bijvoorbeeld ABRS 4 oktober 2002, *zaaknr.* 200201495/1, *ECLI:NL:RVS:2002:AF1421*, r.o. 2.4.3 en 2.6 en ABRS 21 juli 2004, *zaaknr.* 200307397/1, *ECLI:NL:RVS:2004:AQ3678 (Noord-Zuidlijn 1)*, r.o. 2.11, ABRS 9 februari 2005, *zaaknr.* 200402413/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AS5533*, r.o. 2.3.1, (*Noord-Zuidlijn 2*).

¹⁴⁰ ABRS 22 juni 2005, *zaaknr.* 200406328/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AT8014 (De Dikke Deur)*, r.o. 2.6. Zie ook Rb. Rotterdam 20 juni 2005, *ECLI:NL:RBROT:2005:AT8213 (Vakantiepark Hoek van Holland)*.

4.2.3 Gelijkwaardigheid

In artikel 1.3, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 is het volgende bepaald:

Aan een in hoofdstuk 2 tot en met 7 gesteld voorschrift hoeft niet te worden voldaan indien het bouwwerk of het gebruik daarvan anders dan door toepassing van het desbetreffende voorschrift ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met de in die hoofdstukken gestelde voorschriften.

Deze gelijkwaardigheidsbepaling biedt volgens de toelichting op het Bouwbesluit 2012 de mogelijkheid om af te wijken van de prestatie-eisen, waarbij het de aanvrager, melder of gebruiker vrij staat om te kiezen uit een of meer (andere) bouwtechnische, gebruikstechnische of organisatorische oplossingen of combinaties daarvan.¹⁴¹ Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van gelijkwaardigheid. Uit jurisprudentie volgt dat ook bij deze beoordeling het bevoegd gezag "enige beoordelingsvrijheid" heeft.¹⁴²

4.3 Bouwkundige voorschriften

4.3.1 Voorschriften capaciteit vluchtroutes Bouwbesluit 2012

In onderstaande tabel wordt een overzicht geven van de bouwkundige functionele eisen en prestatie-eisen die op enige wijze een eis koppelen aan de capaciteit van vluchtroutes, dan wel waaruit een beperking voor het maximaal toegestaan aantal personen in een bouwwerk is af te leiden. In de tabel zijn alleen de voorschriften weergegeven die vanuit het oogpunt van brandveiligheid zijn gesteld. Voorschriften die eventueel een beperking impliceren van het maximaal toegestaan aantal personen in een bouwwerk vanuit het oogpunt van bruikbaarheid en gezondheid zijn buiten beschouwing gelaten. De essentie van de voorschriften wordt in onderstaande tabel grof weergegeven; er is niet bedoeld een uitputtende omschrijving van de inhoud van de voorschriften weer te geven.

¹⁴¹ Stb. 2012, 416, p. 191.

¹⁴² ABRS 4 december 2002, zaaknr. 200202171/1, ECLI:NL:RVS:2002:AF1429, r.o. 2.6, ABRS 7 juli 2010, zaaknr. 200906294/1/H1, ECLI:NL:RVS:2010:BN0448, r.o. 2.7.1 (Gelijkwaardigheidsverklaring stadsverwarming).

Afdeling 2.5 en 2.6	
Niveau bestaande bouw	Niveau nieuwbouw
<p><i>Artikel 2.38, 2.39, 2.40, 2.47, 2.48, 2.49:</i></p> <p>Een trap of hellingbaan in een vluchtroute moet veilig gebruikt kunnen worden. Een trap en hellingbaan moeten minimaal 0,7 meter breed zijn. Bovenaan de trap of hellingbaan moet een bordes aanwezig zijn van 0,7x0,7 meter.</p>	<p><i>Artikel 2.32, 2.33, 2.34, 2.42, 2.43, 2.44:</i></p> <p>Een trap of hellingbaan in een vluchtroute moet veilig gebruikt kunnen worden. Een trap moet minimaal 0,8 meter breed zijn. Bovenaan de trap moet een bordes aanwezig zijn van 0,8x0,8 meter. Een hellingbaan moet minimaal 1,1 meter breed zijn. Bovenaan de hellingbaan moet een bordes aanwezig zijn van 1,4x1,4 meter.</p>
Afdeling 2.12	
Niveau bestaande bouw	Niveau nieuwbouw
<p><i>Artikel 2.111 lid 1:</i></p> <p>Een bestaand bouwwerk moet zodanige vluchtroutes hebben dat bij brand een veilige plaats kan worden bereikt.</p>	<p><i>Artikel 2.101 lid 1:</i></p> <p>Een te bouwen bouwwerk moet zodanige vluchtroutes hebben dat bij brand een veilige plaats kan worden bereikt.</p>
<p><i>Artikel 2.112 lid 4:</i></p> <p>Afhankelijk van de gebruiksfunctie bedraagt de maximaal toegestane loopafstand binnen een subbrandcompartiment 60 of 75 meter.</p>	<p><i>Artikel 2.102 lid 4, 5 en 6:</i></p> <p>In basis bedraagt de (al dan niet gecorrigeerde) loopafstand maximaal 30 meter (celfunctie 22,5 meter). Bij een bezetting van minder dan 1 persoon per 12 m² gebruiksoppervlakte van het subbrandcompartiment is de loopafstand maximaal 45 meter, en bij minder dan 1 persoon per 30 m² mag de loopafstand maximaal 60 meter bedragen.</p>
<p><i>Artikel 2.112 lid 6:</i></p> <p>Een subbrandcompartiment of een daar in gelegen ruimte moet ten minste twee uitgangen hebben, indien deze is bestemd voor meer dan 225 personen.</p> <p><i>(Bij ongewijzigd aantal personen zijn deze personen aantallen volgens artikel 9.2 lid 1 Bouwbesluit 2012 niet van toepassing).</i></p>	<p><i>Artikel 2.102 lid 10:</i></p> <p>Een subbrandcompartiment of een daar in gelegen ruimte moet ten minste twee uitgangen hebben, indien deze is bestemd voor meer dan 150 personen.</p>
<p><i>Artikel 2.113, 2.114, 2.115:</i></p> <p>Als er sprake is van één vluchtroute vanuit een subbrandcompartiment, dient deze vluchtroute de volgende status te hebben:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beschermde route bij ≤ 60 personen. - Extra beschermde vluchtroute bij > 60 maar ≤ 225 personen. - Veiligheidsroute bij > 225 personen. <p><i>(Bij ongewijzigd aantal personen zijn deze personen aantallen volgens artikel 9.2 lid 1 Bouwbesluit 2012 niet van toepassing).</i></p>	<p><i>Artikel 2.103, 2.104, 2.105:</i></p> <p>Als er sprake is van één vluchtroute vanuit een subbrandcompartiment, dient deze vluchtroute de volgende status te hebben:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Beschermde vluchtroute bij ≤ 37 personen. - Extra beschermde vluchtroute bij > 37 maar ≤ 150 personen. - Veiligheidsvluchtroute bij > 150 personen.
<p><i>Artikel 2.118:</i></p> <p>Bij ministeriële regeling kunnen voorschriften worden gegeven over de capaciteit van een vluchtroute.</p>	<p><i>Artikel 2.108 lid 1:</i></p> <p>Er gelden eisen aan de doorstroomcapaciteit van trappen, ruimten, deuren en andere doorgangen. Doorstroomcapaciteit wordt uitgedrukt in personen per meter vrije breedte.</p> <p><i>Artikel 2.108 lid 2 en Regeling Bouwbesluit 2012.</i></p> <p>Voor de capaciteit van de vluchtroute die buiten een subbrandcompartiment is gelegen kan een berekening worden gemaakt, waarmee kan worden afgeweken van 2.108 lid 1.</p>
<p><i>Artikel 2.117 lid 4:</i></p> <p>Een vluchtroute moet minimaal 0,5 meter breed en 1,7 meter hoog zijn.</p> <p><i>Artikel 2.117 lid 5:</i></p> <p>Door een vluchtroute die vanuit een bedgebied voor bedgebonden patiënten naar een ander brandcompartiment voert, moet een blok kunnen worden bewogen van lxbxh 2,3 x 1,2 x 1,1 meter.</p>	<p><i>Artikel 2.107 lid 8:</i></p> <p>Een vluchtroute moet minimaal 0,8 meter breed en 2,1 of 2,3 meter hoog zijn.</p> <p><i>Artikel 2.107 lid 11:</i></p> <p>Door een vluchtroute die vanuit een bedgebied voor bedgebonden patiënten naar een ander brandcompartiment voert, moet een blok kunnen worden bewogen van lxbxh 2,3 x 1,2 x 1,1 meter.</p>

Afdeling 6.6	
Niveau bestaande bouw	Niveau nieuwbouw
<p>Artikel 6.3 lid 1: Een verblijfsruimte voor meer dan 75 personen en een besloten ruimte waardoor een vluchtroute uit die verblijfsruimte voert, dient noodverlichting te hebben. <i>(Bij ongewijzigd aantal personen is het hierboven genoemde personen-aantal volgens artikel 9.2 lid 2 Bouwbesluit 2012 niet van toepassing, mits werd voldaan aan Bouwbesluit 2003).</i></p>	<p>Artikel 6.3 lid 1: Een verblijfsruimte voor meer dan 75 personen en een besloten ruimte waardoor een vluchtroute uit die verblijfsruimte voert, dient noodverlichting te hebben.</p>
<p>Artikel 6.22 lid 1: Een bouwwerk heeft zodanige voorzieningen dat het ontvluchten goed kan verlopen.</p>	<p>Artikel 6.22 lid 1: Een bouwwerk heeft zodanige voorzieningen dat het ontvluchten goed kan verlopen.</p>
<p>Artikel 6.24 lid 1 Een ruimte waardoor een verkeersroute voert en een ruimte voor meer dan 50 personen dient voorzien te zijn van vluchtroute-aanduiding.</p>	<p>Artikel 6.24 lid 1 Een ruimte waardoor een verkeersroute voert en een ruimte voor meer dan 50 personen dient voorzien te zijn van vluchtroute-aanduiding.</p>
<p>Artikel 6.25 lid 3: Een deur op een vluchtroute mag bij het openen niet tegen de vluchtrichting indraaien indien er meer dan 60 personen op die uitgang zijn aangewezen. <i>(Bij ongewijzigd aantal personen is het hierboven genoemde personen-aantal volgens artikel 9.2 lid 1 Bouwbesluit 2012 niet van toepassing).</i></p>	<p>Artikel 6.25 lid 3: Een deur op een vluchtroute mag bij het openen niet tegen de vluchtrichting indraaien indien er meer dan 37 personen op die uitgang zijn aangewezen.</p>
<p>Artikel 6.25 lid 6: Een deur waarop bij het vluchten meer dan 100 personen zijn aangewezen dient te kunnen worden geopend door een lichte druk tegen de deur of door middel van een paniekbalk.</p>	<p>Artikel 6.25 lid 6: Een deur waarop bij het vluchten meer dan 100 personen zijn aangewezen dient te kunnen worden geopend door een lichte druk tegen de deur of door middel van een paniekbalk.</p>

Tabel 4 – Overzicht relevante prestatie-eisen capaciteit vluchtroute

Het ontbreekt aan voorschriften met betrekking tot de capaciteit van vluchtroutes voor niveau bestaande bouw. Hierin wijkt Bouwbesluit 2012 af van Bouwbesluit 2003, waarin wel eisen waren gesteld aan de doorstroomcapaciteit van de toegangen van rookcompartimenten⁶³ en verblijfsruimten. In artikel 2.151, derde lid, en artikel 2.152, tweede lid, van het Bouwbesluit 2003 was aangegeven dat er een bepaalde minimale uitgangsbreedte aanwezig diende te zijn, afhankelijk van de oppervlakte van de verblijfsruimten en rookcompartimenten⁶³. Artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 bepaalt dat bij ministeriële regeling voorschriften kunnen worden gegeven over de capaciteit van een vluchtroute. Dit is enkel een delegatiebepaling, geen prestatie-voorschrift. Zo lang hieraan geen invulling is gegeven in de Regeling Bouwbesluit 2012 is toetsing aan dit voorschrift niet mogelijk. Nu prestatie-eisen voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes ontbreken, komt aan de functionele eis wat dit betreft geen betekenis toe. Immers, het tweede lid van artikel 2.111 geeft aan dat aan de functionele eis is voldaan indien aan de in tabel 2.111 aangegeven eisen is voldaan.

Uit tabel 4 volgt dat Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw slechts in een beperkt aantal situaties een koppeling maakt tussen de aanwezige personen en de bouwkundige voorzieningen ten behoeve van vluchtveiligheid. Dit is het geval indien er sprake is van één uitgang, één vluchtroute of een tegen de vluchtrichting indraaiende deur. De prestatie-eisen van niveau bestaande bouw die gerelateerd zijn aan het aantal personen lijken er van uit te gaan dat in een bestaand gebouw grofweg anderhalf tot twee maal zoveel personen zijn toegestaan als in een te bouwen gebouw.

Indien er sprake is van bestaande subbrandcompartimenten met meerdere uitgangen en vluchtroutes en er niet uitsluitend tegen de vluchtrichting indraaiende deuren en de juiste brandveiligheidsinstallaties aanwezig zijn kan er niet uit de brandveiligheidsvoorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw afgeleid kan worden voor hoeveel personen het bouwwerk geschikt is. Het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw stelt wel minimale eisen aan de aanwezigheid van vluchtroutes, trappen en hellingbanen, en de afmetingen hiervan. De afmetingseisen verschillen van niveau nieuwbouw. Doordat in artikel 2.108, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 (niveau nieuwbouw) een relatie wordt gelegd tussen enerzijds de breedte van vluchtroutes, trappen en hellingbanen en anderzijds de doorstroomcapaciteit hiervan, kan gesteld worden dat het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw *de facto* minimale eisen stelt aan de doorstroomcapaciteit van bestaande vluchtroutes. In artikel 2.108, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012, gelezen in samenhang met artikel 2.1, vierde lid, van de Regeling Bouwbesluit 2012 wordt een relatie gelegd tussen enerzijds de afmetingen van vluchtroutes en trappen en anderzijds de aanwezige opvangcapaciteit. Het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw stelt eisen aan afmetingen van trappen, trapbordessen en aan de afmetingen van verkeersroutes. Deze afmetingseisen leiden, hoewel niet bedoeld, *de facto* ook minimale eisen aan de opvangcapaciteit van bestaande vluchtroutes. Ter vergelijking: de toelichting op het Bouwbesluit 2012 geeft aan dat dit op deze wijze ook functioneert voor nieuw te bouwen woonfuncties. Bouwbesluit 2012 niveau nieuwbouw stelt geen prestatie-eisen aan de opvang- en doorstroomcapaciteit van woonfuncties. In de toelichting op het Bouwbesluit 2012 is aangegeven dat dit ondervangen is door artikel 2.107, tiende lid, waarin een minimale trapbreedte van 1,2 meter wordt vereist.¹⁴³ Hieruit volgt dat het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw *de facto* ook in andere gevallen dan de hierboven vermelde situaties in bepaald opzicht wel eisen aan de capaciteit van vluchtroutes, echter zonder aan te geven voor welk gebruik deze capaciteit geschikt is en zonder dat er een eis is gegeven aan kwantiteit van een dergelijke vluchtroute.

Op basis van de prestatie-eisen van niveau nieuwbouw kunnen eisen gesteld worden aan het maximaal aantal toelaatbare personen in een bouwwerk en aan de verdeling van die personen binnen een gebouw, maar ook aan de verdeling van die personen binnen een subbrandcompartiment. Ook indien de vluchtroute binnen dit subbrandcompartiment over een trap voert. Hierin wijkt het Bouwbesluit 2012 af van Bouwbesluit 2003, waarin geen eisen werden gesteld aan de doorstroomcapaciteit van een trap die binnen een rookcompartiment⁶³ lag.¹⁴⁴

Voor het overige spreken de voorschriften voor zich en behoeven wat betreft reikwijdte in dit verband geen nadere toelichting. In de volgende hoofdstukken zal de juridische werking van deze voorschriften en de juridische waardering hiervan verder worden uitgewerkt.

4.3.2 Verbouw

Hoewel het bouwkundig aanpassen van een bouwwerk in beginsel buiten het bereik van dit onderzoek valt, is de verbouwsystematiek wel relevant voor het maximaal aantal toelaatbare personen in een bestaand bouwwerk. Deze relevantie is gelegen in hoe het rechtens verkregen niveau van een bestaande vluchtroute wordt vastgesteld. In deze paragraaf wordt daarom aangegeven wat de verbouwsystematiek inhoudt voor de capaciteit van vluchtroutes.

¹⁴³ *Stb.* 2011, 416, p. 243.

¹⁴⁴ Vergelijk ABRS 24 september 2008, *zaaknr.* 200801673/1, *ECLI:NL:RVS:2008:BF2154*, *TBR* 2008, 194 (*Het Gat van Wageningen*), r.o. 2.2.3.

Volgens artikel 1.12, eerste lid, Bouwbesluit 2012 zijn bij het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk wat betreft de hoofdstukken 2 tot en met 5 de nieuwbouvoorschriften van toepassing, tenzij in de betreffende afdeling anders is aangegeven. In de afdeling 2.12 van het Bouwbesluit 2012, die handelt over vluchtroutes, is een verbouwartikel 2.109 opgenomen. In dit artikel is aangegeven dat op het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk de artikelen 2.104 tot en met 2.108 van overeenkomstige toepassing zijn, waarbij in plaats van het in die artikelen aangegeven niveau wordt uitgegaan van het rechtens verkregen niveau. Het rechtens verkregen niveau is volgens de definitie in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 het *“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”*. Uit deze definitie volgt dat het rechtens verkregen niveau het feitelijk aanwezige niveau is, mits dit rechtmatig is. Het rechtens verkregen niveau kan nooit lager liggen dan niveau bestaande bouw en nooit hoger dan niveau nieuwbouw. Uitgangspunt van de verbouwsystematiek is dat bij een verbouwing de situatie niet mag verslechteren;¹⁴⁵ de capaciteit van een vluchtroute mag niet kleiner worden als gevolg van de verbouwing. Een beoordeling van een nieuwbouwsituatie aan artikel 2.108 van het Bouwbesluit 2012 leidt tot een bepaalde dimensionering van de vluchtroutes in relatie tot het aantal aanwezige personen. Een beoordeling aan artikel 2.108 bij verbouw is alleen mogelijk indien het rechtens verkregen niveau hierbij wordt betrokken. Immers, zoals eerder aangegeven in paragraaf 3.3.3 en 4.3.1 lijken de prestatie-eisen van niveau bestaande bouw die gerelateerd zijn aan het aantal personen er van uit te gaan dat in een bestaand gebouw grofweg anderhalf tot twee maal zoveel personen zijn toegestaan als in een te bouwen gebouw. Het rechtens verkregen niveau van de capaciteit van een bestaande vluchtroute wordt daarom volgens artikel 2.109, gelezen in combinatie met artikel 2.108, gevormd door de *feitelijk aanwezige dimensionering van de ruimte waardoor de vluchtroute voert* (afmetingen van verkeersruimten, trappen, enzovoorts) in combinatie met *het aantal personen waarvoor het gebouw rechtmatig is bestemd*. Dit rechtmatig ‘verkregen’ aantal personen kan bijvoorbeeld ooit (mogelijk jaren geleden) zijn opgegeven bij de aanvraag van een bouwvergunning of gebruiksvergunning. Indien nooit een aantal personen is vastgesteld, wordt het aantal toegestane personen ten behoeve van het vaststellen van het rechtens verkregen niveau bepaald door niveau bestaande bouw. Dat wil zeggen: door artikel 2.111 tot en met 2.118 van het Bouwbesluit 2012.

De verbouwsystematiek heeft tot gevolg dat de voorschriften voor niveau bestaande bouw een belangrijkere rol spelen in bestaande gebouwen dan voor de introductie van Bouwbesluit 2012. Het kan namelijk voorkomen dat het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw, omdat er nog geen feitelijke situatie aanwezig was. Wat voor consequenties dit heeft hangt af van de interpretatie er aan artikel 4 van de Woningwet gegeven wordt. Er is een ruime interpretatie mogelijk, waarin iets breder gekeken wordt dan alleen sec naar het onderdeel dat verbouwd wordt om het rechtens verkregen niveau vast te stellen. Er is ook een enge interpretatie mogelijk, waarbij enkel wordt gekeken naar het onderdeel dat verbouwd wordt. Beide zijn verdedigbaar:

- Voor de *ruime interpretatie* van artikel 4 van de Woningwet kan men zich beroepen op twee uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling oordeelde in 2009 dat bij het bouwen van een badkamer en het plaatsen van een aanrechtblok ineens de hele wooneenheid

¹⁴⁵ Stb. 2011, 416, p. 180.

waarin dit gebeurde aan de verbouweisen moest voldoen.¹⁴⁶ De verbouweisen werden in die tijd in beginsel gevormd door de nieuwbouweisen.¹⁴⁷ In een uitspraak uit 2006 ging het over een kleine wijziging van de zolder, waarbij de bestuursrechter oordeelde dat de verbouwvoorschriften ineens voor de hele zolder gingen gelden (en de rechter bovendien oordeelde dat ontheffing niet mogelijk was).¹⁴⁸ Het betreffen hier uitspraken die zijn gedaan voordat het Bouwbesluit 2012 van kracht was.

- Voor de *enge interpretatie* van artikel 4 van de Woningwet kan men zich beroepen op de parlementaire geschiedenis van de Woningwet 2007. Daarin is te lezen: “Overigens zijn die nieuwbouwvoorschriften dan alleen van toepassing op die bouwingreep en dus niet op alle delen van dat bouwwerk die ongewijzigd blijven.”¹⁴⁹ De Bouwbesluitwetgever is hier bij Bouwbesluit 2012 ook van uitgegaan. In de toelichting op het Bouwbesluit 2012 wordt naar dit citaat verwezen, en hieruit geconcludeerd dat alléén de fysieke ingreep bij de verbouwing hoeft te voldoen aan het verbouwniveau. Bij het plaatsen van een dakraam op de zolder van een woning, met als doel de zolder van onbenoemde ruimte te wijzigen in een verblijfsruimte, hoeft volgens de toelichting alléén het dakraam aan de verbouweisen te voldoen.¹⁵⁰ Er is ook jurisprudentie waarin een engere interpretatie wordt gegeven aan artikel 4 van de Woningwet. De rechtbank Amsterdam oordeelde in 2011 (dus eveneens voor de inwerkingtreding van het Bouwbesluit 2012) dat het samenvoegen van twee woongebouwen tot één, waarbij ineens twee maal zoveel woningen op het trappenhuis worden aangewezen, en sparingen in de wanden van het trappenhuis worden gemaakt om dit te realiseren, er desondanks géén sprake is van een verbouwing van het trappenhuis.¹⁵¹ De verbouwvoorschriften golden in die situatie volgens de rechtbank alleen voor de te maken sparingen, niet voor het hele trappenhuis – ondanks dat het gebruik van de trap wijzigt en er een intensivering van het gebruik van de verkeersruimte optreedt.

Op voorhand kan niet worden aangegeven welke interpretatie de bestuursrechter geeft aan artikel 4 van de Woningwet na de introductie van Bouwbesluit 2012. Artikel 4 is immers niet aangepast ten opzichte van vóór de introductie van het Bouwbesluit 2012. De Bouwbesluitwetgever is bovendien niet dezelfde als de Woningwet-wetgever. Immers, het Bouwbesluit is een algemene maatregel van bestuur, waarvan de regering de wetgever is. De Woningwet is een wet in formele zin, waarvan de wetgever wordt gevormd door de regering en de Staten Generaal gezamenlijk. De uitleg van de Bouwbesluitwetgever hoeft daarom niet maatgevend te zijn. Een voortzetting van de ruime interpretatie ligt echter niet voor de hand, omdat ook in de bovengenoemde uitspraken uit 2006 en 2009 de toelichting op het Bouwbesluit duidelijk een rol speelde.

Ongeacht welke interpretatie men hanteert zullen er altijd situaties zijn waarbij men tot de conclusie komt dat het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door Bouwbesluit niveau bestaande bouw. Nu artikel 2.118 geen eisen stelt aan de capaciteit van bestaande vluchtroutes, resteren slechts de overige eisen van bestaande bouw om de facto de minimale afmetingen van de ruimte waardoor de vluchtroute voert te bepalen. Hieronder is een voorbeeld weergegeven op welke wijze het verbouwartikel functioneert

¹⁴⁶ ABRS 4 maart 2009, *zaaknr.* 200803770/1, *ECLI:NL:RVS:2009:BH4630*, *BR* 2007/7.

¹⁴⁷ De verbouweisen werden destijds in beginsel gevormd door de nieuwbouweisen, zie paragraaf 5.2.3.

¹⁴⁸ ABRS 13 september 2006, *zaaknr.* 200510340/1, *ECLI:NL:RVS:2006:AY8078*, *TBR* 2009/107.

¹⁴⁹ *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, nr. 14, blz. 2. Zie ook de annotatie van In 't Hout bij bovengenoemde uitspraak (*TBR* 2009/107).

¹⁵⁰ *Stb.* 2011, 416, p. 158, 159.

¹⁵¹ Rb. Amsterdam 30 juni 2011, *ECLI:NL:RBAMS:2011:BR2123*. Zie ook Rb. Amsterdam 20 juli 2012, *ECLI:NL:RBAMS:2012:BX9417*, r.o. 6.2. Zie verder paragraaf 4.4.1 van dit rapport.

in relatie tot de capaciteit van de vluchtroute.¹⁵² Hierbij is zichtbaar dat er twee antwoorden mogelijk zijn, afhankelijk van welke interpretatie men aan artikel 4 van de Woningwet geeft. Indien men de restrictieve uitleg hanteert zoals die in de toelichting op Bouwbesluit 2012 staat weergegeven, is duidelijk dat het ontbreken van eisen voor de capaciteit van de vluchtroute voor deze situatie een lacune is.

Voorbeeld	
<p>Een ruimte in een bestaand gebouw wordt rechtmatig gebruikt door maximaal 200 personen. Er is één enkele, met de vluchtrichting meedraaiende vluchtdoer aanwezig met een vrije breedte van 1 meter en een maximale openingshoek van minder dan 135 graden. Er zal een extra deur worden gerealiseerd, omdat de wens bestaat de ruimte voor maximaal 500 personen te gaan gebruiken. Hoe breed moet deze nieuwe deur worden?</p>	
Antwoord 1: enge interpretatie	Antwoord 2: ruime interpretatie
<p>Antwoord: 0,5 meter.</p> <p>Volgens artikel 4 van de Woningwet gelden de verbouweisen alleen voor het te verbouwen gedeelte. Dat wil zeggen: alleen op de deur. Volgens artikel 2.109 is artikel 2.108 van overeenkomstige toepassing, maar moet in plaats van het in dat artikel aangegeven niveau van eisen worden uitgegaan van het rechtens verkregen niveau. Er wordt een nieuwe vluchtroute toegevoegd; er was in de bestaande toestand immers nog geen deur aanwezig. Er was derhalve geen feitelijk niveau aanwezig. Uit de definitie van 'rechtens verkregen niveau' uit artikel 1.1 lid 1 van het Bouwbesluit 2012 volgt dat het rechtens verkregen niveau wordt bepaald door artikel 2.118 Bouwbesluit 2012.</p> <p>In de bestaande situatie zijn er 200 personen aangewezen op de bestaande deur. In de nieuwe situatie zijn er 500 personen aanwezig in de ruimte. Dat betekent dat 300 personen worden aangewezen op de nieuwe deur.</p> <p>Artikel 2.118 stelt geen prestatie-eis. Dat betekent dat alleen de minimale breedte-eis van 0,5 meter resteert (artikel 2.117 lid 4) en de eis dat de deur niet tegen de vluchtrichting in mag draaien (artikel 6.25 lid 3).</p>	<p>Antwoord: 2 meter.</p> <p>Volgens artikel 4 van de Woningwet gelden de verbouweisen alleen voor het te verbouwen gedeelte. Het te verbouwen gedeelte is de ruimte waarin de vluchtroute start. Voor het rechtens verkregen niveau dient naar de capaciteit van de totale vluchtroute vanuit deze ruimte te worden gekeken.</p> <p>Volgens artikel 2.109 is artikel 2.108 van overeenkomstige toepassing, maar moet in plaats van het in dat artikel aangegeven niveau van eisen worden uitgegaan van het rechtens verkregen niveau. Het rechtens verkregen niveau van de doorstroomcapaciteit van de bestaande deur bedraagt 200 personen; bij het bepalen van die doorstroomcapaciteit wordt uitgegaan van 200 personen per meter vrije breedte. Dit is meer personen per meter dan niveau nieuwbouw (110 personen per meter), maar minder dan niveau bestaande bouw (geen eis). Volgens artikel 2.108 dient de doorstroomcapaciteit van een gedeelte van een vluchtroute gelijk te zijn het aantal personen dat op dat gedeelte is aangewezen. In de nieuwe situatie zijn er 200 personen op de bestaande vluchtdoer aangewezen en 300 personen op de nieuwe vluchtdoer. Dat betekent dat de nieuw te realiseren uitgangsbreedte bij elkaar minimaal ($300 / 200 =$) 1,5 meter moet bedragen.</p>

Er is overigens nog een derde antwoord mogelijk op het bovenstaande voorbeeld, namelijk dat door het toevoegen van de extra deur *de vluchtroute* wordt verbouwd. Artikel 4 van de Woningwet zou dan betrekking hebben op de vluchtroute, en niet zozeer op enkel de deur of de gehele ruimte. In die benadering komt men ook uit op een te realiseren uitgangsbreedte van 1,5 meter. Deze interpretatie is echter minder goed verdedigbaar, omdat een vluchtroute geen bouwkundige entiteit is. Een vluchtroute voert *door* een ruimte, maar *is* geen ruimte; zie de definitie van 'vluchtroute' in artikel 1.1, lid 1, van het

¹⁵² Om het voorbeeld eenvoudig te houden is in het midden gelaten hoe de nieuwe uitgangsbreedte zich verhoudt tot de differentiatie die in artikel 2.108 lid 1 Bouwbesluit 2012 is aangebracht tussen enkele dan wel dubbele deuren, met verschillende openingshoeken. Het voorbeeld is verder extreem gesteld, om het effect van de verschillende interpretaties van artikel 4 van de Woningwet zichtbaar te maken. Het moge duidelijk zijn dat het in de lijn der verwachting ligt dat, mocht zich in de praktijk een dergelijke extreme situatie voordoen, er correctie plaats zal vinden door het bevoegd gezag door het opleggen van een gebruiksbeperking na de gebruiksmelding; zie paragraaf 5.4.

Bouwbesluit 2012. Het toevoegen van een deur is daarom geen verbouwing van de vluchtroute, maar er wordt een deur toegevoegd waardoor een nieuwe vluchtroute voert.¹⁵³

4.3.3 Gelijkwaardigheid

Artikel 1.3, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 geeft aan dat afwijking van bovenstaande prestatie-eisen mogelijk is, indien op andere wijze aan de doelstelling van de desbetreffende voorschriften is voldaan. Wat betreft de capaciteit van vluchtroutes in relatie tot het maximaal aantal toelaatbare personen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het toepassen van een andere rekenmethode dan in de prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2012 of de Regeling Bouwbesluit 2012 zijn weergegeven¹⁵⁴ of aan andere omstandigheden waardoor het verantwoord is om langer over de vluchtroute te doen. Dit onderwerp valt echter buiten het kader van dit onderzoek.

4.4 Voorschriften voor brandveilig gebruik

4.4.1 Artikel 1.2 Bouwbesluit 2012

Artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 luidt:

In een bouwwerk of gedeelte daarvan zijn niet meer personen aanwezig dan het aantal personen waarvoor het bouwwerk of gedeelte daarvan overeenkomstig dit besluit is bestemd.

Dit artikel betreft een verbodsbepaling: het is verboden om met meer personen in een bouwwerk aanwezig te zijn dan waar dit bouwwerk voor is bestemd. Wat betreft dit 'bestemd zijn' is in de toelichting op het Bouwbesluit 2012 het volgende aangegeven:

"Een aantal voorschriften van dit besluit bevat eisen die afhankelijk zijn van aantallen personen. Zie bijvoorbeeld artikel 2.108 over de doorstroomcapaciteit van vluchtroutes en artikel 6.25 over (de draairichting van) deuren in vluchtroutes. Het eerste lid schrijft voor dergelijke gevallen voor dat in een bouwwerk of een gedeelte daarvan niet meer personen tegelijk aanwezig mogen zijn dan op grond van die personen gerelateerde voorschriften is toegestaan. Hier wordt uitgegaan van het aantal personen waarvoor het bouwwerk is bestemd volgens de aanvrager van een omgevingsvergunning/gebruiker of eigenaar van het gebouw. Doel van dit voorschrift is te voorkomen dat in (een ruimte van) een bouwwerk een uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid of bruikbaarheid onwenselijke situatie ontstaat. Een onwenselijke situatie kan bijvoorbeeld ontstaan indien zich in een ruimte meer personen bevinden dan het aantal waarop de vluchtmogelijkheden of de ventilatievoorzieningen zijn afgestemd."¹⁵⁵

Uit deze toelichting volgt dat artikel 1.2, eerste lid, is bedoeld als 'spiegelbeeldeis' voor de personen gerelateerde bouwkundige voorschriften: heeft bijvoorbeeld een vluchtroute volgens artikel 2.108 een capaciteit van 100 personen, dan mogen volgens artikel 1.2 niet meer dan 100 personen aanwezig zijn die op die vluchtroute zijn aangewezen.¹⁵⁶ Een spiegelbeeldeis veronderstelt dat het aantal toelaatbare per-

¹⁵³ Vergelijk Rb. Amsterdam, 30 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BR2123, r.o. 4.3 en 4.4.

¹⁵⁴ Zie bijvoorbeeld ABRS 19 mei 2010, zaaknr. 200907244/1/H1, ECLI:NL:RVS:2010:BM4951 (*Schoolgebouw Amsterdam Zuid*). Zie bijvoorbeeld ook Kobes, Rosmuller, Schokker en Van Vliet 2006, p. 24-26, 51-58.

¹⁵⁵ *Stb.* 2011, 416, p. 190, 191.

¹⁵⁶ De term 'spiegelbeeldeis' is ontleend aan Vermande, Van Calis en Coppens 2007, p. 25.

sonen van bestaande gebouwen eenduidig uit de bouwkundige voorschriften van het Bouwbesluit 2012 volgt. Dit is aanwezig in de vorm van het rechtens verkregen niveau.

Uit de definitie van 'rechtens verkregen niveau' in artikel 1.1 en de verbouwsystematiek van het Bouwbesluit 2012 volgt dat er altijd een rechtens verkregen niveau van de capaciteit van een vluchtroute aanwezig is, ook wanneer er niet verbouwd wordt. Het rechtens verkregen niveau van de capaciteit van een vluchtroute kan eenduidig uit de bouwkundige voorschriften van het Bouwbesluit 2012 worden afgeleid. Dit niveau wordt zoals in paragraaf 4.3.2 is aangegeven, gevormd door de *feitelijk aanwezige dimensionering van de ruimte waardoor de vluchtroute voert* (afmetingen van ruimten en trappen) in combinatie met *het aantal personen waarvoor het gebouw rechmatig is bestemd*. Dit aantal personen kan volgen uit een eerder verleende vergunning voor bouwen of brandveilig gebruik, of uit een gebruiksmelding. Het gaat er dus om dat op enig moment in de historie van het betreffende bouwwerk ergens is vastgelegd of aangegeven voor hoeveel personen een gebouw is bestemd. Hierbij is overigens niet relevant of dit aantal personen is opgegeven vanuit het oogpunt van vluchtveiligheid, of vanuit een geheel ander oogpunt (bijvoorbeeld ventilatiecapaciteit, of het aantal toiletten). Indien vanuit een ander oogpunt dan brandveiligheid een beperking aan het aantal personen is gesteld, wordt de facto het rechtens verkregen niveau van de capaciteit van de vluchtroute door dit aantal personen gevormd.

Is het aantal personen dat in het verleden is vastgelegd lager dan het aantal personen dat op grond van de nieuwbouwvoorschriften aanwezig mag zijn, dan is echter dit laatste aantal maatgevend. Is het aantal personen dat is vastgelegd groter dan voor bestaande bouw is toegestaan, dan is het niveau bestaande bouw maatgevend en niet het in het verleden vastgelegde aantal. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als de ventilatiecapaciteit van een bijeenkomstfunctie bij het in het verleden voor die ruimte vastgestelde aantal personen minder is dan 2,12 dm³/s per persoon¹⁵⁷. Voor verschillende eisen is in artikel 9.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 een overgangsregeling getroffen, op grond waarvan toch kan worden afgeweken van de personen aantallen die volgen uit niveau bestaande bouw; dit geldt voor de voorschriften van hoofdstuk 2 en artikel 6.25, derde lid.

Hieronder is een voorbeeld weergegeven op welke wijze artikel 1.2, eerste lid, functioneert in relatie tot het rechtens verkregen niveau van de capaciteit van de vluchtroute.

Voorbeeld

Een ruimte in een bestaand gebouw wordt rechmatig gebruikt door maximaal 200 personen. Er is één vluchtdoor aanwezig met een vrije breedte van 1 meter. De wens bestaat de ruimte voor maximaal 300 personen te gaan gebruiken. Mag dit?

Antwoord: Nee, dit is verboden ingevolge artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012. Het rechtens verkregen niveau van de doorstroomcapaciteit van de deur bedraagt 200 personen; bij het bepalen van die doorstroomcapaciteit wordt uitgegaan van 200 personen per meter vrije breedte. Dit is meer personen per meter dan niveau nieuwbouw (110 personen per meter), maar minder dan niveau bestaande bouw (geen eis). De ruimte is daarom, mede gelet op artikel 2.108, eerste lid, en de definitie van 'rechtens verkregen niveau' in artikel 1.1, eerste lid, bestemd voor maximaal 200 personen. Indien er meer personen wenselijk zijn zal de capaciteit van de vluchtroute vergroot moeten worden.

Een intensivering van het aantal personen zonder bouwwerkzaamheden is een gebruikswijziging, die in beginsel geen bouwkundige consequenties heeft. Het betreft immers geen 'bouwen' in de zin van de Woningwet. Dit blijkt ook uit een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam, die handelde over het samenvoegen van twee panden tot één pand. Er was na samenvoeging nog één trappenhuis als vluchtroute aanwe-

¹⁵⁷ Artikel 3.38 lid 2 Bouwbesluit 2012.

zig. Vanuit het naastgelegen gebouw werden deursparingen richting het trappenhuis gerealiseerd. Dit had tot gevolg dat er op het trappenhuis na de verbouwing twee maal zo veel mensen waren aangewezen als in de bestaande toestand het geval was. De vraag kwam aan de orde aan welk niveau van voorschriften het trappenhuis diende te voldoen, voor wat betreft de eisen van vluchtveiligheid: Bouwbesluit 2003 niveau nieuwbouw (eventueel met toepassing van artikel 1.11 Bouwbesluit 2003), of Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw. De relevantie was gelegen in de minimaal vereiste breedte van de trap. De rechtbank oordeelde:

*4.3 De werkzaamheden die noodzakelijk zijn om het gebruik van het trappenhuis mogelijk te maken voor pand nr [nr 2] omvatten weliswaar het creëren van gaten in de muren en het plaatsen van deuren, maar dat maakt niet dat het volume waarin de trap zich bevindt wordt veranderd. Het trappenhuis wordt naar het oordeel van de rechtbank dan ook niet verbouwd. Dat het gebruik van de trap wijzigt en dat er een intensivering optreedt van het gebruik van de (verkeers)ruimte, doet aan het voorgaande niet af. 4.4 Uit overweging 4.3 vloeit voort dat voor het trappenhuis de eisen van bestaande bouw gelden.*¹⁵⁸

Hieruit volgt dat het feit dat er méér personen op een vluchtroute worden aangewezen, maar deze vluchtroute niet fysiek verbouwd wordt, er wat betreft de eisen van het Bouwbesluit getoetst mag worden op niveau bestaande bouw.

Artikel 1.2, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 staat er echter aan in de weg dat er zonder bouwkundige aanpassing meer personen op een vluchtroute wordt aangewezen. Dit is slechts anders indien ook na het aanwijzen van meerdere personen qua capaciteit van de vluchtroute nog aan de nieuwbouwvoorschriften van artikel 2.108 van het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan. Artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 geeft echter geen antwoord op de vraag *hoeveel* de capaciteit van een vluchtroute moet bedragen, wil het meerdere aantal personen uit het bovenstaande voorbeeld wel toelaatbaar zijn. Het vergroten van de capaciteit van een vluchtroute is 'bouwen' in de zin van de Woningwet, dat volgens artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet, gelezen in samenhang met de artikelen 1.12, eerste lid, en 2.109 van het Bouwbesluit 2012 moet voldoen aan het rechtens verkregen niveau (zie paragraaf 4.3.2).

Indien het aantal personen nergens is vastgelegd, zijn de personen-gerelateerde voorschriften van niveau bestaande bouw maatgevend voor de invulling van artikel 1.2 van het Bouwbesluit 2012.¹⁵⁹ De voorschriften voor bestaande bouw bevatten zoals in paragraaf 4.3.1 aangegeven, echter slechts een beperkt aantal personen-gerelateerde voorschriften, die in een beperkt aantal situaties relevant zijn; ten aanzien van de brandveiligheidsvoorschriften is dit het geval indien er sprake is van één uitgang, één vluchtroute of een tegen de vluchtrichting indraaiende deur. Hieruit volgt dat indien het rechtens verkregen niveau van de capaciteit van de vluchtroutes van een bouwwerk overeenkomen met niveau bestaande bouw, en uit de voorschriften voor bestaande bouw ook geen beperking volgt voor het aantal personen, artikel 1.2, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 geen betekenis heeft.

In artikel 1.2, tweede lid wordt een ondergrens gegeven voor het te hanteren aantal personen. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat wordt uitgegaan van een onrealistisch laag aantal personen.¹⁶⁰ Aan het tweede lid van artikel 1.2 komt in een bestaand, ongewijzigd gebouw echter geen betekenis toe, nu in dit

¹⁵⁸ Rb. Amsterdam, 30 juni 2011, *ECLI:NL:RBAMS:2011:BR2123*, r.o. 4.3 en 4.4.

¹⁵⁹ Zie ook Van Overveld 2013, p. 53.

¹⁶⁰ *Stb.* 2011, 416, p. 191.

lid uitdrukkelijk is bepaald dat dit alleen geldt bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Zo lang de verandering van de capaciteit van een vluchtroute niet samen gaat met de verandering van de draagconstructie of de wijziging van de (beschermde sub)brandcompartimentering is geen omgevingsvergunning voor bouwen vereist.¹⁶¹

De betekenis van artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 wordt beperkt door het overgangsrecht van het Bouwbesluit 2012. Artikel 9.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 bepaalt: *“Zolang het aantal personen dat in een bouwwerk of een gedeelte daarvan aanwezig is niet groter is dan het onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit toegestane aantal personen in dat bouwwerk of gedeelte daarvan blijven de artikelen 1.2, eerste lid, voor zover dit betrekking heeft op de bij of krachtens hoofdstuk 2 gestelde eisen, en 6.25, derde lid, buiten toepassing.”*. In de toelichting bij dit artikel is aangegeven: *“Dit overgangsrecht is ook van toepassing bij verbouw en functiewijziging. Als er wordt verbouwd, en bijvoorbeeld het trappenhuis blijft ongewijzigd, dan geldt dit overgangsrecht ook voor de vluchtcapaciteit van dit vluchtrappenhuis. Hiermee wordt voorkomen dat het trappenhuis dat voor de inwerkingtreding als voldoende veilig werd beoordeeld, na verbouwing van de rest van het gebouw of bij verandering van gebruik niet meer voldoet. Dit geldt alleen als het aantal personen dat gebruik moet maken van dat trappenhuis niet groter wordt. Indien het aantal personen dat na een verbouwing of functiewijziging gebruik maakt van het trappenhuis groter is dan voorheen was toegestaan is dit overgangsrecht niet van toepassing, en moet gewoon aan de desbetreffende voorschriften van het Bouwbesluit worden voldaan. Het overgangsrecht is ook niet van toepassing wanneer het trappenhuis zodanig wordt verbouwd dat de brandveiligheid of vluchtcapaciteit afneemt.”*¹⁶²

Deze overgangsrechtelijke bepaling heeft geen betekenis voor wat betreft de capaciteit van vluchtroutes, zo lang er geen prestatie-eis voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes wordt opgenomen. Immers, artikel 1.2, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 geeft niet zelf expliciet aan hoeveel personen er maximaal in een bouwwerk of ruimte aanwezig mogen zijn, maar laat het afhangen van het “bestemd” zijn. Welke bestemming het gebouw heeft in relatie tot het aantal personen hangt zoals hierboven aangegeven af van het rechtens verkregen niveau van de capaciteit van de vluchtroutes. Het rechtens verkregen niveau wordt bepaald door onder meer verleende vergunningen, de gebruiksmelding, en Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 kan daarom geen verzwaring voor impliceren, tenzij de voorschriften voor niveau bestaande bouw verzaamd worden. Doordat geen invulling is gegeven aan artikel 2.118, is daarvan geen sprake.

Er is geen gepubliceerde jurisprudentie beschikbaar die handelt over de toepassing van dit artikel.

4.4.2 Restriscobepaling

Artikel 7.16 van het Bouwbesluit 2012 is de restriscobepaling die ziet op veilig vluchten. Het artikel luidt als volgt:

Onverminderd het bij of krachtens dit besluit bepaalde is het verboden in, op, aan of nabij een bouwwerk voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten, werktuigen, middelen of voorzieningen te gebruiken of niet te gebruiken of anderszins belemmeringen te veroorzaken waardoor:

¹⁶¹ Bijlage II artikel 3 lid 8 Bor.

¹⁶² Stb. 2011, 676, p. 41.

- a. melding van, alarmering of bestrijding van brand wordt belemmerd;
- b. het gebruik van vluchtmogelijkheden bij brand wordt belemmerd, of
- c. het redden van personen of dieren bij brand wordt belemmerd.

Is het mogelijk om op basis van dit artikel het toelaatbare aantal personen in een bouwwerk te beperken? Om die vraag te beantwoorden dient het doel van de bepaling te worden geanalyseerd, en aan de hand van jurisprudentie te worden gekeken hoe de restrisicobepaling in de praktijk wordt toegepast.

Hoewel de restrisicobepaling zeer ruim geformuleerd is, dient een situatie wel binnen het bereik van het artikel te vallen, wil een succesvol beroep op de restrisicobepaling mogelijk zijn. In artikel 7.16 is bepaald dat het verboden is handelingen na te laten of anderszins belemmeringen te veroorzaken waardoor het gebruik van vluchtmogelijkheden bij brand wordt belemmerd. Indien een grote hoeveelheid personen in een gebouw gelijktijdig gebruik wil maken van een vluchtmogelijkheid, zal dit de ontruimingstijd vergroten en derhalve het vluchten belemmeren. Door als gebouweigenaar of gebruiker een beperking te stellen aan het aantal personen en dit ook daadwerkelijk te handhaven kan dit voorkomen worden. Indien nagelaten wordt het aantal aanwezige personen af te stemmen op de aanwezige capaciteit van de vluchtroutes wordt het gebruik van vluchtmogelijkheden bij brand belemmerd. Het niet beperken van personen is dan de verboden nagelaten handeling. Zo beschouwd lijkt verdedigbaar dat het toelaten van te veel personen in een bouwwerk in strijd kan zijn met de restrisicobepaling.

De restrisicobepalingen van het Bouwbesluit 2012 die zien op brandveiligheid, zijn afgeleid van artikel 2.9.1 van het Gebruiksbesluit 2008. In de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 was aangegeven dat dit artikel bedoeld is als "vangnetbepaling" en "kapstokartikel", voor specifieke gevallen waarin de inhoudelijke voorschriften niet voorzien.¹⁶³ Het artikel was bedoeld om ingrijpen door het bevoegd gezag mogelijk te maken wanneer zij in een individueel geval geconfronteerd worden met een situatie waarin – ook indien aan de voorschriften wordt voldaan – het brandveilig gebruik van het betreffende bouwwerk onvoldoende gewaarborgd was.¹⁶⁴ Als voorbeeld van situaties waarin deze bepaling kan worden toegepast werden in de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 onder andere genoemd: onveilig gebruik van elektrische apparatuur, onveilige aankleding ruimten, brandgevaarlijke inrichting van ruimten, onveilig opgestelde afvalcontainer, obstakels op vluchtroute.¹⁶⁵ Het ligt dan ook niet voor de hand dat deze bepaling is bedoeld om het aantal personen te reduceren. Te meer omdat in een gebouw dat is bestemd voor meer dan 50 personen een gebruiksmelding verplicht is. Deze melding is juist bedoeld om het bevoegd gezag de gelegenheid te geven om na te gaan of het in de melding aangegeven aantal personen toelaatbaar is. Is dit niet het geval dan kan het bevoegd gezag door middel van een voorwaarde dit aantal reduceren. In de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 was hierbij steeds aangegeven 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.¹⁶⁶ Ook in de toelichting op het Bouwbesluit 2012 is dit expliciet aangegeven.¹⁶⁷ Bij een beroep op deze bepaling zal dat dus in de motivering moeten worden betrokken.

¹⁶³ Stb. 2008, 327, p. 46, 47 en 76.

¹⁶⁴ Stb. 2008, 327, p. 76.

¹⁶⁵ Stb. 2008, 327, p. 47, 48, 50, 77.

¹⁶⁶ Stb. 2008, 327, p. 76.

¹⁶⁷ Stb. 2011, 416, p. 336 en 340.

Er is geen gepubliceerde jurisprudentie beschikbaar van een situatie waarbij de restrisicobepaling als grondslag is gehanteerd om een beperking te stellen aan het maximaal toegestane aantal personen. De jurisprudentie geeft grofweg het volgende beeld, wat toepassing van de restrisicobepaling betreft:

- Hennepkwekerijen met brandgevaarlijke elektrische installaties.¹⁶⁸
- Brandgevaarlijke opslag: opslag van papier in een loods waar las- en slijpwerkzaamheden plaatsvinden,¹⁶⁹ zeer grote hoeveelheid brandbaar materiaal in en om een woonhuis,¹⁷⁰ grote rommel op het erf van een gekraakt gebouw,¹⁷¹
- Belemmering van vluchtroutes met hekjes en plantenbakken,¹⁷² in een studentenhuis,¹⁷³ met beplanting.¹⁷⁴

Er zijn ook enkele uitspraken waarin volgens de rechter ten onrechte een beroep is gedaan op de restrisicobepaling:

- Plaatsen van kunststof winkelwagentjes tegen de gevel van een supermarkt.¹⁷⁵ Dit betreft overigens de uitspraak van een civiele rechter, in een geschil over de nakoming van een huurovereenkomst.
- Een terras voor de uitgang van een gebouw is geen belemmering van de vluchtroute, als er voldoende ruimte voor doorgang aanwezig is.¹⁷⁶

Het beeld dat deze jurisprudentie enigszins op lijkt te roepen is dat de restrisicobepaling toegepast moet worden met een dosis "gezond verstand". In zaken waar een succesvol beroep werd gedaan op de restrisicobepaling lijkt evident sprake te zijn een brandonveilige situatie.¹⁷⁷

Geconcludeerd kan dus worden:

- Het is niet uitgesloten dat het beperken van het aantal toelaatbare personen in een bouwwerk onder het bereik van artikel 7.16 van het Bouwbesluit 2012 kan vallen.
- De restrisicobepaling mag niet generiek worden toegepast, er moet sprake zijn van een bijzondere situatie.
- Er moet in het individuele situatie evident sprake zijn van een gevaarlijke situatie.

Ondanks dat toepassing van de restrisicobepaling niet erg voor de hand ligt, lijkt verdedigbaar dat bij het ontbreken van iedere andere een mogelijkheid dit als laatste vangnet mogelijk nog bruikbaar kan zijn. Het gaat dan in elk geval om situaties die niet vergunningplichtig of meldingplichtig zijn, en waar artikel 1.2, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 geen betekenis heeft.

¹⁶⁸ Zie bijvoorbeeld ABRS 25 april 2012, *zaaknr.* 201109221/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2012:BW3837*, ABRS 30 mei 2012, *zaaknr.* 201109496/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2012:BW6936*, ABRS 26 september 2012, *zaaknr.* 201110410/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2012:BX8274*. In deze uitspraken stond de overtreding overigens niet ter discussie, maar slechts de vraag wie als overtreder aangemerkt kon worden.

¹⁶⁹ Rb. Middelburg 14 januari 2010, *ECLI:NL:RBMID:2010:BK9405*.

¹⁷⁰ ABRS 13 juli 2011, *zaaknr.* 201011560/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2011:BR1459*, ABRS 22 augustus 2012, *zaaknr.* 201110512/1/A3, *ECLI:NL:RVS:2012:BX5271*, ABRS 15 januari 2014, *zaaknr.* 201303563/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2014:41*.

¹⁷¹ ABRS 10 juli 2013, *zaaknr.* 201205630/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2013:202*.

¹⁷² ABRS 24 oktober 2012, *zaaknr.* 201202437/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2012:BY1041*.

¹⁷³ ABRS 21 maart 2012, *zaaknr.* 201107782/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2012:BV9506*.

¹⁷⁴ Rb. Middelburg 14 januari 2010, *ECLI:NL:RBMID:2010:BK9405*.

¹⁷⁵ Rb. 's Gravenhage 23 september 2009, *ECLI:NL:RBSGR:2009:BK5712*.

¹⁷⁶ Rb. Amsterdam, 23 december 2011, *ECLI:NL:RBAMS:2011:BV6465*.

¹⁷⁷ Enige voorzichtigheid dient hierbij uiteraard wel betracht te worden, omdat niet alle bijzonderheden van de situaties uit de uitspraken zullen blijken.

Hoofdstuk 5 Het speelveld (2): juridische werking

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de juridische werking van de voor dit onderzoek relevante brandveiligheidsvoorschriften. Met de juridische werking wordt hier de wijze bedoeld waarop deze voorschriften de burger binden. Voor bestaande bouwwerken zijn de bouwkundige voorschriften uit het Bouwbesluit op de volgende wijze van toepassing:

- Een bestaand bouwwerk moet minimaal voldoen aan de bouwkundige voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw.
- Indien het bevoegd gezag dit noodzakelijk vindt kan er worden aangeschreven tot een hoger niveau dan Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw, tot maximaal niveau nieuwbouw.
- Het is verboden om in afwijking van het Bouwbesluit te bouwen, tenzij dit een vergunning uitdrukkelijk wordt toegestaan.

Voor bestaande bouwwerken zijn de voorschriften voor brandveilig gebruik op de volgende wijze van toepassing:

- Het is verboden om een gebouw in afwijking van de gebruiksvoorschriften van het Bouwbesluit 2012 te gebruiken.
- Het is verboden om af te wijken van een voorschrift die aan een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik is verbonden.
- Het is verboden om in strijd met een na een gebruiksmelding opgelegde voorwaarde te handelen.

Dit toetskader wordt in dit hoofdstuk achtereenvolgens behandeld. Tevens wordt aandacht besteed aan de zorgplichtbepaling van artikel 1a Woningwet, en bezien wat de relevantie hiervan is in het licht van het beperken van het aantal personen.

5.2 Bouwkundige voorschriften

5.2.1 Bouwbesluit niveau bestaande bouw

Artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet luidt: *“Het is verboden een bestaand bouwwerk, open erf of terrein in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b, tweede lid, aanhef en onderdeel a, en vierde lid.”*

Door middel van dit artikel hebben de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw rechtstreekse werking. Dit artikel is in 2007 ingevoerd, ter vervanging van het stelsel waarbij de voorschriften van niveau bestaande bouw pas bindend waren na een aanschrijving van het bevoegd gezag. Vóór 2007 was aanschrijven wegens strijd met Bouwbesluit niveau bestaande bouw voor het bevoegd gezag verplicht als het om een woning, woonkeet of woonwagen ging, en een discretionaire bevoegdheid wanneer het om een niet tot bewoning bestemd bouwwerk ging.¹⁷⁸ De verplichting om aan Bouwbesluit niveau bestaande bouw te voldoen volgde eerst uit de aanschrijving.¹⁷⁹ Het bleek dat het oude stelsel

¹⁷⁸ Artikel 14 en 17 Woningwet 1992 (oud).

¹⁷⁹ Artikel 21 Woningwet 1992 (oud).

vanwege de complexiteit ervan tot terughoudende toepassing leidde.¹⁸⁰ In de huidige vorm is er direct sprake van een overtreding indien een bestaand bouwwerk niet voldoet aan Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Uitgangspunt is derhalve dat de gebouweigenaar of –gebruiker zelf verantwoordelijk is voor het voldoen aan het Bouwbesluit 2012.

Er is sprake van een bestaand bouwwerk, direct nadat een bouwwerk is voltooid. Een nieuw opgericht gebouw moet tevens voldoen aan de verleende omgevingsvergunning voor bouwen,¹⁸¹ de voorschriften van die vergunning¹⁸² en het Bouwbesluit 2012 niveau nieuwbouw voor zover in de vergunning hiervan niet uitdrukkelijk wordt afgeweken.¹⁸³ Indien daar niet aan voldaan wordt, kan dat achteraf door het bevoegd gezag alsnog door middel van een aanschrijving worden afgedwongen.¹⁸⁴ Het voldoen aan de vergunning of de van toepassing zijnde nieuwbouwvoorschriften is echter géén voorwaarde om van een 'bestaand bouwwerk' te kunnen spreken. Dit is althans niet uit de artikeltekst van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet te herleiden.¹⁸⁵ Een gebouw dat feitelijk voltooid is, is derhalve aan te merken als een 'bestaand bouwwerk' in de zin van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet. Van een bouwwerk dat gereed gemeld is of in gebruik is genomen mag in elk geval worden aangenomen dat het is voltooid.¹⁸⁶

Er kan hiervoor ook een vergelijking worden getrokken met de uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2008.¹⁸⁷ Deze uitspraak handelde over de vraag of er ontheffing ex artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 kon worden verleend van de voorschriften van niveau nieuwbouw voor een wijziging op een nieuwbouwproject dat nog in aanbouw was. Uit de toelichting op artikel 1.11 Bouwbesluit 2003 volgt dat de achtergrond van deze afwijkingsbevoegdheid is, dat het bij een verbouwing van een *bestaand gebouw* technisch niet altijd mogelijk is om aan de nieuwbouweisen te voldoen, en dat de financiële consequenties om aan de nieuwbouweisen te voldoen soms onevenredig groot zijn.¹⁸⁸ De Afdeling gaf in bovengenoemde uitspraak van 9 juli 2008 aan dat het verbouw-artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 alleen van toepassing is als het bouwwerk is voltooid:

"De omstandigheid dat ten tijde van de verlening van de ontheffing reeds een gedeelte van het Complex was gerealiseerd maakt niet dat kan worden gesproken van het vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk als bedoeld in artikel 1.11 van het Bouwbesluit. Het college heeft bouwvergunning verleend voor het gewijzigd uitvoeren van het bouwplan waarvoor op 20 april 2004 bouwvergunning is verleend, op het moment dat de bouw van het appartementencomplex nog niet was voltooid. Er is derhalve sprake van een besluit ten aanzien van het wijzigen van een bouwplan, niet van een besluit ten aanzien van het vernieuwen van een bouwwerk. Artikel 1.11 biedt geen basis voor verandering van een bouwplan ten opzichte van een bouwplan waarvoor reeds een vergunning is verleend, doch nog niet is gerealiseerd. Er kan pas sprake zijn

¹⁸⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 4.

¹⁸¹ Artikel 2.3 Wabo.

¹⁸² Artikel 2.3a Wabo.

¹⁸³ Artikel 1b lid 1 en 4 Woningwet.

¹⁸⁴ Vergelijk ABRS 11 juli 2012, zaaknr. 201113357/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BX1099.

¹⁸⁵ Vergelijk voor deze wijze van redeneren ABRS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5968, r.o. 2.2.1, waarin de Afdeling oordeelde dat uit het algemene gebruik van de term 'woonfunctie' noch uit de bepalingen van het bestemmingsplan is af te leiden dat er pas sprake was van een 'woonfunctie' in de zin van het bestemmingsplan indien uit het Bouwbesluit 2003 is voldaan.

¹⁸⁶ In de literatuur wordt overigens ook wel geven aan dat de eisen van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw ook al relevant zijn voor een in aanbouw zijnd gebouw. Zie In 't Hout en Rademaker 2007, p. 61, Barendrecht, In 't Hout en Rademaker 2013, p. 75.

¹⁸⁷ ABRS 9 juli 2008, zaaknr. 200707898/1, ECLI:NL:RVS:2008:BD6747.

¹⁸⁸ Stb. 2001, 410, pagina 174, 175.

van het vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk als bedoeld in artikel 1.11 van het Bouwbesluit wanneer dit bouwwerk is voltooid. Nu daarvan geen sprake was, kon het college niet met toepassing van dit artikel ontheffing van de in rechtsoverweging 2.2. aangegeven bepalingen van het Bouwbesluit verlenen.”¹⁸⁹

Nu het verbouw-artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 handelde over de aanpassing van een bestaand bouwwerk, volgt uit deze uitspraak dat er van een bestaand bouwwerk sprake is zodra het bouwwerk is voltooid.

Dat een bouwwerk direct na voltooiing als bestaand bouwwerk is aan te merken betekent overigens niet dat een gebouw aan een lager voorzieningenniveau hoeft te voldoen dan tijdens de bouw is gerealiseerd. Iedere naderhand aangebrachte bouwkundige of installatietechnische aanpassing moet ingevolge artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet, gelezen in combinatie met artikel 1.12, eerste lid van het Bouwbesluit 2012, in beginsel immers voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2012. Is er sprake van het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bestaand bouwwerk, dan mag volgens de verbouwbepalingen in de verschillende afdelingen van Bouwbesluit 2012 de verbouwing doorgaans voldaan worden aan het rechtens verkregen niveau. Dit komt er grofweg op neer dat het kwaliteitsniveau van het bestaande gebouw als gevolg van de verbouwing niet mag verslechteren.¹⁹⁰ Er geldt geen verbodsbepaling om het aanwezige kwaliteitsniveau van een bouwwerk anders dan door ‘bouwen’ te laten verslechteren. Dergelijke “autonome kwaliteitsvermindering”,¹⁹¹ bijvoorbeeld door veroudering, is acceptabel, mits (op grond van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet) blijft voldaan worden aan de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw.

De betekenis van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw is voor relatief jonge gebouwen dan ook beperkt. De betekenis is er vooral in gelegen, dat artikel 1b, eerste lid, van de Woning aangeeft dat een omgevingsvergunning voor bouwen prevaleert boven het Bouwbesluit 2012 niveau nieuwbouw.¹⁹² Het is mogelijk dat er bewust of onbewust uitdrukkelijk in een omgevingsvergunning voor bouwen wordt afgeweken van Bouwbesluit 2012 niveau nieuwbouw. Indien er geen bezwaar tegen de vergunning wordt aangetekend, krijgt die vergunning formele rechtskracht; er dient dan uitgegaan te worden van de rechtmatigheid van de vergunning.¹⁹³ Er dient in zo’n situatie op grond van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet evenwel nog altijd aan de ondergrens van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw te worden voldaan. Aangenomen mag worden dat dit uitzonderingen zijn. Hoe ouder het gebouw, hoe groter de betekenis van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw zal zijn.

Hierbij zij opgemerkt dat het enkele feit dat niet aan een prestatie-eis wordt voldaan onvoldoende is om van een overtreding van artikel 1b, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 te kunnen spreken. Voordat de conclusie getrokken kan worden dat er sprake is van een overtreding dient eerst onderzocht te worden of er in de gegeven situatie sprake is van een gelijkwaardige oplossing.¹⁹⁴

¹⁸⁹ R.o. 2.4.1.

¹⁹⁰ Zie paragraaf 4.3.2 van dit rapport. Zie ook de definitie van ‘rechtens verkregen niveau’ in artikel 1.1 lid 1 Bouwbesluit 2012 en de toelichting hierop in *Stb.* 2011, 416, p. 140, 141.

¹⁹¹ VROM 2008, p. 2.

¹⁹² Vergelijk ook ABRS 4 december 2002, *zaaknr.* 200202171/1, *ECLI:NL:RVS:2002:AF1429*.

¹⁹³ Vergelijk ABRS 30 juni 2004, *zaaknr.* 200307390/1, *ECLI:NL:RVS:2004:AP4648*, r.o. 2.4 en ABRS 16 november 2005, *zaaknr.* 200500809/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AU6223*, *AB* 2006, 138, r.o. 2.6 t/m 2.6.2.

¹⁹⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, nr. 9, p. 7.

5.2.2 Hoger niveau dan niveau bestaande bouw

Artikel 13 van de Woningwet luidt (voor zover relevant) als volgt:

Het bevoegd gezag kan degene die als eigenaar van een gebouw of een bouwwerk, niet zijnde een gebouw, dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, verplichten tot het binnen een door het bevoegd gezag te bepalen termijn treffen van voorzieningen waardoor de staat van dat gebouw of dat bouwwerk komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b, tweede lid, zonder dat dit hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b, eerste lid, mits die voorzieningen: (...)

b. naar het oordeel van het bevoegd gezag anderszins noodzakelijk zijn.

Op basis van dit artikel kan het bevoegd gezag bouwkundige aanpassingen afdwingen waarmee een hoger niveau dan Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw wordt gerealiseerd.

Voor de verplichting van het treffen van voorzieningen boven niveau bestaande bouw dienen 'noodzakelijk' te zijn. Volgens de memorie van toelichting per geval of categorie van gevallen moeten worden gemotiveerd waarom het kwaliteitsniveau van niveau bestaande bouwwerken in de desbetreffende situatie niet toereikend is.¹⁹⁵ Een dergelijke noodzaak kan volgens de memorie van toelichting voortvloeien uit een wijziging van het gebruik van een bouwwerk, een specifieke indeling van een bouwwerk, een hoge gebruiksintensiteit of het terugbrengen van de kwaliteit van een bouwwerk tot het reeds verkregen niveau:

"Een dergelijke noodzaak zal in het bijzonder kunnen bestaan bij bouwwerken waar sprake is geweest van een wijziging van het gebruik, anders dan waarvoor het bouwwerk destijds is gebouwd. Ook kan gedacht worden aan bouwwerken waar sprake is van een hoge gebruiksintensiteit zoals bijvoorbeeld bijeenkomstgebouwen, in het bijzonder horecagelegenheden, scholen en kinderdagverblijven."¹⁹⁶

In de memorie van toelichting is tevens aangegeven dat het gegeven dat de in het Bouwbesluit opgenomen voorschriften voor de staat van bestaande gebouwen in beginsel toereikend moeten worden geacht, en dat dit gegeven met zich mee brengt dat de bevoegdheid van artikel 13 van de Woningwet per definitie slechts toepasbaar kan zijn op een beperkt aantal bijzondere gevallen.¹⁹⁷ De noodzakelijkheid hiertoe zal in een individueel geval gemotiveerd dienen te worden.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is door de Minister nog het volgende aangegeven:

"De reden voor deze al sinds de invoering van het Bouwbesluit bestaande bevoegdheid hangt samen met het feit dat het Bouwbesluit (2003) voor een twaalftal gebruiksfuncties een minimaal kwaliteitsniveau in generieke zin voorschrijft. Het kwaliteitsniveau dat op deze wijze voor bestaande bouwwerken is voorgeschreven zal in de regel toereikend zijn. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarbij er een noodzaak bestaat dat er een of meer aanvullende voorzieningen worden aangebracht om de kwaliteit op onderdelen van een bouwwerk op een hoger ni-

¹⁹⁵ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 6, 7.

¹⁹⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 7.

¹⁹⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 7.

veau te brengen. Te denken valt bijvoorbeeld aan een situatie waarbij zich een combinatie van factoren voordoet waardoor de veiligheid toch in het geding komt. Te denken valt bijvoorbeeld aan een bijeenkomstgebouw met een hoge bezettingsgraad in combinatie met sfeerverlichting, alcoholconsumptie, een specifieke onoverzichtelijke gebouwindeling en bezigheden van de bezoekers, die er gezamenlijk toe leiden dat er in aanvulling op de minimumeisen uit het Bouwbesluit 2003 een of meer extra voorzieningen nodig zijn. Zo'n aanvullende voorziening kan dan bijvoorbeeld zijn dat een bestaande vluchtingang wordt verbreed of dat een extra vluchtingang wordt gecreëerd. In dat geval kan het college, mits de noodzaak hiervan voor het specifieke geval deugdelijk wordt gemotiveerd, de eigenaar van het gebouw de verplichting opleggen om dergelijke aanvullende voorzieningen aan te brengen, teneinde het kwaliteitsniveau van het gebouw op een hoger niveau te brengen dan het minimumniveau zoals dat voor bestaande bijeenkomstgebouwen in het Bouwbesluit 2003 is vastgelegd. Het nieuwbouwniveau uit het Bouwbesluit 2003 is het maximumniveau waarop het college extra voorzieningen kan eisen. Het opleggen van een dergelijke verplichting is een besluit in de zin van de Awb waartegen de gebruikelijke rechtsbeschermingmogelijkheden van bezwaar en beroep open staan en waaromtrent belanghebbenden vooraf eventuele zienswijzen kenbaar kunnen maken. Zoals ook al in de memorie van toelichting is gesteld is het nadrukkelijk niet de bedoeling dat het gebruik van de betreffende bevoegdheid leidt tot een stelselmatige praktijk waarin gemeenten voor bepaalde categorieën gebouwen generiek hogere eisen gaan stellen. Indien zou blijken dat gemeenten op grote schaal ten aanzien van bepaalde categorieën gebouwen gebruik willen maken van de bevoegdheid omdat men meent dat het door het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven minimumniveau de veiligheid niet voldoende garandeert, ligt het in de eerste plaats op mijn weg om te bezien in hoeverre het Bouwbesluit 2003 aangepast moet worden opdat het generiek voorgeschreven kwaliteitsniveau wordt verhoogd.”¹⁹⁸

5.2.3 Nieuwbouw en verbouw

Volgens artikel 1b, eerste lid, van de Woningwet is het verboden om in afwijking van de “van toepassing zijnde voorschriften” van het Bouwbesluit te bouwen tenzij een omgevingsvergunning dit uitdrukkelijk toestaat. Volgens artikel 1b, vierde lid, van de Woningwet is het verboden een (deel van een) bouwwerk in stand te houden dat in afwijking van de “van toepassing zijnde voorschriften” van het Bouwbesluit is gebouwd, tenzij een omgevingsvergunning dit uitdrukkelijk toestaat. Welke voorschriften van het Bouwbesluit 2012 van toepassing zijn is aangegeven in artikel 1.12 van het Bouwbesluit 2012. Volgens dit artikel gelden in beginsel de nieuwbouwvoorschriften “het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk”, tenzij in de betreffende afdeling van het Bouwbesluit 2012 anders is aangegeven. Nagenoeg elke paragraaf bevat een verbouwvoorschrift, waarin is aangegeven welk niveau gehanteerd moet worden. Tot 1 april 2012 gold overigens het uitgangspunt dat bij een verbouwing de nieuwbouwvoorschriften van toepassing waren. Wanneer niet kon worden voldaan aan de nieuwbouweisen had de gemeente de bevoegdheid om hiervan af te wijken.¹⁹⁹ Zonder toegestane afwijking zal een bouwkundige aanpassing die voor 1 april 2012 is verricht dienen te voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften die op dat moment van kracht waren.²⁰⁰

¹⁹⁸ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 6, p. 15, 16.

¹⁹⁹ Artikel 6 Woningwet (oud) en artikel 1.11 Bouwbesluit 2003.

²⁰⁰ Vergelijk ABRS 11 juli 2012, zaaknr. 20113357/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BX1099 (Jacob Catskade Amsterdam).

Artikel 4 van de Woningwet geeft aan dat de nieuw- of verbouwvoorschriften in geval van een verbouwing alleen van toepassing zijn op die verbouwing. Zoals in paragraaf 4.3.2 is aangegeven is er een ruime interpretatie van dit artikel mogelijk, maar ook een enge interpretatie.

Deze voorschriften hebben tot gevolg dat het niet mogelijk is om legaal door middel van bouwen een veiligheidsniveau van een gebouw te verslechteren. Volgens artikel 1, eerste lid, onder a, van de Woningwet is 'bouwen' het "plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten". Deze definitie is ook gehanteerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo. In de jurisprudentie is bepaald dat het bij 'bouwen' minimaal moet gaan om een *constructieve voorziening*.²⁰¹ Een wijziging in het gebruik is geen 'bouwen';²⁰² de nieuwbouw- of verbouwvoorschriften zijn op een dergelijke wijziging dan ook niet op van toepassing.

Uit de definitie van 'rechtens verkregen niveau' in artikel 1.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 volgt dat een in strijd met artikel 1b, eerste of vierde lid, van de Woningwet zijnde bouwkundige aanpassing in een bestaand bouwwerk geen onderdeel uitmaakt van het rechtens verkregen niveau. Er is immers geen sprake van een niveau dat het gevolg is van de toepassing van de "relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften".²⁰³

5.3 Voorschriften brandveilig gebruik Bouwbesluit 2012

Volgens artikel 1b, derde lid, van de Woningwet is het verboden een bouwwerk in gebruik te nemen, te gebruiken of te laten gebruik, anders dan in overeenstemming met de op die ingebruikneming of dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Door middel van dit artikel hebben de voorschriften ten aanzien van brandveilig gebruik van het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw rechtstreekse werking. Net als voor de bouwkundige voorschriften voor niveau bestaande bouw is dit artikel in 2007 ingevoerd, ter vervanging van het stelsel waarbij deze voorschriften pas bindend waren na een aanschrijving van het bevoegd gezag.

Deze bepaling is de grondslag voor handhaving bij overtreding van de in paragraaf 5.3 aangegeven voorschriften: het verbod om te veel personen in een bouwwerk te laten zijn (artikel 1.2), de minimale oppervlakte die er per persoon aanwezig dient te zijn (artikel 7.13) en de restrisicobepaling (artikel 7.16).

5.4 Beperking aantal personen door middel van besluit

Een beperking van het aantal toelaatbare personen kan niet alleen volgen uit de rechtstreeks werkende bepalingen van het Bouwbesluit 2012, maar ook opgelegd worden door middel van een besluit. Dit kan na een gebruiksmelding of als voorschrift bij een omgevingsvergunning brandveilig gebruik.

5.4.1 Voorschriften in de omgevingsvergunning brandveilig gebruik

Volgens artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo is het verboden om zonder vergunning een bouwwerk in gebruik te nemen in met het oog op brandveiligheid voor de in het Besluit omgevingsrecht (Bor) aangewezen categorieën gevallen. Dit is vereist voor a) het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft

²⁰¹ ABRS 19 juni 2002, *zaaknr.* 200101406/1, *ECLI:NL:RVS:2002:AE4293*.

²⁰² *Stb.* 2011, 416, p. 141. Zie ook ABRS 16 mei 2012, *zaaknr.* 201111302/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2012:BW5920*, r.o. 2.3.1.

²⁰³ Zie ook *Stb.* 2011, 416, p. 140, 141.

aan meer dan 10 personen,²⁰⁴ en b) het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin dagverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.²⁰⁵ Op de aanvraag van een omgevingsvergunning is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht van toepassing.²⁰⁶ Een aanvraag wordt getoetst op de "brandveiligheid met het oog op het voorziene gebruik".²⁰⁷ Wanneer dit onvoldoende is verzekerd, wordt de aanvraag geweigerd. Het materiële toetskader wordt hierbij logischerwijs voornamelijk gevormd door de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Het niet voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 is evenwel niet bij voorbaat reeds een reden tot weigering van de vergunning.²⁰⁸

Volgens artikel 2.2, tweede lid, van het Bor moet bij het bepalen of het gebruik van een bouwwerk vergunningplichtig is onder een 'bouwwerk' mede worden verstaan 'delen van een bouwwerk die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt'. Het doel van deze bepaling is om mogelijk te maken dat verschillende gebruikers van een bouwwerk een afzonderlijke op hun specifieke situatie afgestemde gebruiksvergunning aan te kunnen vragen.²⁰⁹ Om te bepalen of een deel van een bouwwerk afzonderlijk wordt gebruikt weegt onder andere mee op welke wijze het totale bouwwerk gebruikt wordt. Wordt er bijvoorbeeld intramurale zorg geleverd aan bewoners, dan kunnen de wooneenheden niet als 'deel voor afzonderlijk gebruik' worden aangemerkt.²¹⁰

Aan een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik kunnen voorschriften worden verbonden.²¹¹ In de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 stond aangegeven dat de algemene regels van het Gebruiksbesluit voldoende brandveiligheid waarborgen en dat het stellen van nadere voorwaarden slechts in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zal zijn.²¹² De voorwaarden mogen slechts zien op het gebruik en mogen geen bouwkundige voorwaarden zijn.²¹³ Volgens de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 gaat het bij het stellen van dergelijke voorwaarden meestal om een beperking van het maximaal toe te laten aantal personen in een bouwwerk.²¹⁴ De Wabo beoogde geen verandering aan te brengen in de bestaande mogelijkheden tot het opnemen van voorschriften, zodat deze toelichting nog steeds relevant is.²¹⁵ Het is volgens artikel 2.3 van de Wabo verboden om af te wijken van een voorschrift van de vergunning.

Het aantal personen hoeft overigens niet uitdrukkelijk als voorschrift aan de vergunning te worden verbonden. Het aantal aanwezige personen is volgens artikel 3.3, tweede lid, onder b, van de Regeling omgevingsrecht (Mor) een indieningsvereiste voor de aanvraag van de vergunning. Doorgaans zullen de ingediende tekeningen onderdeel gaan uitmaken van de vergunning.²¹⁶ Het is verboden om in afwijking

²⁰⁴ Van dit aantal personen kan eventueel in de gemeentelijke bouwverordening worden afgeweken.

²⁰⁵ Artikel 2.2 lid 1 Bor.

²⁰⁶ Artikel 3.10 lid 1 onder b Wabo.

²⁰⁷ Artikel 2.13 Wabo.

²⁰⁸ ABRS 15 februari 2006, *zaaknr.* 200502029/1, *ECLI:NL:RVS:2006:AV1832*, r.o. 2.3.

²⁰⁹ *Stb.* 2008, 327, p. 43.

²¹⁰ ABRS 25 september 2013, *zaaknr.* 201300781/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2013:1273*, r.o. 6.1 (*Woonvoorziening Borretweg*).

²¹¹ Artikel 2.22 lid 2 Wabo.

²¹² *Stb.* 2008, 327, p. 34.

²¹³ *Stb.* 2008, 327, p. 81.

²¹⁴ *Stb.* 2008, 327, p. 81.

²¹⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr.3, p.21.

²¹⁶ ABRS 11 februari 2009, *zaaknr.* 200801974/1, *ECLI:NL:RVS:2009:BH2560* (*Kampeerboerderij Sint-Oederode*), r.o. 2.3 en 2.3.1.

van de vergunning het bouwwerk te gebruiken. Dit is niet letterlijk in de wetstekst aangegeven, maar dit volgt reeds uit artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onderdeel d van de Wabo. Voor zover het immers gaat om activiteiten die zonder vergunning niet mogen worden verricht, is ieder handelen waarvoor de vergunning niet de vereiste toestemming inhoudt, handelen zonder vergunning²¹⁷

Een voorschrift van een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik kan volgens artikel 2.31, tweede lid, onder a, van de Wabo worden gewijzigd door het bevoegd gezag voor zover dit in het belang van de brandveiligheid is met het oog op het voorziene gebruik van het bouwwerk.

5.4.2 Voorwaarde na gebruiksmelding

Volgens artikel 1.18, eerste lid, onder a, van het Bouwbesluit 2012 is het verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken indien 1) daarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn, of 2) er toepassing wordt gegeven aan artikel 1.3 in verband met een in hoofdstuk 6 of 7 gegeven brandveiligheidsvoorschrift. Een gebruiksmelding hoeft niet te worden verricht indien een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik is vereist.²¹⁸ Het bevoegd gezag verstrekt alleen een bewijs van ontvangst van de melding.²¹⁹ Men is ten aanzien van het brandveilig gebruik rechtstreeks gebonden aan de brandveiligheidsvoorschriften van Bouwbesluit 2012, op grond van artikel 1b, derde lid, van de Woningwet.

Volgens 1.18, vijfde lid, van het Bouwbesluit 2012 moet bij het bepalen of het gebruik van een bouwwerk meldingsplichtig is onder een 'bouwwerk' mede worden verstaan 'delen van een bouwwerk die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt'. Het doel van deze bepaling is identiek aan die van de omgevingsvergunning brandveilig gebruik (zie paragraaf 6.4.1).²²⁰

De gebruiksmelding gaat vergezeld van plattegrondtekeningen, waarop het maximaal aantal personen per bouwlaag en (als een ruimte is bestemd voor meer dan 25 personen) per ruimte dient te worden aangegeven. Het aangeven van het aantal personen is overigens alleen vereist indien dit naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is om aannemelijk te maken dat het gebruik voldoet aan de brandveiligheidsvoorschriften. Het is volgens artikel 1.18, eerste lid, onder a, van het Bouwbesluit 2012 verboden om in afwijking van een gebruiksmelding een bouwwerk te gebruiken; het opgegeven aantal personen mag daarom op grond van dit voorschrift niet overschreden worden.

Na een gebruiksmelding kunnen nadere voorwaarden aan het gebruik worden opgelegd, indien deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand.²²¹ Dit is alleen mogelijk voor een gebruiksmelding voor een gebouw van meer dan 50 personen. De noodzaak zal in het concrete geval door het bevoegd gezag gemotiveerd dienen te worden. Het is volgens artikel 1.21, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 verboden om in strijd te handelen met deze nadere voorwaarden.

²¹⁷ *Kamerstukken II 2006/07*, 30 844, nr.3, p.93.

²¹⁸ Artikel 1.18 lid 2 Bouwbesluit 2012.

²¹⁹ Artikel 1.20 Bouwbesluit 2012.

²²⁰ *Stb.* 2011, 416, p. 198.

²²¹ Artikel 1.21 lid 1 Bouwbesluit 2012.

De voorwaarden kunnen volgens artikel 1.22, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 gewijzigd worden door het bevoegd gezag indien een verandering van inzichten of van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk die bij de beoordeling van de melding een rol hebben gespeeld dit noodzakelijk maakt.

5.5 Zorgplichtbepaling Woningwet

Artikel 1a van de Woningwet bevat een zorgplicht, die als volgt luidt:

1. De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

2. Een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

Het begrip 'gevaar voor de gezondheid of veiligheid' heeft een ruime betekenis en omvat gevaar voor de gezondheid of veiligheid van personen en dieren alsmede gevaar voor de veiligheid van goederen.²²² Het eerste lid ziet alleen op de eigenaar of andere tot treffen van voorzieningen bevoegde personen, het tweede lid ziet op 'eenieder'. Hierbij wordt gedacht aan de hoedanigheden van eigenaar, verhuurder, beheerder, huurder, (onder)aannemer, opdrachtgever of toezichthouder. In de toelichting op dit artikel is aangegeven dat: "*niemand zich aan zijn verantwoordelijkheid kan onttrekken in situaties waarin (nog) geen specifieke voorschriften van toepassing zijn of een handhavende instantie onvoldoende alert is*".²²³ Het zorgplichtartikel is aanvullend bedoeld, enerzijds op leemtes in de wet, anderzijds op nu nog toekomstig onvoorzien omstandigheden.

Voorbeelden die in de toelichting op de Woningwet werden genoemd zijn: het ontbreken van deugdelijk aangesloten sanitaire voorzieningen in een woning (een eis daartoe staat niet in het Bouwbesluit), en de aanwezigheid van een te hoge concentratie aan asbestdeeltjes in een binnen- of buitenluchtsituatie.²²⁴

De zorgplicht is niet bedoeld is om een hoger voorzieningenniveau af te dwingen dan in het Bouwbesluit niveau bestaande bouw is vastgelegd; dit blijkt ook uit de wijze waarop hiermee in de jurisprudentie wordt omgegaan. De Afdeling oordeelde over het toepassen van de zorgplicht: "*In de Memorie van Toelichting bij artikel 1a van de Woningwet (...) is vermeld dat dit artikel als vangnet dient en dat deze vangnetfunctie inhoudt dat de zorgplicht voorziet in gevallen die niet expliciet zijn geregeld bij of krachtens de Woningwet (...). Gelet hierop en op de algemene termen waarin de zorgplicht is verwoord, moet artikel 1a, eerste lid, van de Woningwet aldus worden verstaan dat handhavend optreden op die grondslag eerst aan de orde komt indien in het desbetreffende geval geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van het geconstateerde gevaar.*"²²⁵ Dit lijkt in latere uitspraken enigszins genuanceerd, omdat de bestuursrechter wel accepteert dat in bijzonder gevaarlijke situaties de

²²² Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 27.

²²³ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 25.

²²⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 9, 10.

²²⁵ ABRS 7 april 2010, zaaknr. 200904109/1/H1, ECLI:NL:RVS:2010:BM0179.

zorgplichtbepaling aan een handhavingsbesluit ten grondslag wordt gelegd, terwijl het Bouwbesluit hierover ook voorschriften geeft; in casu betrof het besluit om spoedeisende bestuursdwang toe te passen ten behoeve van het ontmantelen van een hennepkwekerij.²²⁶

Nu de voorschriften ten aanzien van het aantal toelaatbare personen en de capaciteit van vluchtroutes expliciet geregeld zijn in het Bouwbesluit 2012 (en eventueel in een gebruiksmelding of omgevingsvergunning brandveilig gebruik), ligt toepassing van de zorgplichtbepaling uit de Woningwet gezien het voorgaande niet direct voor de hand. De zorgplichtbepaling van artikel 1a van de Woningwet is in dit verband dan ook minder relevant. Evenwel kan niet uitgesloten worden dat in evident gevaarlijke situaties, waarbij spoedeisende bestuursdwang op zijn plaats is, dit artikel als handhavingsgrondslag kan worden gebruikt om een situatie waarbij er teveel personen aanwezig zijn in relatie tot de capaciteit van de vluchtroutes acuut te beëindigen.

²²⁶ ABRS 2 november 2011, *zaaknr.* 201104169/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2011:BU3131*.

Hoofdstuk 6 De verhouding tussen voorschriften nader bezien

6.1 Inleiding

Voordat er antwoord geformuleerd kan worden hoe het in de vorige hoofdstukken beschreven stelsel zich verhoudt tot de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en in hoeverre handhaving van het stelsel mogelijk is, dienen een aantal aspecten nog wat nader uitgediept te worden. Deze aspecten zien voornamelijk op de verhouding tussen enerzijds het stellen van een beperkende voorwaarde ten aanzien van het aantal toelaatbare personen in een bestaande bouwwerk en anderzijds de bouwkundige voorschriften van het Bouwbesluit 2012.

Een eerste uit te diepen aspect is welke rol de bouwkundige context speelt bij de beoordeling van brandveilig gebruik. Aan een omgevingsvergunning voor bouwen mogen slechts voorschriften worden verbonden die zien op brandveilig gebruik; het mogen geen bouwkundige voorschriften betreffen. Ditzelfde geldt voor voorwaarden die worden opgelegd na een gebruiksmelding. Is het dan überhaupt wel toegestaan om de bouwkundige context van het gebouw een rol bij de beoordeling van het brandveilig gebruik te laten spelen? Hiermee hangt samen dat een bevoegdheid alleen mag worden gebruikt voor het doel waartoe de wetgever haar aan het bestuursorgaan heeft gegeven. Wordt die bevoegdheid gebruikt voor een ander doel, dan is er sprake van misbruik van bevoegdheid (*détournement de pouvoir*).²²⁷ Dit verbod is ook vastgelegd in artikel 3:3 Awb. Nu de bouwkundige voorschriften voor bestaande bouw en nieuwbouw verschillen, en er door middel van een gebruiksbepanking het aantal personen 'passend' kan worden gemaakt op de bouwkundige situatie, kan dan niet door middel van een gebruiksbepanking impliciet worden afgedwongen de bouwkundige context aan te passen? Is toegestaan dat het bevoegd gezag door middel van een gebruiksbepanking feitelijk een bouwkundige aanpassing afdwingt? Levert dit geen misbruik van bevoegdheid op?

Het Bouwbesluit bevat verder voorschriften voor bestaande bouw en voor nieuwbouw. In beginsel hoeft een bestaand gebouw niet aan de nieuwbouwvoorschriften te voldoen, maar er kunnen in bepaalde situaties wel hogere eisen gesteld worden dan niveau bestaande bouw. De capaciteit van de vluchtroutes wordt bepaald door de bouwkundige context. Er is een nauwe relatie tussen de capaciteit van de vluchtroutes en het aantal toelaatbare personen. Een legitieme vraag is of er, nu er meerdere niveaus van bouwkundige voorschriften zijn, er ook meerdere niveaus zijn voor de voorschriften voor gebruik voor wat betreft het aantal toelaatbare personen. De nieuwbouwvoorschriften zijn niet zonder meer op bestaande gebouwen van toepassing, maar geven wel de meest recente inzichten met betrekking tot brandveiligheid weer. Een 'natuurlijke' neiging kan zijn om zo veel als mogelijk is de nieuwbouwvoorschriften ook op bestaande bouwwerken te projecteren. Of, om ter compensatie van minder bouwkundige voorzieningen een gebruiksbepanking op te leggen die verder gaat dan in een nieuw bouwwerk toelaatbaar zou zijn. Dat werpt de vraag op of een gebruiksbepanking mag worden opgelegd die de facto neerkomt op toepassing van de bouwkundige nieuwbouwvoorschriften. Als dat zo is, lijkt dat op het eerste gezicht merkwaardig; de bouwkundige nieuwbouwvoorschriften zijn immers niet zonder meer van toepassing op de bestaande toestand. Er bestaat ook de mogelijkheid om op grond van artikel 13 van de Woningwet bouwkundige aanpassingen af te dwingen tot maximaal niveau nieuwbouw. Het bevoegd ge-

²²⁷ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 337.

zag dient dan aan te tonen dat er voldaan is aan het 'noodzakelijkheids criterium'. Voor de toepassing van artikel 13 Woningwet moet de noodzakelijkheid worden gemotiveerd door het bevoegd gezag. Indien in een omgevingsvergunning brandveilig gebruik of na een gebruiksmelding voor een bestaand gebouw een gebruiksbeperking wordt opgelegd voor wat betreft het aantal personen, en het bevoegd gezag daarbij niveau nieuwbouw als uitgangspunt hanteert, wordt dan deze motiveringsplicht niet 'omzeild'? Uit hoofdstuk 3 bleek tot slot dat gemeentelijk beleid een belangrijke rol speelt bij het geven van invulling hieraan. Hoe verhoudt zich een gemeentelijk beleid dat de facto overeenkomt met het nieuwbouwniveau met de voorschriften van Bouwbesluit niveau bestaande bouw?

Uit het bovenstaande vragen volgt dat er een spanningsveld aanwezig lijkt te zijn tussen enerzijds de bouwkundige voorschriften voor bestaande bouw en anderzijds de voorschriften voor nieuwbouw, tezamen met enerzijds de bouwkundige voorschriften en anderzijds de voorschriften voor brandveilig gebruik. Wat dit betreft is het stelsel met de introductie van het Bouwbesluit 2012 niet ineens fundamenteel gewijzigd. In het Bouwbesluit 2012 zijn de bouwkundige voorschriften en de voorschriften voor brandveilig gebruik immers slechts samengevoegd in één algemene maatregel van bestuur.

In dit hoofdstuk wordt dit spanningsveld geanalyseerd vanuit het oogpunt van de wetsgeschiedenis. In hoofdstuk 7 wordt gezien hoe de bestuursrechter hier mee om gaat. In het achtste hoofdstuk wordt deze analyse gekoppeld met het huidige stelsel, zoals dat in hoofdstuk 4 en 5 is weergegeven.

6.2 Uitgangspunten voor de voorschriften voor bestaande bouw

Het Bouwbesluit bevat reeds vanaf de invoering in 1992 voorschriften voor bestaande bouwwerken; dit is overeenkomstig het in het "Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving" aangegeven beleidsvoornemen uit 1983, waarin de komst van het Bouwbesluit was aangekondigd.²²⁸ Het Actieprogramma was in 1984 verder uitgewerkt in de "Basisfilosofie technische voorschriften voor het bouwen".²²⁹ Hierin was aangegeven dat bij bestaande gebouwen de overheid de mogelijkheid moet hebben om in te grijpen bij onveilige of anderszins onaanvaardbare situaties. Hierbij werd in aanmerking genomen dat de voorschriften voor te bouwen bouwwerken hoger uitvallen omdat rekening gehouden moet worden met een aantal omstandigheden, waaronder een afweging tussen enerzijds de kosten en anderzijds de kwaliteit. Elke grens voor wat nog aanvaardbaar is en wat niet is volgens de Basisfilosofie is een relatieve grens. Dit betekent dat een dergelijke grens altijd iets lager gekozen had kunnen worden. De bepaling waar die grens ligt wordt vooral beïnvloed door de kosten. Tevens speelt hierbij een rol dat aan een indertijd verleende bouwvergunning een redelijke mate van rechtszekerheid mag worden ontleend, waardoor het niet gerechtvaardigd is hogere eisen voor te bouwen gebouwen zonder meer van toepassing te verklaren voor bestaande gebouwen.²³⁰

6.3 Bestaande bouw versus nieuwbouw

De hiervoor genoemde Basisfilosofie heeft geresulteerd in de voorschriften voor bestaande bouw zoals deze zijn vervat in het Bouwbesluit. In de toelichting op Bouwbesluit (1992) stond aangegeven:

²²⁸ Kamerstukken II 1983/84, 17 391, nr. 7, p. 12.

²²⁹ Scholten 2001, p. 28. Van Overveld 2003a, p. 155-185.

²³⁰ Van Overveld 2003a, p. 182, 183.

“Voor de voorschriften voor de bestaande bouw is daarentegen uitgegaan van de oudste in ons land bekende bouwvoorschriften van gemeentelijke of provinciale verordeningen, die krachtens de Woningwet van 1901 zijn gegeven. Daarbij is in beginsel gekozen voor de laagste eis die in de onderscheiden documenten ten aanzien van een bepaald onderwerp is gesteld. Reden hiervoor is dat uit het oogpunt van verworven rechten geen verdergaande eisen mogen worden gesteld dan die, welke golden op het moment waarop de bouwvergunning voor het desbetreffende bouwwerk werd verleend. Indien een hogere eis zou worden gesteld, wordt feitelijk gezien de grondslag voor het uitvaardigen van een aanschrijving wegens strijd met het onderhavige besluit verruimd, hetgeen uit het oogpunt van verworven rechten onrechtvaardig is.”²³¹

Voor enkele voorschriften was evenwel toch een hoger niveau gesteld dan dit in het verleden heeft golden, ondanks het beginsel van verworven rechten. Dit, omdat dat hogere niveau uit het oogpunt van veiligheid of gezondheid noodzakelijk werd geacht.²³²

Een aantal maal was benadrukt dat deze voorschriften acceptabel geacht zijn als ondergrens.

“Het niveau dat destijds is geaccepteerd, kan nog juist uit het oogpunt van veiligheid worden geaccepteerd. Het vorenstaande betekent niet dat, wanneer het niveau van een voor bestaande bouw geldende voorschrift nog niet wordt onderschreden, burgemeester en wethouders niet zouden kunnen aanschrijven tot het treffen van voorzieningen. In deze situatie bestaat er feitelijk strijd met de nieuwbouwvoorschriften en niet met de voor de bestaande bouw geldende voorschriften. De noodzaak van de te treffen voorzieningen zal in zo’n geval in de aanschrijving moeten zijn gemotiveerd. Een dergelijke noodzaak kan samenhangen met het gebouw zelf, voortvloeiend uit bijvoorbeeld ervaringsgegevens met betrekking tot bijvoorbeeld brandonveilige situaties, of met omstandigheden die verband houden met de gebouwde omgeving. Van zo’n situatie kan ook sprake zijn wanneer het bouwwerk bij beschouwing van de voorschriften op zich zelf weliswaar niet in strijd is met de voorschriften voor de bestaande bouw, maar in samenhang met elkaar toch bijvoorbeeld een (brand)onveilige situatie oplevert.”²³³

Elk voorschrift voor niveau bestaande bouw dient op zich te worden beschouwd. Wordt naar verschillende eigenschappen gelijktijdig gekeken, dan kan het aanwezige kwaliteitsniveau, hoewel voor elk aspect afzonderlijk nog niet onder het niveau voor bestaande bouw, toch leiden dat er niet langer sprake is van een veilig, gezond en bruikbaar bouwwerk.²³⁴ Scholten geeft het voorbeeld van een bouwwerk dat qua omvang van brandcompartimenten, wdbdo, vluchtveiligheid en brandveiligheidsinstallaties exact op de ondergrens van niveau bestaande bouw zit en er geen andere voorzieningen aanwezig zijn om dit lagere brandveiligheidsniveau te compenseren; voor dit gebouw kan, ondanks dat aan elk aspect dat regeling heeft gekregen in de voorschriften van het Bouwbesluit voor de bestaande bouw, gemakkelijk worden gemotiveerd dat van een niet toelaatbare bouwkundige situatie sprake is.²³⁵

²³¹ Stb. 1991, 680. Bron: Van den Bercken 1995, p. 420.

²³² Stb. 1991, 680. Bron: Van den Bercken 1995, p. 423. Zie ook Scholten 2001, p. 107.

²³³ Stc. 1992, 101. Bron: Van den Bercken 1993, p. 876, 877. Zie ook steeds de toelichting op de verschillende artikelen in Stc. 1992, 101, waarin steeds is aangegeven dat het niveau van dit voorschrift “op zich zelf beschouwd” uit het oogpunt van brandveiligheid nog juist als ondergrens kan worden geaccepteerd; zie bijvoorbeeld Van den Bercken 1993, p. 899

²³⁴ Scholten 2001, p. 154.

²³⁵ Scholten 2001, p. 154.

Artikel 13 van de Woningwet geeft de bevoegdheid om een hoger niveau dan niveau bestaande bouw af te dwingen. In de Memorie van toelichting op de wijzigingen van de Woningwet in 2007 was aangegeven dat het uitgangspunt is dat de voorschriften van het Bouwbesluit niveau bestaande bouw toereikend zijn, en dat een hoger niveau alleen in uitzonderingsgevallen kan worden verlangd:

"Uitgangspunt is dat de voorschriften die in het Bouwbesluit 2003 zijn opgenomen voor bestaande bouwwerken daarvoor toereikend zijn. Soms kan er evenwel een noodzaak bestaan dat aan een bestaand bouwwerk aanvullende bouwkundige voorzieningen worden aangebracht waardoor het bouwwerk zal voldoen aan een hoger kwaliteitsniveau dan het niveau dat volgt uit de in het Bouwbesluit 2003 gegeven voorschriften voor bestaande bouwwerken. (...)

Zoals ook thans is bepaald in het eerste lid van de artikelen 14, 17 en 18 van de Woningwet, kan slechts van bedoelde bevoegdheid gebruik worden gemaakt indien de aanvullende voorzieningen als noodzakelijk kunnen worden aangemerkt. Op grond van artikel 3:46 van de Awb dient een dergelijk besluit deugdelijk te worden gemotiveerd en dient gemotiveerd te worden dat aan het noodzakelijkheids criterium wordt voldaan. Indien van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt zal per geval of categorie van gevallen aangegeven moeten worden waarom het door het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven kwaliteitsniveau voor bestaande bouwwerken in de desbetreffende situatie niet toereikend is en waarom het noodzakelijk is dat aanvullende voorzieningen getroffen worden. (...)

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, bouwwerken 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. Toepassing van de bevoegdheid zal van geval tot geval specifiek gemotiveerd en op consistente wijze toegepast moeten worden.²³⁶

6.4 Veilig vluchten niveau bestaande bouw in relatie tot aanwezige personen

Vanaf Bouwbesluit (1992) is steeds een relatie gelegd tussen de voorschriften voor niveau bestaande bouw wat betreft veilig vluchten en het aantal aanwezige personen. Weliswaar was deze relatie in Bouwbesluit (1992) en Bouwbesluit 2003 niet direct zichtbaar in de prestatie-eisen. Voor bestaande kantoor- en logiesgebouwen werd net als voor nieuwbouw een eis²³⁷ gesteld aan de minimaal aanwezige toegangsbreedte van verblijfsruimten en rookcompartimenten⁶³. De koppeling met het aantal personen wordt in Bouwbesluit (1992) fase 1 in de toelichting op de prestatie-eisen voor een kantoorgebouw gemaakt:

"Om er voor te zorgen dat de in een kantoorgebouw aanwezige mensen voldoende snel in staat zijn het kantoorgebouw te verlaten, bepalen het vijfde en zesde lid dat uitgangen van in die leden bedoelde ruimten voldoende breed moeten zijn of in voldoende aantal aanwezig moeten zijn.

²³⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 6, 7.

²³⁷ Artikel 17 lid 6 en artikel 24 lid 6 Regeling Bouwbesluit brandveiligheid (1992).

Daarbij is als maatstaf aangehouden dat in het algemeen gemiddeld 1 persoon per 20 vierkante meter gebruiksoppervlakte respectievelijk 1 persoon per 10 vierkante meter vloeroppervlakte aan verblijfsruimte aanwezig is. Aan de hand van dit voorschrift kan een bouwlaag in de regel binnen anderhalve minuut zijn ontruimd. Het niveau van dit voorschrift kan op zich zelf beschouwd uit het oogpunt van brandveiligheid nog juist als ondergrens worden geaccepteerd.”²³⁸

Indien dit uitgangspunt wordt gecombineerd met de gegeven prestatie-eisen blijkt dat voor wat betreft het aantal aanwezige personen in Bouwbesluit (1992) voor bestaande bouwwerken eenzelfde uitgangspunt werd gehanteerd als voor nieuwbouw. Bij het bepalen van de voorschriften voor bestaande bouw is enkel uitgegaan van een langere ontruimingstijd: 1,5 minuut in plaats van 1 minuut. Dit resulteert zoals in paragraaf 3.3.2 is aangegeven in een doorstroomcapaciteit van 135 personen per meter per 1,5 minuut, wat overeenkomt met 90 personen per meter per minuut.

Was in de toelichting op Bouwbesluit (1992) fase 1 voor andere, bestaande niet tot bewoning bestemde gebruiksfuncties nog aangegeven dat de eisen aan de capaciteit van vluchtroutes doorgaans achterwege diende te blijven omdat dit ingrijpende bouwkundige aanpassingen zou vergen,²³⁹ met Bouwbesluit (1992) fase 2 werd zoals in paragraaf 3.3.3 aangegeven daar wel invulling aan gegeven. In de toelichting op Bouwbesluit (1992) fase 2 was ten aanzien van niveau bestaande bouw het volgende aangegeven:

“Wat het niveau van de voorschriften voor bestaande niet tot bewoning bestemde gebouwen betreft, wordt verwezen naar het algemeen deel van de nota van toelichting, behorende bij het Bouwbesluit, zoals dat is gepubliceerd in het Staatsblad 1991, nr. 680. Aanvullend hierop wordt opgemerkt dat een deel van de prestatie-eisen van het onderhavige besluit zijn gerelateerd aan een aantal personen per m2 vloeroppervlakte aan verblijfsgebied of verblijfsruimte van het gebouw of aan het aantal personen per m2 gebruiksoppervlakte van een rookcompartiment van dat gebouw of aan de gebruiksoppervlakte van het gehele gebouw. Daarbij is uitgegaan van het laagste aantal personen per m2 vloeroppervlakte of gebruiksoppervlakte, dat voor de nieuwbouw is aangehouden. Wordt het gebouw door een groter aantal personen per m2 vloeroppervlakte respectievelijk gebruiksoppervlakte gebruikt, dan kunnen burgemeester en wethouders bij hun beoordeling van de staat van een bestaand niet tot bewoning bestemd gebouw rekening houden met dit grotere aantal personen en uitgaan van een hoger bodemniveau, gerelateerd aan de voor de nieuwbouw in hoofdstuk VI voor die hogere klasse van de bezettingsgraad gegeven grenswaarden. Voor het niveauverschil tussen de nieuwbouw en de bestaande bouw is onderscheiden naar de bezettingsgraadklassen B1 tot en met B5, afhankelijk van het onderwerp, een bepaald niveauverschil aangehouden. Overigens moet worden bedacht dat een bestaand gebouw in zijn geheel een onveilige, ongezonde of onbruikbare situatie kan opleveren terwijl het gebouw op zich aan de afzonderlijke voorschriften voldoet.”²⁴⁰

In Bouwbesluit 2003 was deze toelichting niet opgenomen. Uit de toelichting op het Bouwbesluit 2003 was evenwel aangegeven dat Bouwbesluit 2003 de geconverteerde versie is van Bouwbesluit (1992) fase 1 en 2; de conversie is een vormtechnische operatie geweest waaruit op zichzelf geen inhoudelijke wijzigingen voortvloeien.²⁴¹ Verondersteld mag worden dat de uitgangspunten van Bouwbesluit (1992) fase 2

²³⁸ Stc. 1992, 104, Stc. 1992, 188. Bron: Van den Bercken 1993, p. 899.

²³⁹ Stb. 1991, 680. Bron: Bercken 1995, p. 720.

²⁴⁰ Stb. 1998, 618, p. 115.

²⁴¹ Stb. 2011, 410, p. 173.

ook gelden voor Bouwbesluit 2003. In de circulaire MG 2003-19 is aangegeven dat de prestatie-eis voor de uitgangsbreedte van rookcompartimenten⁶³ en verblijfsruimten voor bestaande bouw eisen "in grote lijnen" overeen komen met de lichtste bezettingsgraadklasse die voor de betreffende gebruiksfunctie is toegestaan volgens de nieuwbouweisen.²⁴² Hierbij was echter niet vermeld dat er tussen niveau bestaande bouw en niveau nieuwbouw een niveauverschil is aangehouden, zoals uit bovenstaand citaat blijkt. Exacter was de relatie tussen de voorschriften voor bestaande bouw en de bezettingsgraadklassen weergegeven in een memo van TNO Bouw uit 2003. Hierin was aangegeven dat voor bestaande bouw voor de klassen B1 en B2 uitgegaan is van een factor 2 hogere grenswaarden, voor de klassen B3 en B4 van een factor 1,5 en voor klasse B5 van een factor 1,25.²⁴³

De bodemeis van het Bouwbesluit niveau bestaande bouw, dat nog net kan worden geaccepteerd, was dus niet gebaseerd op de maximale werkelijke bezetting die er in de praktijk aanwezig is, maar op een vaste, lage bezetting. Dat laat onverlet dat er een duidelijke relatie is aan te wijzen tussen de toenmalige prestatie-eisen voor niveau bestaande bouw en het aantal toelaatbare personen.

6.5 Beperking aantal personen

Zowel in de toelichting op het Bouwbesluit (1992) fase 1 als in de toelichting op de Regeling Bouwbesluit (1992) is aangegeven dat, naast de bouwkundige eisen, op grond van de gemeentelijke bouwverordening een beperking aan het aantal personen kan worden opgelegd.

"Opgemerkt wordt nog, dat het evenwel niet uitgesloten is dat op grond van de gemeentelijke bouwverordening daarnaast eisen gelden die verband houden met het feitelijk gebruik van het gebouw. Dit kan er toe leiden dat in bepaalde ruimten op grond van de aanwezige bouwkundige inrichting, het aantal in de ruimte toe te laten personen in verband met het gebruik beperkt wordt of dat aanvullende, niet bouwkundige voorzieningen moeten zijn getroffen die betrekking hebben op bijvoorbeeld de ontdekking, melding of automatische blussing van brand, de afvoer van rook en op de alarmering van de in het gebouw aanwezige personen, mede met het oog op de ontruiming van dat gebouw. In het bijzonder kan hierbij worden gedacht aan horecagebouwen en bijeenkomstgebouwen."²⁴⁴

Deze toelichting volgde direct op een uiteenzetting van de voorschriften van niveau bestaande bouw. Uit de toelichting volgt dat indien er in een specifieke situatie sprake was van een situatie die weliswaar voldoet aan de bouwkundige voorschriften van Bouwbesluit niveau bestaande bouw, maar gezien het feitelijke gebruik sprake was van een onwenselijke situatie. In die situatie kon er, op grond van de gemeentelijke bouwverordening een gebruikbeperking worden opgelegd wat betreft het aantal personen, zodat per saldo een aanvaardbare situatie wordt gecreëerd.

Ook in de toelichting op Bouwbesluit (1992) fase 2 was de relatie aangegeven tussen de bouwkundige voorschriften en een mogelijke beperking in het gebruik:

Indien van een bepaalde klasse is uitgaan, betekent dit dat in de praktijk een verblijfsgebied, verblijfsruimte, rookcompartiment of een gebouw door niet meer dan het bij die klasse behorend

²⁴² VROM 2003, p. 9.

²⁴³ Scholten 2003, p. 2.

²⁴⁴ *Stb.* 1991, 680. Bron: Van den Bercken 1995, p. 721. Eenzelfde citaat is opgenomen in *Stc.* 1992, 104. Bron: Van den Bercken 1993, p. 877, 878.

aantal personen mag worden gebruikt. Dit vloeit mede voort uit het aan zo'n voorschrift gerelateerde gebruiksvoorschrift van het Arbeidsomstandighedenbesluit of de gemeentelijke bouwverordening. Wanneer men wil dat meer personen gebruik moeten kunnen maken van het verblijfsgebied, de verblijfsruimte of het rookcompartiment, dan zal in het ontwerp moeten zijn uitgegaan van een hogere klasse. De gekozen classificatie voor de bezettingsgraad laat onverlet dat in voorkomende gevallen, met gebruikmaking van het gelijkwaardigheidsprincipe dat is toegelicht in het algemeen deel van het vigerende Bouwbesluit, kan worden gekozen voor een afwijkende classificatie. Het hanteren van andere klassegrenzen en daarbij behorende rekenwaarden van de bezettingsgraad, met daarop toegesneden grenswaarden kan leiden tot een voor die situatie nauwkeuriger aansluiting bij de voorschriften die tot nu toe hebben gegolden.”²⁴⁵

Eenzelfde toelichting was gegeven bij de wijziging van de Woningwet in 2007:

“Opgemerkt moet worden dat de regeling in de bouwverordening inzake het brandveilig gebruik van bouwwerken complementair is aan het Bouwbesluit 2003 en de in het voorgestelde artikel 13 van de Woningwet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen. Alvorens een gebruiksvergunning voor een beoogd gebruik kan worden verleend, zal veelal eerst de bouwtechnische staat van een bouwwerk, overeenkomstig het Bouwbesluit 2003, afgestemd moeten worden op het (reëel te verwachten) gebruik van het bouwwerk. Via de gebruiksvergunning kan het gebruik worden beperkt waardoor verdere intensivering of wijziging anderszins van dat gebruik niet zijn toegestaan. Ook kunnen aan het gebruik beperkingen worden gesteld met het oog op brandveiligheid. Zo kan via het stelsel van de gebruiksvergunning het aantal bezoekers van een bouwwerk worden gemaximaliseerd tot het niveau waarop het bouwwerk uit bouwtechnisch oogpunt is afgestemd.”²⁴⁶

In de circulaire MG 2003-19 was aangegeven dat er geen beperking mocht worden gesteld die verder gaat dan de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit:

“Op grond van het Bouwbesluit 2003 moeten gemeenten ten aanzien van de vereiste vrije doorgang van toegangen uitgaan van 1 meter deurbreedte per 135 personen waarvoor de betreffende ruimte gezien de oppervlakte geschikt is. En dus niet van de 90 personen per 1 meter deurbreedte zoals in publicaties en in gemeente beleidsregels of verordeningen is vermeld. Vanaf 1 januari 2003 is voor de onderdelen van het Bouwbesluit 2003 geen ruimte meer voor toepassing van de eis van 90 personen per 1 m deurbreedte die in de gemeentelijke bouwverordening staat. De VNG is voornemens om bij de 10^e wijziging van de model-bouwverordening zorg te dragen voor een goede aansluiting van de model-bouwverordening op het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003.”²⁴⁷

Ditzelfde vermeldden het Gebruiksbesluit 2008 en het Bouwbesluit 2012. In de toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 was aangegeven dat indien een ondernemer bij de indiening van zijn aanvraag uitging van een vluchtmogelijkheid van 200 personen per minuut per meter deurbreedte, dit betekende dat burgemeester en wethouders het aantal personen niet verder mochten terugbrengen dan in het Bouwbesluit

²⁴⁵ Stb. 1998, 618, p. 116, 117.

²⁴⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 8.

²⁴⁷ VROM 2003, p. 17, 18.

2003 opgenomen aantal van 135 personen per minuut.²⁴⁸ De Wabo beoogde geen inhoudelijke verandering aan te brengen ten opzichte van het Gebruiksbesluit 2008;²⁴⁹ er mag dus verondersteld worden dat dit ook geldt voor de omgevingsvergunning brandveilig gebruik. In de toelichting op het Bouwbesluit 2012 is ditzelfde aangegeven, aangepast voor de nieuwe grenswaarden die deze versie van het Bouwbesluit hanteert: aangegeven is dat in het geval dat een ondernemer bij zijn gebruiksmelding uitgaat van een vluchtmogelijkheid van meer personen dan bij toepassing van artikel 2.108 ten hoogste is toegestaan, het bevoegd gezag moet uitgaan van artikel 2.108 en mag het aantal personen dus niet verder neerwaarts bijstellen dan het aantal personen dat op grond van dat artikel is toegestaan; dit behoudens gelijkwaardige oplossingen.²⁵⁰ De wetgever heeft dus bedoeld de bouwkundige voorschriften uit het Bouwbesluit het uitgangspunt te laten zijn bij het bepalen van het maximaal aantal personen.

In publicaties twee publicaties van het Ministerie van VROM uit respectievelijk 2004 en 2008 is een nadere toelichting gegeven op hoe het maximaal aantal toelaatbare personen in een bestaand gebouw diende te worden bepaald.

In de brochure *'Vluchten bij brand. Handreiking voor gebruiksvergunningen'* uit 2004 was aangegeven dat de wetgever bij het opstellen van Bouwbesluit 2003 was uitgegaan van een rekenbezetting, die neerkomt op 90 personen per meter vrije doorgang. In de brochure werd aangegeven dat het toelaatbare aantal personen in het kader van de beoordeling brandveilig gebruik bij een aanvraag gebruiksvergunning opnieuw beoordeeld diende te worden, afhankelijk van de werkelijke bezetting. Hierbij werd er van uitgegaan dat een verdergaande gebruiksbeperking kon worden opgelegd dan toegestaan volgens niveau nieuwbouw:

*"Wanneer dit werkelijke gebruik uitkomt op een groot aantal personen per m1 deurbreedte (bijvoorbeeld tussen 90 en 135 personen per m1) kan de gemeente, op basis van een integrale afweging van de brandveiligheid, tot de conclusie komen dat deze situatie niet voldoende veilig is. Aan de hand van de beoordeling van de concrete situatie kan de gemeente aanleiding zien om voorwaarden aan de gebruiksvergunning te verbinden. Of deze aanleiding bestaat en welke maatregelen dit zijn moet per situatie worden bepaald en moet ook door de gemeente gemotiveerd kunnen worden. Die motivering zal gebaseerd moeten zijn op de voldoende veilige ontvluchting van personen."*²⁵¹

In de brochure *'Brandveiligheid, gebruiksmelding en gebruiksvergunning'* uit 2008 was aangegeven dat het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit bij de bepaling van het maximaal aantal personen als uitgangspunt gehanteerd diende te worden.²⁵² De brochure begon met de constatering dat indien een bestaand gebouw voldoet aan de bouwkundige voorschriften van niveau bestaande bouw in principe brandveilig gebruik mogelijk is – maar niet door ieder willekeurig aantal personen. De vraag welk aantal personen toelaatbaar was kon volgens deze brochure allereerst bepaald aan de hand van de nieuwbouwvoorschriften. Indien niet aan de nieuwbouwvoorschriften wordt voldaan diende er een beoordeling plaats te vinden die vergelijkbaar is met de beoordeling van gelijkwaardigheid, met dit verschil dat deze nu gecombineerd wordt met de beoordeling van het gebruik. Aan de hand van een integrale beoordeling van

²⁴⁸ Stb. 2008, p. 81, 82.

²⁴⁹ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr.3, p.21.

²⁵⁰ Stb. 2011, 416, p. 200.

²⁵¹ VROM 2004, p. 7.

²⁵² Deze brochure zal gezien de inhoud bedoeld zijn als vervanging van *'Vluchten bij brand'*.

alle brandveiligheidsaspecten, zowel die van het gebouw als die van het gebruik, kon worden vastgesteld of er sprake was van een voldoende veilige situatie. Was daarvan geen sprake, dan kan men kiezen voor ofwel een gebruiksbeperking, ofwel bouwkundige aanpassingen.²⁵³ Deze brochure gaf dus een aanwijzing voor een toetsingssystematiek; de brochure schreef niet voor dat de nieuwbouwvoorschriften één op één van toepassing zijn op bestaande gebouwen. Dit gevaar herbergde deze toetsingssystematiek wel in zich, zeker nu geen verwijzing was gegeven naar de uitgangspunten van Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw waarin zoals hiervoor is geconstateerd was uitgegaan van een bepaalde vaste bezetting. Eveneens ontbrak het aan een verwijzing naar het rechtens verkregen niveau. In de circulaire MG 2003-19 stond aangegeven dat de regels voor het aantal toe te laten personen er niet toe mogen leiden, dat minder personen mogen worden toegelaten dan is voorzien bij verlening van de bouwvergunning.²⁵⁴ Aan een integrale beoordeling kwam men in de systematiek van Bouwbesluit 2003 pas toe indien een hogere bezetting aanwezig zou zijn dan waar in een eerder verleende bouwvergunning vanuit is gegaan, of (bij onvoldoende informatie hierover) in de voorschriften van niveau bestaande bouw is uitgegaan.

6.6 Ruimte voor gemeentelijke beleidsregels

6.6.1 Bevoegdheid voor beleidsregels

Uit het systeem van bouwkundige voorschriften op twee niveaus in combinatie met bevoegdheid om door middel van voorschriften in een omgevingsvergunning brandveilig gebruik of het opleggen van voorwaarden na een gebruiksmelding volgt dat het bevoegd gezag hieromtrent een bepaalde mate van beoordelingsvrijheid heeft. Dat wil zeggen dat de beoordeling hiervan bewust aan het inzicht van het bevoegd gezag is overgelaten.²⁵⁵

Bestuursorganen zijn volgens artikel 4:81, eerste lid, van de Awb, bevoegd om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Een beleidsregel is volgens artikel 1:3 van de Awb een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Het vaststellen van beleidsregels heeft een aantal consequenties.

Besluiten van bestuursorganen dienen deugdelijk gemotiveerd te zijn en de motivering moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit (artikelen 3:46 en 3:47, eerste lid, van de Awb). Is een besluit echter tot stand gekomen met toepassing van een beleidsregel, dan geldt een "verlichte" motiveringsplicht; dan kan volgens artikel 4:82 van de Awb worden volstaan met verwijzing naar die beleidsregel. Pas wanneer de belanghebbende heeft gesteld dat het om een bijzonder geval gaat, waarop de beleidsregel niet zonder meer kan worden toegepast, dan zal de afwijzing daarvan afzonderlijk moeten zijn gemotiveerd.²⁵⁶ Volgens artikel 4:84 van de Awb dienen bestuursorganen verder overeenkomstig de beleidsregels te handelen, tenzij dit voor de belanghebbende gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. In verband met het doel van beleidsregels (consistente bevoegdheidstoepassing) zal daarvan niet spoedig sprake zijn: afwijking zal grote uitzondering moeten zijn. Een beleidsregel waarvan de toepassing in relatief veel

²⁵³ VROM 2008, p. 11-13.

²⁵⁴ VROM 2003, p. 12. Deze toetsingssystematiek werd overigens ook in de brochure 'Vluchten bij brand' uit 2004 aangegeven.

²⁵⁵ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 149.

²⁵⁶ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 238, 239.

gevallen tot toepassing van de (inherente) afwijkingsbevoegdheid noodzaakt geeft er blijk van inhoudelijk ondeugdelijk te zijn.²⁵⁷

6.6.2 Gemeentelijke praktijk: Beleid bestaande bouw

In de periode van 2001 tot in elk geval 2012 werd er voor het verlenen van gebruiksvergunningen en het bepalen van het aantal toegestane personen veel gewerkt met gemeentelijke beleidsregels. De aanleiding van het ontstaan van deze beleidsregels is in eerste instantie te vinden in het werk van de Commissie Alders uit 2001, die niet alleen onderzoek heeft gedaan naar de Cafébrand, maar ook naar het stelsel van brandveiligheid en het functioneren hiervan. De Commissie heeft zich in dit verband uitgelaten over het Bouwbesluit niveau bestaande bouw. Vanuit brandveiligheidsoogpunt was het niveau bestaande bouw volgens de Commissie een onvoldoende niveau, uitgaande van de uitgangspunten voor brandveiligheid die in de Brandbeveiligingsconcepten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn verwoord.²⁵⁸ De Commissie zag het opstellen van beleid als hét instrument om de brandveiligheid van de bestaande bouw adequaat te regelen.²⁵⁹ De Commissie heeft in 2001 een quickscan gehouden onder dertig gemeenten. Gemeenten maakten volgens de Commissie nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om hiervoor een eigen beleid toe te passen, dat recht deed aan het noodzakelijke minimale niveau van veiligheid zoals verwoord in de Brandbeveiligingsconcepten van het Ministerie van BZK.²⁶⁰ De Commissie concludeerde dat geen enkele van de dertig onderzochte gemeenten gebruik maakte van de mogelijkheid een eigen en hoger niveau van brandveiligheid vast te stellen.²⁶¹ In een opsomming van 'best practices' wordt een voorbeeld genoemd van een gemeente die voor een aantal gebouwtypen beleidsniveaus zijn opgesteld. Deze beleidsniveaus kwamen er grofweg op neer dat er voor vluchtveiligheid de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit worden gehanteerd en voor brandcompartimentering en materiaaleisen de eisen voor bestaande bouw.²⁶²

In 2002 is hieraan verder invulling gegeven door het Nibra. In opdracht van de gemeente Amsterdam had het Nibra een handreiking opgesteld, de *'Handreiking brandpreventiebeleid bestaande bouw'*. In het voorwoord van deze handreiking was het volgende aangegeven:

"Indien een gemeente een gebruiksvergunning voor een gebouw wil verstrekken zal aan de hand van het Bouwbesluit getoetst moeten worden of het gebouw aan de eisen voldoet, voordat een vergunning verstrekt kan worden. Het niveau voor bestaande gebouwen is echter een economisch niveau en heeft geen enkele relatie met brandveiligheid. De wetgever heeft ook nooit de intentie gehad om gemeenten dit niveau voor het verstrekken van gebruiksvergunningen te laten hantieren. Daarvoor heeft de wetgever de gemeenten de vrijheid gegeven een eigen gemeentelijk beleid vast te stellen en uit te voeren. De wetgever stelt wel eisen aan het door het gemeentebestuur vast te stellen eigen beleidsniveau. De eisen die hoger zijn dan het in het Bouwbesluit beschreven niveau voor de bestaande bouw moeten gemotiveerd worden. Ook de rechter stelt een

²⁵⁷ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 237.

²⁵⁸ Commissie-Alders 2001b, p. 29.

²⁵⁹ Commissie-Alders 2001b, p. 36.

²⁶⁰ Commissie-Alders 2001b, p. 32.

²⁶¹ Commissie-Alders 2001b, p. 30.

²⁶² Commissie-Alders 2001b, p. 150.

*eis aan toepassing van een eigen beleidsniveau. Deze is dat het beleid kenbaar moet zijn. Met deze handreiking wordt aan al deze eisen voldaan.*²⁶³

Grofweg kwam de inhoud van de handreiking op het volgende neer komt: voor het aspect 'beheersbaarheid van brand' wordt aangesloten bij Bouwbesluit niveau bestaande bouw, voor het aspect 'veilig vluchten' wordt aangesloten bij Bouwbesluit niveau nieuwbouw. De 'Handreiking brandpreventie beleid bestaande bouw' werd in 2001 aan alle gemeenten toegezonden door het Ministerie van BZK.²⁶⁴ Veel gemeenten hadden een vervolgens beleid vastgesteld dat gebaseerd is op deze handreiking. Op basis van deze beleidsregels werd het maximaal aantal toegestane personen in relatie tot de capaciteit van een vluchtroute in een bestaand bouwwerk bepaald.

6.6.3 Bevoegdheid voor brandveiligheidsbeleid

In circulaire MG 2003-19 was aangegeven dat er het "Brandpreventiebeleid bestaande bouw" alleen toepasbaar was voor zover er rekening wordt gehouden met de eisen die de Woningwet stelde aan aanschrijvingen (noodzakelijkheids criterium, beoordeling per individueel geval en geen hogere eisen dan de nieuwbouweisen in het Bouwbesluit 2003).²⁶⁵

*"Op grond van het Bouwbesluit 2003 moeten gemeenten ten aanzien van de vereiste vrije doorgang van toegangen uitgaan van 1 meter deurbreedte per 135 personen waarvoor de betreffende ruimte gezien de oppervlakte geschikt is. En dus niet van de 90 personen per 1 meter deurbreedte zoals in publicaties en in gemeente beleidsregels of verordeningen is vermeld. Vanaf 1 januari 2003 is voor de onderdelen van het Bouwbesluit 2003 geen ruimte meer voor toepassing van de eis van 90 personen per 1 m deurbreedte die in de gemeentelijke bouwverordening staat. De VNG is voornemens om bij de 10^e wijziging van de model-bouwverordening zorg te dragen voor een goede aansluiting van de model-bouwverordening op het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003."*²⁶⁶

De toelichting op artikel 13 Woningwet gaf ook aan dat gemeenten een beleid mogen voeren. Er werd daar echter wel bij aangegeven dat het uitgangspunt is dat de voorschriften voor Bouwbesluit niveau bestaande bouw een acceptabele ondergrens vormen, dat het stellen van zwaardere eisen dan niveau bestaande bouw alleen in uitzonderingsgevallen mag worden toegepast, en dat het stellen van hogere eisen in een individueel geval moet worden gemotiveerd. Er mag geen sprake zijn van generieke toepassing van een beleid, waarbij een minimumniveau wordt vastgelegd voor alle gebouwen binnen een gemeente.²⁶⁷

Het bestaan van beleid was in de brochure 'Vluchten bij brand. Handreiking voor gebruiksvergunningen' uit 2004 positief gewaardeerd. In een gemeentelijke beleidsnota kon volgens deze brochure onder andere het maximaal toelaatbare aantal personen met het oog op brandveilig gebruik worden geregeld.²⁶⁸

²⁶³ Hagen, Fouraux en Leite 2002, p. 3.

²⁶⁴ Kamerstukken II 2001/02, 27 157 en 27 575, nr. 48, p. 5, 6.

²⁶⁵ VROM 2003, p. 17, 18.

²⁶⁶ VROM 2003, p. 17, 18.

²⁶⁷ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr. 3, p. 7.

²⁶⁸ VROM 2004, p. 6.

“Het is uit het oogpunt van behoorlijk bestuur van belang dat de uitgangspunten die de gemeente bij deze beoordeling hanteert, zijn vastgelegd. De aanvrager van een gebruiksvergunning kan er dan vooraf kennis van nemen. Betrokken partijen in de markt zijn op deze manier van de beoordelingsaspecten op de hoogte en kunnen er rekening mee houden.”²⁶⁹

Volgens de brochure ‘Brandveiligheid, gebruiksmelding en gebruiksvergunning’ uit 2008 kon een gemeente beleid vaststellen ten aanzien van de aanvullende gebruikseisen, aanvullend op de gebruikseisen uit het (toenmalige) Gebruiksbesluit, om een eigenaar of gebruiker meer inzicht te geven in deze nadere eisen.²⁷⁰ Dit beleid kon volgens deze brochure echter níet zien op een beperking van het aantal personen:

“Doordat het toe te laten aantal personen wordt gebaseerd op Landelijke wetgeving (de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2003), heeft de gemeente geen beleidsvrijheid op dat gebied. Alleen voor die gebouwen waarvoor in het Bouwbesluit 2003 geen prestatie-eisen zijn opgenomen zoals gebouwen hoger dan 70 meter of ondergrondse gebouwen, heeft de gemeente wel beleidsvrijheid.”²⁷¹

Hiermee lijkt gesuggereerd te worden dat er geen enkele ruimte was voor een lokale afweging bij het beoordelen hoeveel personen er in een bestaand gebouw aanwezig mogen zijn. Dat dit niet juist is, volgt alleen al uit het feit dat voor de opvang- en doorstroomcapaciteit van een vluchtroute een functionele eis gold; voor nieuwbouw was het aantal toelaatbare personen vanwege deze functionele eis al niet direct af te leiden uit Bouwbesluit 2003. Voor bestaande bouw was dit nog onduidelijker. De brochure zou hierin ook in zekere zin ook een innerlijke tegenstrijdigheid vertonen; eerder werd immers geconstateerd dat bij de beoordeling of veilig vluchten nog mogelijk was in een bestaand gebouw dat niet aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet een beoordeling dient plaats te vinden waarin alle aanwezige brandveiligheidsaspecten dienen te worden afgewogen.²⁷² Nu er ruimte was voor maatwerk (beoordelingsvrijheid), was er ook ruimte voor gemeentelijk beleid. Een dergelijke beoordelingsvrijheid zou slechts niet bestaan indien de nieuwbouwvoorschriften onverkort op bestaande bouw van toepassing was; dat is echter niet het geval. Bedoeld zal daarom zijn aan te geven dat er geen ruimte is voor gemeentelijk beleid indien een bestaand gebouw voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften (als hierbij het voldoen aan de vereiste opvang- en doorstroomcapaciteit buiten beschouwing wordt gelaten). Dit komt ook overeen met de in paragraaf 6.5 aangegeven toelichting op het Gebruiksbesluit 2008 (en Bouwbesluit 2012), waarin is aangegeven dat er geen verdergaande gebruiksbepaling mag worden opgelegd dan die volgen uit de nieuwbouwvoorschriften. Deze uitleg wordt ook in MG 2003-19 gehanteerd, zoals uit het hierboven weergegeven citaat blijkt. Daaruit blijkt mede dat de beoordelingsvrijheid niet onbegrensd was, maar beperkt tot maximaal het aantal personen dat op basis van Bouwbesluit niveau nieuwbouw was toegestaan.

6.6.4 Kritiek op de gemeentelijke beleidsregels

Het bestaan van deze beleidsnotities is in de literatuur bekritiseerd, met name vanwege het generieke karakter dat dit soort beleid lijkt te impliceren, wat op gespannen voet lijkt te staan met een voor elk

²⁶⁹ VROM 2004, p. 7.

²⁷⁰ VROM 2008, p. 19.

²⁷¹ VROM 2008, p. 21.

²⁷² Zie paragraaf 1.5.

bouwwerk specifieke beoordeling.²⁷³ Uit het bovenstaande volgt onmiskenbaar dat het de doelstelling van de wetgever was om het aantal toelaatbare personen primair te laten volgen uit de bouwkundige voorschriften uit het Bouwbesluit, waaronder de voorschriften voor niveau bestaande bouw. Indien hiervan afgeweken wordt dient dit volgens de brochures van VROM te geschieden door middel van een maatwerkbeoordeling, waarin alle relevante brandveiligheidsaspecten van de individuele situatie worden meegewogen. Het doel van beleidsregels is consistente bevoegdheidsuitoefening; maatwerk vraagt per definitie echter om afwijking hiervan.

²⁷³ Zie bijvoorbeeld Scholten 2008, Huijzer 2012.

Hoofdstuk 7 Analyse jurisprudentie

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nagegaan op welke wijze met het in hoofdstuk 6 omschreven spanningsveld in jurisprudentie wordt omgegaan. Hierbij zij vooraf opgemerkt dat het hier hoofdzakelijk jurisprudentie betreft die ziet op de regelgeving die vóór 1 april 2012 gold. Dat wil zeggen: voordat Bouwbesluit 2012 van kracht werd.

7.2 Meewegen bouwkundige context bij gebruiksbeperking

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is de vraag of de bouwkundige context meegewogen worden bij de beoordeling van brandveilig gebruik. Deze vraag speelde in de uitspraak *Oude Veiling Tiel*.²⁷⁴ Voor het pand is een gebruiksvergunning verleend voor het gebruik ten behoeve van een vrije markt en evenementen. Omdat het gebouw volgens de gemeente niet voldeed aan de eisen van het Bouwbesluit niveau bestaande bouw, werden er tijdelijke voorwaarden aan de gebruiksvergunning verbonden. Dit bestond uit het verplicht aanwezig zijn van brandwachten. In de beroepsprocedure werd aangevoerd dat de gemeente een dergelijke voorwaarde niet mocht stellen, omdat de vermeende gebreken de bouwkundige staat van het pand betreffen, en de gebruiksvergunning alleen ziet op brandveilig gebruik. De eisers verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 24 september 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BF2154). De rechtbank overwoog in eerste aanleg:

“Niet valt in te zien dat de bouwkundige staat van het pand bij de beoordeling van het brandveilig gebruik buiten beschouwing zou moeten blijven. Uit de door eiseres aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 24 september 2008 kan worden afgeleid dat, indien een bestaand gebouw in overeenstemming is met de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit het verweerder niet vrij staat aan een gebruiksvergunning voorwaarden te stellen die bouwkundige aanpassingen vereisen die het Bouwbesluit niet vereist. Dat is in dit geval niet aan de orde nu de tijdelijke voorwaarde geen bouwkundige aanpassingen van het pand vereist, doch slechts de aanwezigheid van brandwachten in afwachting van die bouwkundige aanpassingen. Voor zover eiseres beoogt te betogen dat verweerder van het opleggen van de tijdelijke voorwaarde had moeten afzien omdat hiermee werd beoogd eiseres te dwingen bouwkundige aanpassingen aan het pand te doen, faalt dat betoog. De tijdelijke voorwaarde is opgelegd teneinde aan brandveiligheidseisen te voldoen. Dat het pand brandveilig was doordat het bouwkundige gebreken vertoonde, maakt niet dat de tijdelijke voorwaarde is opgelegd om de bouwkundige gebreken te herstellen.”²⁷⁵

In hoger beroep werd dit door de Afdeling bekrachtigd.²⁷⁶ Uit deze uitspraken blijkt dus dat de bouwkundige context meegewogen mag worden bij de beoordeling of er naar het oordeel van het bevoegd gezag een gebruiksbeperking moet worden opgelegd. Een slechte bouwkundige conditie kan de aanleiding zijn om een vorm van gebruiksbeperking op te leggen. In de bovengenoemde uitspraak ging het om een tijdelijke maatregel voor het aanstellen van brandwachten; het kan evengoed gaan om de beperking van het aantal personen.

²⁷⁴ ABRS 9 november 2011, zaaknr. 201010604/1/H1, ECLI:NL:RVS:2011:BU3728 (*Oude Veilig Tiel*).

²⁷⁵ Rb. Arnhem 1 oktober 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN8863 (*Oude Veilig Tiel*), r.o. 3.8.1.

²⁷⁶ ABRS 9 november 2011, zaaknr. 201010604/1/H1, ECLI:NL:RVS:2011:BU3728 (*Oude Veilig Tiel*), r.o. 2.5.

7.3 Misbruik van bevoegdheid

Een vervolgvraag is of er sprake kan zijn van misbruik van bevoegdheid indien door middel van een gebruiksbeperking feitelijk een bouwkundige aanpassing beoogd wordt af te dwingen. In bovengenoemde uitspraak van *Oude Veiling Tiel* kwam dit zijdelings aan de orde. De Afdeling overwoog in hoger beroep:

*"De enkele stelling van De Oude Veiling in hoger beroep dat zij van mening blijft dat de voorwaarde [dat is: de gebruiksbeperking, jh] is opgelegd om bouwkundige maatregelen te treffen, is niet voldoende om tot de conclusie te komen dat de rechtbank ten onrechte tot voormeld oordeel is gekomen."*²⁷⁷

Deze formulering laat ruimte dat er mogelijk sprake kan zijn van misbruik van bevoegdheid, maar dat "de enkele stelling" dat daarvan sprake is onvoldoende is. Het zal aannemelijk gemaakt moeten worden door de betrokken partij, bijvoorbeeld doordat het bevoegd gezag het oneigenlijke gebruik heeft toegegeven. Daarvan zal niet snel sprake zijn.

Meer uitdrukkelijk kwam dit vraagstuk aan de orde in de uitspraken over het *Spuimarktcomplex*. Tijdens de bouw (dus na vergunningverlening) constateerde de gemeente dat er een trappenhuis bij gebouwd diende te worden ten behoeve van een brandweerinzet. Omdat het gebouw nog niet voldeed aan de eisen werd door de gemeente een tijdelijke gebruikstoestemming onder voorwaarden verleend. De eigenaar voerde aan dat bouwtechnische aanpassingen niet via de gebruiksvergunning kunnen worden afgedwongen. De Rechtbank 's Gravenhage overwoog:

"De rechtbank leidt uit de stukken en het verhandelde ter zitting af dat verweerder achteraf, ten tijde van de ruwbouw, van mening was dat de bouwvergunning van 6 december 2004 aan strengere eisen had moeten voldoen wat betreft de toegangsrouten van de brandweer, te weten de aanwezigheid van een doorlopende trap die de eerste met de tweede verdieping van het complex met elkaar verbindt. De bouwvergunning stond evenwel inmiddels in rechte vast. Vervolgens heeft het hierboven vermelde feitenverloop zich voorgedaan. Uit dit feitenverloop blijkt naar het oordeel van de rechtbank dat verweerder vervolgens deze scherpere eisen heeft opgelegd via de voorwaarden van de tijdelijke gebruiksvergunning. Daarbij zijn eisers door verweerder voor het blok gezet wat betreft de ingebruikname van het Spuimarktcomplex. Niet in geschil is dat het niet, althans later, in gebruik nemen van het Spuimarktcomplex meer schade tot gevolg zou hebben voor eisers dan het treffen van de door verweerder gevraagde maatregelen. Ook uit de volgtijdigheid van het indienen van de aanvraag om gebruiksvergunning, op 17 augustus 2007, en het indienen van gewijzigde bouwtekeningen, op 16 november 2007, blijkt dat verweerder eisers in feite heeft gedwongen de - naar gesteld - ondergeschikte wijzigingen ten opzichte van de bouwvergunning van 6 december 2004 door te voeren. De omstandigheid dat de inhoud van de bij die bouwvergunning behorende goedgekeurde PvE's, tegen de achtergrond van de beoogde wijzigingen van die bouwvergunning, niet meer van waarde waren, en er als gevolg van de 'overeengekomen afspraken' nieuwe PvE's nodig werden, is geen reden hier anders over te denken, nu deze noodzaak voortvloeide uit de door verweerder gestelde voorwaarden. De bouwvergunning stond immers inmiddels in rechte vast en aan de daarbij gestelde voorwaarden was reeds voldaan. Voorts waren de ten opzichte van die vergunning beoogde wijzigingen niet van onderge-

²⁷⁷ ABRS 9 november 2011, zaaknr. 201010604/1/H1, ECLI:NL:RVS:2011:BU3728 (*Oude Veilig Tiel*), r.o. 2.5.

*schikte aard. Verweerder heeft, door op deze wijze te handelen misbruik gemaakt van zijn bevoegdheid.*²⁷⁸

De Afdeling interpreteerde in hoger beroep de feiten anders dan de rechtbank had gedaan.²⁷⁹ De Afdeling overwoog dat de bouwvergunning een vergunning op hoofdlijnen was, en dat de gemeente na het verlenen van de bouwvergunning op grond van nieuwe gedetailleerde tekeningen zich op het standpunt had gesteld dat het beoogde gebouw op onderdelen niet voldoet aan het Bouwbesluit 2003.²⁸⁰ Met het indienen van de gewijzigde tekeningen was de bouwvergunning gewijzigd. Nu de tekeningen door de bouwer zelf waren ingediend ter vervanging van de tekeningen die behoren bij de bouwvergunning, was "reeds hierom" geen grond voor het oordeel dat er sprake was van misbruik van bevoegdheid.²⁸¹ Ook deze uitspraken lijken ruimte te laten voor het oordeel dat onder omstandigheden sprake kan zijn van misbruik van bevoegdheid, maar dat daarvan in deze situatie geen sprake was.

Uit bovengenoemde uitspraken kan in elk geval niet geconcludeerd worden dat er onmogelijk sprake kan zijn van misbruik van bevoegdheid indien door middel van een gebruiksbeperking een feitelijk bouwkundige aanpassing afdwongen wordt. De aanwezigheid van misbruik van bevoegdheid zal aannemelijk gemaakt moeten worden door de betrokken partij, bijvoorbeeld doordat het bevoegd gezag het oneigenlijke gebruik heeft toegegeven.²⁸² Daarvan zal niet snel sprake zijn.

7.4 Toepassen van nieuwbouwvoorschriften

Mag een gebruiksbeperking worden opgelegd die de facto neerkomt op toepassing van de bouwkundige nieuwbouwvoorschriften? Een uitspraak in kort geding van 22 januari 2004 van de Rechtbank Utrecht handelde over de voorwaarde die gekoppeld was aan de evenementenvergunning voor Trance Energy 2004 in de Jaarbeurs Utrecht. Voor het bepalen van het maximaal toegestane aantal personen had de gemeente aansluiting gezocht bij Bouwbesluit 2003 en MG 2003-19. Verzoekers voerden aan dat het stellen van de eis van 135 personen per meter per saldo er op neer kwam dat de bouwkundige nieuwbouweisen werden gehanteerd, wat volgens verzoekers alleen mogelijk was als de noodzakelijkheid hiervan aangetoond werd. Gedoeld wordt op de noodzakelijkheidsvereiste uit artikel 14 Woningwet (nu: artikel 13 Woningwet). De voorzieningenrechter wees dit af, en motiveerde:

*"Voorshands kan niet het standpunt van verzoekster worden gevolgd dat de eis van 1 meter deurbreedte per 135 personen alleen kan worden gesteld indien in het concrete geval de noodzaak daartoe is aangetoond, hetgeen alleen zou kunnen blijken indien verweerder de Koninklijke Jaarbeurs te Utrecht zou aanschrijven op grond van artikel 14 van de Woningwet. Het noodzakelijkheidsvereiste vloeit immers rechtstreeks voort uit artikel 14 van de Woningwet teneinde te kunnen aanschrijven tot het treffen van bouwkundige voorzieningen. In het onderhavige geval is echter niet het opleggen van bouwkundige voorzieningen aan de orde maar een beperking gericht op het gebruik in een concreet geval."*²⁸³

²⁷⁸ Rb. 's-Gravenhage 9 februari 2011, *ECLI:NL:RBSGR:2011:BP7278* (*Spuimarktcomplex*).

²⁷⁹ ABRS 29 februari 2012, *zaaknr.* 201103536/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2012:BV7279* (*Spuimarktcomplex*).

²⁸⁰ R.o.2.5.

²⁸¹ R.o. 2.7.1.

²⁸² Van Ballegooij, Barkhuysen, Den Ouden, Polak 2008, p. 94.

²⁸³ Rb. Utrecht 22 januari 2004, *ECLI:NL:RBUTR:2004:AO2526*, r.o. 2.8, (*Trance Energy 2004*).

Hoewel de overweging relevant is, is de waarde van de uitspraak beperkt. Het betreft immers een voorlopig rechtmatigheidsoordeel van een voorzieningenrechter over een besluit in het kader van een vergunningstelsel waar het Bouwbesluit in beginsel niet relevant voor is en waar het bevoegd gezag een grote discretionaire bevoegdheid heeft.

Een meer relevante uitspraak betreft een uitspraak van de Afdeling uit 2007. Aan de gebruiksvergunning van een café in Leiden was de voorwaarde verbonden dat het achterste deel van het café niet mocht worden gebruikt, omdat de loopafstand tot aan de uitgang groter was dan 20 meter. Hierbij had de gemeente toepassing gegeven aan een beleidsdocument, dat gebaseerd was op de nieuwbouweisen van Bouwbesluit 2003. Het café voerde aan dat de beleidsregels in strijd waren met het Bouwbesluit 2003. De Afdeling verwierp dit, en motiveerde:

“Het college heeft de in geding zijnde gebruiksvoorwaarde ontleend aan artikel 2.59.3 van de beleidsregels. De in dit artikel neergelegde maximale loopafstand van 20 meter komt overeen met de norm die op grond van artikel 2.146, tiende lid, van het Bouwbesluit voor nieuwbouw geldt. De Afdeling acht artikel 2.59.3 van de beleidsregels niet onredelijk. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat het college ingevolge artikel 17, eerste lid, van de Woningwet een aanschrijvingsbevoegdheid heeft tot het treffen van voorzieningen aan bestaande gebouwen, waarbij onder de daar vermelde voorwaarden kan worden aangeschreven tot aan het niveau van de eisen voor nieuwbouw als bedoeld in het Bouwbesluit. Voorts wordt in aanmerking genomen dat de hiervoor bedoelde maximale loopafstand van 20 meter niet strenger is dan de norm die op grond van artikel 2.146, tiende lid, van het Bouwbesluit voor nieuwbouw geldt. Ook overigens heeft het college deugdelijk gemotiveerd waarom in artikel 2.59.3 van de beleidsregels aansluiting is gezocht bij het in het Bouwbesluit voor nieuwbouw vormgegeven veiligheidsniveau.”²⁸⁴

De motivering van de uitspraak in eerste aanleg die de Afdeling deugdelijk achtte luidde als volgt:

“Blijkens de Inleiding bij de Technische brandveiligheidsvoorschriften zijn deze een aanvulling op het Bouwbesluit 2003, omdat de daarin opgenomen voorschriften inzake de brandveiligheid voor bestaande gebouwen naar het oordeel van verweerder een te laag niveau van brandveiligheid waarborgen. Dit niveau is ongeveer het niveau waarop omstreeks 1930 werd gebouwd en is in strijd met het uitgangspunt dat de voorschriften in het Bouwbesluit 2003 voor nieuwbouw het minimumniveau (het vangnet) aangeven. Op een aantal plaatsen in de Technische brandveiligheidsvoorschriften is gekozen voor het niveau voor nieuwbouw. Dit is met name het geval bij de voorschriften die te maken hebben met het veilig en op tijd kunnen vluchten uit een gebouw. Dit omdat een gebruiker van een bestaand gebouw ook het recht heeft om op tijd uit een in brand staand gebouw te kunnen vluchten, aldus de Inleiding.”²⁸⁵

Uit deze uitspraak volgt dat het stellen een gebruiksbeperking die de facto neerkomt op het toepassen van de bouwkundige voorschriften voor te bouwen bouwwerken is toegestaan, ook in het geval wanneer dit gemotiveerd wordt vanuit een gemeentelijk beleid waarin per categorie van gebouwen generiek een hoger niveau is aangegeven. Deze uitspraak is overigens bekritiseerd in de literatuur, met name vanwege het feit dat het beleid generiek geschreven is en als “pseudoregelgeving” ‘blind’ toegepast worden.²⁸⁶

²⁸⁴ ABRS 31 januari 2007, zaaknr. 200602483/1, ECLI:NL:RVS:2007:AZ7449, BR 2007, 65 (Gebruiksvergunning Leiden).

²⁸⁵ Rb. 's Gravenhage 6 maart 2006, ECLI:NL:RBSGR:2006:AY5651 (Gebruiksvergunning Leiden).

²⁸⁶ Scholten 2008. Meer genuanceerd: In 't Hout, BR 2007, 65.

Uit het systeem van bouwkundige voorschriften op twee niveaus in combinatie met bevoegdheid om door middel van voorschriften in een omgevingsvergunning brandveilig gebruik of het opleggen van voorwaarden na een gebruiksmelding volgt dat, zoals in hoofdstuk 7 aangegeven, het bevoegd gezag hieromtrent een bepaalde mate van beoordelingsvrijheid heeft. Een consequentie van het bestaan van deze beoordelingsvrijheid is dat een bestuursrechter die op basis van de bevoegdheid genomen besluit moet toetsen, dat slechts marginaal mag doen. Tot vernietiging mag hij pas overgaan wanneer hij de opvatting van het bevoegd gezag kennelijk onredelijk oordeelt, dus indien hij meent dat het bestuursorgaan in redelijkheid niet tot zijn oordeel heeft kunnen komen.²⁸⁷ Ter motivering van het besluit volstaat met een verwijzing naar de beleidsregels die het bevoegd gezag bij de invulling van deze beoordelingsvrijheid heeft vastgesteld. Bovengenoemde uitspraak uit 2007 is hierin illustratief. Vanuit het stelsel waarin het bevoegd gezag een bepaalde mate van beoordelingsvrijheid heeft bij het vaststellen van het maximaal aantal toelaatbare personen is derhalve verklaarbaar dat het bevoegd gezag louter onder enkele verwijzing naar de beleidsregels een gebruiksbepijking voor een bestaand gebouw op mag leggen die de facto overeenkomt met toepassing van de nieuwbouwvoorschriften.

7.5 Strengere eisen dan niveau nieuwbouw

Een vervolgvraag is of er ook een hoger veiligheidsniveau dan niveau nieuwbouw is toegestaan. Deze vraag speelde met name in casussen waarin de gemeente voor de gebruiksbepijking de rekenregel 90 personen per meter aanwezige toegangsbreedte hanteerde, zoals in de toelichting op de gemeentelijke bouwverordeningen stond. Het Bouwbesluit 2003 ging uit van 135 personen per meter aanwezige toegangsbreedte.

In een drietal uitspraken is antwoord gegeven op de vraag of een gebruiksbepijking mag worden opgelegd die de facto neerkomt op toepassing eisen die een hoger veiligheidsniveau impliceren dan de bouwkundige nieuwbouwvoorschriften.

De eerste uitspraak dateert uit 2004. Deze uitspraak handelt over het hoger beroep inzake een geschil tussen enkele horeca-ondernemingen en de gemeente Amsterdam, over het maximaal aantal bezoekers dat als voorwaarde aan de gebruiksvijking van een discotheek is verbonden. Er mochten volgens deze voorwaarde maximaal 200 bezoekers aanwezig zijn, waarbij de gemeente zich baseerde op de norm van 90 personen per meter uitgangsbreedte. Deze norm was neergelegd in de door de gemeente vastgestelde 'Richtlijn Gebruiksvijking Binnenstad'. De horeca-ondernemers betoogden dat volgens het op dat moment in voorbereiding zijnde Bouwbesluit 2003 135 personen per meter toegangsbreedte aanwezig mochten zijn, en dat de richtlijn hiermee in strijd was. De Afdeling overwoog:

"De stelling van appellante dat de richtlijn onverbindend is, omdat deze in strijd is met de in het Bouwbesluit ter zake neergelegde uitputtende regeling en met een redelijke toepassing van artikel 6.1.1. van de Bouwverordening, volgt de Afdeling niet. Het ten tijde van het nemen van de beslissing op bezwaar van 30 juli 2001 geldende Bouwbesluit bevatte geen voorschriften over het aantal bezoekers van een bestaand gebouw in relatie tot de uitgangsbreedte. Voor zover in het kader van de toepassing van voornoemde bepaling uit de Bouwverordening zou moeten worden gekeken naar de toen in voorbereiding zijnde wijziging van het Bouwbesluit, merkt de Afdeling op dat appellante in haar aanvulling op het hoger-beroepschrift erkent dat de eisen neergelegd in

²⁸⁷ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008, p. 149, 150.

het in voorbereiding zijnde Bouwbesluit 2003 overeenkomen met die van het geldende Bouwbesluit. Opgemerkt zij daarbij dat, waar dat Bouwbesluit de door appellante voorgestane norm van 135 personen per meter toegangsbreedte toelaatbaar acht, het gaat om de bovengrens die geldt bij nieuwbouw in situaties waarin het mogelijk is om in een bouwplan voorzieningen op te nemen die op andere wijze dan door de doorgangmaat het in het Bouwbesluit vereiste (brand)veiligheidsniveau waarborgen. Het dagelijks bestuur heeft in dat verband naar voren gebracht dat de in het gebouw aanwezige trap niet voldoet aan de benodigde doorstoomcapaciteit per minuut van 45 personen maal de breedte van de trap, zodat de ontruimingstijd van één minuut uitsluitend kan worden bereikt door de lagere norm van 90 personen per meter toegangsbreedte aan te houden. Niet kan dan ook worden staande gehouden dat het dagelijks bestuur niet in redelijkheid aan de lagere norm heeft kunnen vasthouden.”²⁸⁸

In deze uitspraak lijkt de Afdeling ruimte te laten voor het oordeel dat een bestaand gebouw dat voldoet aan de voorschriften van Bouwbesluit niveau bestaande bouw, maar niet voldoet aan Bouwbesluit niveau nieuwbouw, minder personen worden toegelaten dan in een gebouw dat wel voldoet aan de voorschriften van Bouwbesluit niveau nieuwbouw. Van belang hierbij is echter dat het Bouwbesluit 2003 op het moment van het bestreden besluit nog niet van kracht was. De bestuursrechter toetst ex-tunc, dat wil zeggen: aan de regelgeving die van kracht was ten tijde van het bestreden besluit. Ten tijde van het bestreden besluit was Bouwbesluit (1992) van kracht, waarin gerekend werd met 90 personen per meter uitgangsbreedte als nieuwbouweis voor kantoor- en logiesgebouwen. Het ligt niet voor de hand om te veronderstellen dat deze uitspraak nu nog relevant is wat dit vraagstuk betreft. Evenwel zij er op gewezen dat er geen gepubliceerde jurisprudentie bestaat waaruit het tegendeel expliciet blijkt.

In 2006 heeft de Afdeling een belangrijke uitspraak gewezen voor een bestaand gebouw dat voldeed aan de nieuwbouwvoorschriften. De gemeente Amsterdam had bij het berekenen van het maximaal toegestane aantal personen van de horeca-instelling een rekenregel van 90 personen per meter uitgangsbreedte als uitgangspunt gehanteerd en dit als voorwaarde aan de gebruiksvergunning verbonden. Bij het hoger beroep voerde de horeca-instelling aan dat deze berekening het systeem van het Bouwbesluit 2003 doorkruiste, omdat het aanzienlijk lager was dan het bezoekersaantal dat op grond daarvan is toegestaan voor nieuwe gebouwen. De relevante rechtsoverweging zijn hieronder weergegeven:²⁸⁹

"2.5. Volgens de Memorie van Toelichting bij de Woningwet (TK 1986-1987, 20066, nr. 3, blz. 5) is bewust voorzien in centralisatie in het Bb van de technische voorschriften voor het bouwen van bouwwerken en omtrent bestaande bouwwerken, waar deze voorheen waren gedecentraliseerd. De aanvullende bevoegdheid van gemeenten ten aanzien van bij of krachtens het Bb gegeven voorschriften is daarom uitgesloten en de voorschriften van het Bb zijn publiekrechtelijk gezien maximale voorschriften, aldus de Memorie van Toelichting. De formulering van artikel 2 van de Woningwet is voorts zodanig dat er van moet worden uitgegaan dat de voorschriften van het Bb een uitputtende regeling behelzen, aldus het antwoord van de Minister op het Advies van de Raad van State met betrekking tot de wijziging van de Woningwet (TK 1997-1998, 25823, A, blz. 2).

2.6. Met het systeem van bezettingsgraadklassen wordt tot uitdrukking gebracht voor hoeveel mensen een bouwwerk bouwtechnisch in beginsel geschikt moet worden geacht, indien het voldoet aan

²⁸⁸ ABRS 17 maart 2004, zaaknr. 200303501/1, ECLI:NL:RVS:2004:AO5712, BR 2004, 174, r.o. 2.5.5 (Gebruiksvergunning Amsterdam).

²⁸⁹ ABRS 11 oktober 2006, zaaknr. 200508575/1, ECLI:NL:RVS:2006:AY9890, BR 2007, 27 (Sociëteit De Kring).

de eisen voor die bezettingsgraadklasse. In dit systeem heeft de wetgever bewust gekozen voor 'normaal vluchten'. Nu de voorschriften van het Bb moeten worden uitgelegd als maximale voorschriften en het Bb een uitputtende regeling bevat, staat het het dagelijks bestuur in het geval van een bestaand gebouw dat voldoet aan de nieuwbouweisen uit het Bb niet vrij uit te gaan van strengere normen, die ertoe leiden dat van dat gebouw, als de gebruiksintensiteit valt binnen bezettingsgraadklasse B1, per minuut minder dan 135 personen gebruik mogen maken van een toegang met een breedte van één meter. Hiervan kan alleen worden afgeweken als het Bb daarvoor aanknopingspunten biedt. Dat is thans niet het geval. De concept Richtlijnen voorzien in een algemene beperking van het maximaal toe te laten aantal personen, dat afhankelijk is van de gebruiksintensiteit en onafhankelijk van de staat van het gebouw. De Afdeling is met appellante van oordeel dat hiermee het stelsel van het Bb wordt doorkruist."

Uit deze uitspraak volgt dat voor een bestaand gebouw dat voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit wat betreft veilig vluchten geen gebruiksbeperking mag worden opgelegd die resulteert in het toelaten van minder personen dan uit de nieuwbouwvoorschriften volgt. In bovengenoemde uitspraak was overigens niet vastgesteld dat er aan de nieuwbouwvoorschriften werd voldaan; de Afdeling veronderstelde dit omdat de gemeente niet had aangetoond dat niet aan de nieuwbouwvoorschriften werd voldaan.

In 2008 is hier nog een derde uitspraak van de Afdeling aan toegevoegd. Deze uitspraak handelt over de voorwaarde die de gemeente Wageningen aan een gebruiksvergunning van café Het Gat van Wageningen had verbonden. In die voorwaarde was een beperking opgelegd aan het aantal personen in de kelder; er mochten maximaal 81 personen aanwezig zijn. Het gebouw was één rookcompartiment⁶³, en in de bouwvergunning uit 1995 was uitgegaan van het gebruik van 220 personen in de kelder. Het café voerde aan dat de beperking daarom niet opgelegd had mogen worden, nu het Bouwbesluit geen prestatie-eis stelt aan de capaciteit van trappen binnen een rookcompartiment⁶³. De Afdeling overwoog:

"Vast staat dat de horecagelegenheid één rook- en brandcompartiment omvat als bedoeld in afdeling 2.17 van het Bouwbesluit en dat deze afdeling geen prestatienormen stelt met betrekking tot de capaciteit van trappen tussen verdiepingen in één rook- en brandcompartiment. Zoals het college ter zitting heeft erkend, staat voorts vast dat de horecagelegenheid voldoet aan de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit. Nu de voorschriften van het Bouwbesluit moeten worden uitgelegd als maximale voorschriften en het Bouwbesluit geen aanvullende bevoegdheid voor gemeenten ten aanzien van bij of krachtens het Bouwbesluit gegeven voorschriften omvat, staat het het college in het geval van een bestaand gebouw dat voldoet aan de nieuwbouweisen uit het Bouwbesluit niet vrij om aan een gebruiksvergunning voorwaarden te stellen met betrekking tot het aantal toe te laten personen in verband met de capaciteit van de trappen tussen de verdiepingen in één rook- en brandcompartiment, ook al zijn omtrent die capaciteit in het Bouwbesluit geen expliciete voorschriften gesteld. Deze voorwaarden brengen immers mee dat de trappen aanpassingen behoeven alvorens gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheden die de bij besluit van 22 augustus 1995 verleende bouwvergunning biedt. Nu het Bouwbesluit deze aanpassingen niet vereist, wordt met deze voorwaarden het Bouwbesluit doorkruist, hetgeen niet is toegestaan. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Indien het wenselijk is aan gemeenten wel een aanvullende bevoegdheid ten aanzien van bij of krachtens het

Bouwbesluit gegeven voorschriften toe te kennen, is het aan de wetgever om de daarvoor geëigende maatregelen te treffen."²⁹⁰

De uitspraak van de Rechtbank Breda, waarin de gebruiksbeperking niet onredelijk werd geacht,²⁹¹ werd daarom door de Afdeling vernietigd.

Uit de drie bovenstaande uitspraken kan worden afgeleid dat een bestaand gebouw dat voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften geen gebruiksbeperking kan worden opgelegd in verband met de capaciteit van de vluchtroute die verder gaat dan uit de voorschriften van Bouwbesluit niveau nieuwbouw volgt.

Uit deze uitspraken volgt overigens niet dat het onmogelijk is om een verder gaande gebruiksbeperking aan het aantal personen te stellen om andere redenen dan de capaciteit van de vluchtroutes. In jurisprudentie is hiervan een aantal voorbeelden te vinden. In de uitspraak van 8 augustus 2008 is bijvoorbeeld sprake van een hotel waarvoor een gebruiksvergunning is verleend waarbij als voorwaarde is gesteld dat er maximaal 15 gasten aanwezig mogen zijn.²⁹² In een uitspraak van 17 november 2004 was sprake van een verblijfsinrichting (hotel-pension) waarbij volgens een voorwaarde in de gebruiksvergunning maximaal 20 personen aanwezig mogen zijn.²⁹³ In een uitspraak van 25 september 2013 is sprake van een woonzorgcomplex, waarvoor een beperking van 22 personen als voorschrift aan een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik wordt verbonden.²⁹⁴ In alle drie voorgenoemde uitspraken gaat het om een beperking waarvan het in de reden ligt dat deze niet gebaseerd is op de capaciteit van de vluchtroutes, gezien het zeer kleine aantal personen dat toelaatbaar is geacht; bij één enkele tegen de vluchtrichting in draaiende vluchtdeur zou er volgens niveau nieuwbouw reeds 37 personen aanwezig mogen zijn.²⁹⁵ Verondersteld mag daarom worden dat andere overwegingen dan de capaciteit van de vluchtroutes hebben geleid tot het vaststellen van deze aantallen, bijvoorbeeld het aantal beschikbare slaapkamers. In geen van de drie hiervoor genoemde uitspraken werd de opgelegde gebruiksbeperking overigens aangevochten.

7.6 Bouwkundige aanpassingen

Uit jurisprudentie lijkt te volgen dat het afdwingen van een bouwkundig hoger niveau dan niveau bestaande bouw al snel wordt geaccepteerd indien het handhavingsbesluit is gebaseerd op beleidsregels. In 2003 oordeelde de Afdeling dat de gemeente Amsterdam de nieuwbouweisen ten aanzien van inbraakweerstand mocht opleggen voor een bestaand wooncomplex, omdat dit in een beleidsnotitie was vastgelegd.²⁹⁶

De Afdeling stelt vast dat artikel 14 van de Woningwet, gelet op de tekst daarvan en de toelichting daarop (TK 1989-1990, 20 066, nr.24, toelichting artikel III), voor bestaande woningen eveneens een aanschrijvingsgrond biedt voor voorzieningen die volgens het Bouwbesluit weliswaar niet voor deze woningen, maar slechts voor te bouwen woningen zijn vereist, mits het treffen van die voorzieningen noodzakelijk is. Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt ge-

²⁹⁰ ABRS 24 september 2008, *zaaknr.* 200801673/1, *ECLI:NL:RVS:2008:BF2154*, TBR 2008, 194 (*Het Gat van Wageningen*), r.o. 2.2.3.

²⁹¹ Rb. Arnhem 29 januari 2008, *ECLI:NL:RBARN:2008:BC3301*.

²⁹² Rb. 's Gravenhage 8 augustus 2008, *ECLI:NL:RBSGR:2008:BE0006*.

²⁹³ ABRS 17 november 2004, *zaaknr.* 200401942/1, *ECLI:NL:RVS:2004:AR5835*.

²⁹⁴ ABRS 25 september 2013, *zaaknr.* 20130078/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2013:1273*.

²⁹⁵ Artikel 6.25 lid 3 Bouwbesluit 2012.

²⁹⁶ De huidige bevoegdheid van artikel 13 Woningwet was destijds in artikel 14, 17 en 18 van de Woningwet opgenomen.

steld dat het inbraakwerend hang- en sluitwerk – dat ingevolge artikel 20a van het Bouwbesluit is voorgeschreven voor te bouwen woningen - in dit geval noodzakelijk is ten behoeve van de sociale veiligheid en ter voorkoming van inbraak en diefstal, omdat de desbetreffende woningen zeer inbraakgevoelig zijn. In dit verband wijst het dagelijks bestuur op het beleid zoals neergelegd in de notitie "Complexmatige aanpak en aanschrijven, Fannius Scholtenbuurt", dat tot doel heeft het kwaliteitsniveau van de Fannius Scholtenbuurt, waarin ook de Eerste Keucheniusstraat 16 en 18 zijn gelegen, projectmatig te verbeteren. Gelet hierop is de Afdeling, anders dan de rechtbank, van oordeel dat het dagelijks bestuur zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het treffen van de inbraakwerende voorzieningen noodzakelijk was. Derhalve was het dagelijks bestuur ingevolge artikel 14 van de Woningwet bevoegd de VvE daartoe aan te schrijven.²⁹⁷

In 2009 oordeelde de Afdeling dat een aanschrijving tot een hoger niveau dan niveau bestaande bouw die gebaseerd was op beleidsregels de noodzakelijkheid weliswaar voldoende gemotiveerd was, maar dat wel gemotiveerd diende te worden waarom niet met minder ingrijpende voorzieningen kon worden volstaan. Hierbij diende volgens de Afdeling het gelijkwaardigheidsbeginsel te worden betrokken (gelijkwaardigheid ten opzichte van niveau nieuwbouw, dus de noodzakelijkheid van het toepassen van de nieuwbouwvoorschriften vormden het uitgangspunt):

"De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd, waarom niet met het treffen van minder ingrijpende voorzieningen kon worden volstaan. In de notitie en een andere van 22 augustus 2006 zijn de resultaten neergelegd van een onderzoek naar het treffen van alternatieve voorzieningen. In de notitie wordt onder meer geconcludeerd dat de rookverspreiding bij brand zodanig zal zijn, dat het tuincentrum ook bij het aanbrengen van minder ingrijpende voorzieningen, dan die welke in het rapport worden voorgesteld, veilig kan worden ontvlucht. In dit verband is van belang dat ingevolge artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003 niet aan een in het tweede tot en met zesde hoofdstuk gesteld voorschrift, dat moet worden toegepast om te voldoen aan een met betrekking tot een bouwwerk of een gedeelte daarvan gestelde eis, hoeft te worden voldaan, voor zover het bouwwerk of het betrokken gedeelte daarvan, anders dan door toepassing van dat voorschrift, ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt, als is beoogd met het betrokken voorschrift. Dat het college op verzoek van de rechtbank bij brief van 22 mei 2008 alsnog inhoudelijk op de notitie heeft gereageerd, laat onverlet dat het besluit van 13 juli 2007 in zoverre ontoereikend is gemotiveerd."²⁹⁸

De gemeente motiveerde vervolgens in een brief waarom er geen sprake was van een gelijkwaardige oplossing, en dat er dus niet volstaan kon worden met minder voorzieningen:

" In die brief heeft het college, voor zover thans van belang, uiteengezet dat in de notitie ten onrechte wordt uitgegaan van een scenario, waarbij het tuincentrum volledig afbrandt, waardoor geen voorzieningen zijn voorzien om brand te voorkomen en de mogelijkheden voor de verspreiding van brand te beperken. Het heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat, mede gelet op een zich in de directe nabijheid van het tuincentrum bevindende woonwijk, aan een dergelijk scenario onaanvaardbare risico's zijn verbonden.

²⁹⁷ ABRS 29 januari 2003, zaaknr. 200202034/1, ECLI:NL:RVS:2003:AF3517, r.o. 2.2.

²⁹⁸ ABRS 12 augustus 2009, zaaknr. 200807039/1/H1, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5054, r.o. 2.3.2.

Aldus heeft het college voldoende gemotiveerd, waarom [wederpartij] niet met het treffen van de in de notitie uiteengezette voorzieningen kan volstaan.”²⁹⁹

Ook indien de motivering van het handhavingsbesluit niet op beleidsregels is gebaseerd, kan het type gebruik en het type maatregel reeds voldoende motivering zijn om een hoger niveau dan niveau bestaande bouw af te dwingen. In een uitspraak uit 2005 oordeelde de Afdeling dat het gerechtvaardigd was om niveau nieuwbouw aan te houden, vanwege het feit dat het ging om de brandveiligheid van kinderdagverblijf:

“Voorts wordt overwogen dat artikel 17 van de Woningwet voor bestaande niet tot bewoning bestemde gebouwen een aanschrijvingsgrond biedt voor voorzieningen die volgens het Bouwbesluit weliswaar niet voor bestaande gebouwen, maar slechts voor te bouwen gebouwen zijn vereist, mits het treffen van die voorzieningen noodzakelijk is. Gelet op het feit dat het gaat om de brandveiligheid van een gebouw dat in gebruik is genomen als kinderdagverblijf, alwaar zeer jonge kinderen verblijven, heeft het dagelijks bestuur zich in het primaire besluit van 4 december 2001 in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in dit geval - wegens het ontstaan van een zeer gevaarlijke situatie voor de aldaar verblijvende kinderen - moest worden voldaan aan de eisen die golden voor nieuwbouw.”³⁰⁰

Uit bovenstaande uitspraken blijkt dat de bestuursrechter slechts marginaal toetst of aan het ‘noodzakelijkheids criterium’ wordt voldaan een relatief gemakkelijk lijkt te accepteren dat er aan niveau nieuwbouw wordt voldaan.

Een uitspraak waarin de noodzakelijkheid van toepassing van de nieuwbouwvoorschriften niet aanwezig was, was het besluit op een handhavingsverzoek waarbij het verzoek het alsnog opleggen van het nieuwbouwniveau impliceerde nadat een fout was gemaakt bij vergunningverlening. In de stukken die behoorden bij de vergunning werd uitdrukkelijk aangegeven dat er een isolatiewaarde werd gehanteerd die afweek van niveau nieuwbouw (artikel 70 van het Bouwbesluit (1992)). Dit was blijkbaar bij de vergunningverlening over het hoofd gezien:

“Voorts hebben B en W in besluit I terecht overwogen dat artikel 70 van het Bouwbesluit geen zelfstandige basis kan bieden voor handhavend optreden. Artikel 70 van het Bouwbesluit behelst een norm waaraan een aanvraag om een bouwvergunning moet worden getoetst. Evenzeer hebben B en W in besluit I terecht overwogen dat artikel 14 van de Ww geen grondslag bood voor een aanschrijving tot het treffen van voorzieningen aan de woningen. Indien een bouwwerk wordt opgericht overeenkomstig de voor het bouwen van dat bouwwerk verleende vergunning kan uitsluitend via de weg van artikel 14, eerste lid, van de Ww bereikt worden dat aan de in artikel 2, eerste lid, van de Ww bedoelde voorschriften wordt voldaan. Artikel 70 van het Bouwbesluit behoort tot de in artikel 2, eerste lid, van de Ww bedoelde voorschriften. Artikel 14, eerste lid, van de Ww stelt als voorwaarde dat de te treffen voorzieningen noodzakelijk zijn. De door appellanten gevraagde verhoging van de isolatiewaarde van de woningen betreft geen noodzakelijke voorziening als bedoeld in dat artikel.”³⁰¹

²⁹⁹ R.o. 2.5.1.

³⁰⁰ ABRS 22 juni 2005, zaaknr. 200406328/1, ECLI:NL:RVS:2005:AT8014, r.o. 2.5.

³⁰¹ ABRS 11 januari 2001, zaaknr. 200000887/1, ECLI:NL:RVS:2001:AN661, BR 2001, 112, r.o. 2.3.



Opvallend is dat de bestuursrechter hier niet marginaal lijkt te toetsen, maar 'vol'; er wordt niet overwogen dat het college in redelijkheid tot het besluit heeft kunnen komen, maar dat het hier geen noodzakelijke voorziening betreft. De motivering wáárom er hier geen sprake was van een noodzakelijke voorziening ontbreekt echter.

Hoofdstuk 8 Toepassing in de praktijk

8.1 Inleiding

Bij vijf gemeenten is een interview gehouden waarin de gemeenten bevraagd zijn op het functioneren van het huidige stelsel. Dit betreft de gemeenten Amsterdam, Breda, Purmerend, Rotterdam en Utrecht. De interviews zijn gehouden met personen die werkzaam zijn bij deze gemeenten en/of de veiligheidsregio's waartoe deze gemeenten behoren. De antwoorden die zijn gegeven is overigens de perceptie van de geïnterviewde personen en niet noodzakelijkerwijs de mening van de gemeente of veiligheidsregio waartoe zij behoren. Van de gesprekken is een verslag gemaakt. Deze verslagen zijn in bijlage 2 van dit rapport opgenomen. In bijlage 2 is niet zichtbaar welk verslag bij welke gemeente hoort; de verslagen zijn in willekeurige volgorde in de bijlage opgenomen.

8.2 Resultaat interviews

Uit de interviews die met de gemeenten zijn gehouden blijkt het volgende:

- Het aantal personen wordt in drie van de vijf gemeenten bepaald aan de hand van de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2012, met name voor wat betreft de gebouwtypen met de zwaarste bezettingen: bijeenkomstgebouwen, scholen en winkels. In de andere twee gemeenten wordt een maatwerkbeoordeling voor bestaande bouwwerken worden uitgevoerd. In één van deze twee gemeenten komt dit voor de hiervoor genoemde gebouwtypen neer op het toepassen van de nieuwbouwvoorschriften. De meeste gemeenten betrekken hierbij wel het rechtens verkregen niveau, in de vorm van oude vergunningen. Bij twijfel wordt een opvang- en doorstroomcapaciteitsberekening gevraagd. Bij afwijken van de nieuwbouwvoorschriften wordt een gebouweigenaar/aanvrager/melder al snel gevraagd om rekenkundig te onderbouwen dat er sprake is van een voldoende veilige situatie.
- Deze werkmethode stuit in geen van de vijf gemeenten op knelpunten. Gebouweigenaren lijken wat betreft het maximaal aantal toelaatbare personen hun verantwoordelijkheid te nemen. In dit verband is meerdere keren het effect van de cafébrand in Volendam genoemd; eigenaren realiseren zich mede als gevolg van dit incident dat er wat betreft het aantal aanwezige personen geen risico's moeten worden genomen. Alle gemeenten vinden het belangrijk dat er overleg wordt gepleegd en dat er overeenstemming wordt bereikt met de gebouweigenaar/aanvrager/melder. Dit leidt in verreweg de meeste gevallen tot een aanpassing van het aantal personen, zonder dat het noodzakelijk is dat een gemeente een juridisch instrument inzet om dit af te dwingen. Om deze reden komt het niet vaak tot een handhavingsbesluit of het opleggen van een voorwaarde na een gebruiksmelding.
- Dat het complex is om op grond van artikel 13 van de Woningwet bouwkundige voorzieningen af te dwingen die er toe leiden dat de capaciteit van de vluchtroutes wordt vergroot, wordt niet als knelpunt ervaren. De mogelijkheid om dit artikel te gebruiken wordt onderkend, maar in elk geval sinds de invoering van Bouwbesluit 2012 is dit in geen van de gemeenten toegepast.
- Evenmin wordt het ontbreken van de mogelijkheid om aanpassing voor wat betreft de capaciteit van de vluchtroutes af te dwingen op grond artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet als een gemis ervaren. Bouwkundige aanpassingen worden niet afgedwongen; als er een wanverhouding is tussen het aantal personen en de capaciteit van de vluchtroutes wordt ervoor gekozen om het aantal personen te beperken. De eigenaar wordt hoogstens op de mogelijkheid gewezen om de capaciteit van vluchtroutes en zodoende het pand voor meer personen geschikt te maken.

- Een situatie waarbij er een omgevingsvergunning voor bouwen voor een verbouwing wordt verleend, waarbij er in de aanvraag een onrealistisch hoog aantal personen wordt genoemd en er desondanks wordt voldaan aan de verbouwvoorschriften, heeft zich nergens voorgedaan. Indien zich dit zou voordoen zou men tijdens de procedure van de vergunningsaanvraag het gesprek aangaan en in het uiterste geval achteraf alsnog het gebruik beperken. Nu zich dit nog in geen van de gemeenten heeft voorgedaan, is dit vooralsnog slechts hypothetisch.
- In geen van de vijf gemeenten was het ooit voorgekomen dat er een gebruiksbepanking was opgelegd voor een bestaand gebouw dat bestemd was voor niet meer dan 50 personen. Desgevraagd gaven zij allen aan het mogelijk te achten op grond van artikel 1a van de Woningwet of artikel 7.16 van het Bouwbesluit 2012 in dergelijke gevallen handhavend op te kunnen treden.
- Geen van de vijf gemeenten heeft beleidsregels voor wat betreft het bepalen van het toelaatbaar aantal personen in een bestaand gebouw. Bij meerdere gemeenten is aangegeven dat het merkwaardig zou zijn dat, nu de bevoegdheid om voorschriften ten aanzien van brandveiligheid juist gecentraliseerd zijn, per gemeente door middel van beleidsregels bepaald zou moeten worden hoeveel personen toelaatbaar zijn in bestaande bouwwerken.
- Alle gemeenten gaven aan dat het stelsel ten aanzien van het bepalen van het maximaal aantal toelaatbare personen in een bestaand bouwwerk complex is. Eén gemeente gaf aan behoefte te hebben aan een stroomschema waarin het bepalen van het aantal toelaatbare personen in een bestaand bouwwerk wordt duidelijk gemaakt.
- Drie van de vijf gemeenten zijn van mening dat het, ondanks dat zij niet tegen praktische problemen aanlopen, beter zou zijn om invulling te geven aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012. Het belangrijkste argument dat hierbij wordt genoemd is dat het duidelijker wordt hoeveel personen in een bestaand gebouw toegelaten zijn. Eén gemeente is van mening dat het beter zo kan blijven, omdat het geven van invulling van dit artikel er naar verwachting van deze gemeente op neer zal komen dat er in een bestaand gebouw meer personen toelaatbaar zijn dan in een nieuw gebouw. In twee gemeenten werd in dit verband aangegeven dat het merkwaardig zou zijn dat in een bestaand gebouw enerzijds lagere bouwkundige voorzieningen geaccepteerd worden en anderzijds ook nog meer personen zouden zijn toegestaan. Een andere gemeente is van mening dat het stelsel zo wel kan blijven, dat invulling niet noodzakelijk is.

Hoofdstuk 9 Het stelsel gewogen

9.1 Kenmerken huidige stelsel

Het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw kent geen prestatie-eis voor wat betreft de capaciteit van vluchtroutes. Tot 1 april 2012 bestond er een stelsel waarin er sprake was van aan aantallen personen gerelateerde voorschriften voor vluchtveiligheid voor nieuwbouw en voorschriften voor bestaande bouw die via de toelichting konden worden herleid tot aantallen personen. Dat de voorschriften voor Bouwbesluit (1992) en Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw konden worden herleid tot aantallen personen was niet eenvoudig te ontdekken. De toelichting vanuit de wetgever hierover stond alleen in het Staatsblad van Bouwbesluit (1992) fase 2, dat nooit in werking is getreden. Deze toelichting was niet overgenomen voor Bouwbesluit 2003. Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat de bedoeling van de wetgever hieromtrent was gewijzigd. Een overzicht van de wijze waarop voorschriften voor capaciteit van vluchtroutes voor bestaande bouw in de verschillende versies van het Bouwbesluit gestalte heeft gekregen is onderstaande tabel weergegeven.

	Bouwbesluit (1992) fase 1	Bouwbesluit (1992) fase 2	Bouwbesluit 2003	Bouwbesluit 2012
Nieuwbouw	<i>Kantoor/logies:</i> prestatie-eis gekoppeld aan m ² . In de toelichting is de relatie met personen aangegeven. <i>Overig:</i> functionele eis, met in toelichting verwijzing naar kantoor/logies.	Prestatie-eis gekoppeld aan m ² en personen door middel van bezettingsgraadklasse. <i>(niet in werking getreden)</i>	Prestatie-eis gekoppeld aan m ² en personen door middel van bezettingsgraadklasse. Functionele eis opvang- en doorstroomcapaciteit.	Prestatie-eis gekoppeld aan personen.
Bestaande bouw	<i>Kantoor/logies:</i> Prestatie-eis gekoppeld aan m ² . In de toelichting is de relatie met personen aangegeven (nieuwbouw maal factor 1,5). <i>Overig:</i> functionele eis, in toelichting aangegeven dat geen personen benadering mogelijk is.	Prestatie-eis gekoppeld aan m ² . In de toelichting is de relatie met personen aangegeven (nieuwbouw maal factor variërend van 1,25 tot 2). <i>(niet in werking getreden)</i>	Prestatie-eis gekoppeld aan m ² . (Inhoud van de eis komt overeen met Bouwbesluit (1992) fase 2.)	Geen eis.

Tabel 5 – Overzicht eisen in verschillende versies Bouwbesluit

Het Bouwbesluit 2012 wijkt wat betreft de capaciteit van vluchtroutes voor bestaande gebouwen af van de voorgaande versies. Indien de voorschriften van niveau bestaande bouw van toepassing zijn, geeft het Bouwbesluit 2012 geen antwoord op de vraag voor hoeveel personen een gebouw bestemd is voor wat betreft de capaciteit van vluchtroutes.

Een nieuwe bepaling is artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, waarin is aangegeven dat er niet meer personen in een gebouw aanwezig mogen zijn dan waarvoor het gebouw is bestemd volgens het Bouwbesluit. Dit artikel geeft niet zelfstandig antwoord op de vraag hoeveel personen aanwezig mogen zijn; dit volgt uit het rechtens verkregen niveau. Indien het rechtens verkregen niveau echter wordt gevormd door Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw, heeft artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbe-

sluit 2012 geen betekenis voor zover het gaat over de capaciteit van vluchtroutes. Er geldt dan in beginsel géén beperking voor het aantal personen dat op een vluchtroute is aangewezen. Zo lang het bevoegd gezag geen beperking stelt aan het aantal personen is er geen sprake van enige overtreding van het Bouwbesluit, behoudens de restrisicobepaling van artikel 7.16 Bouwbesluit 2012 en de zorgplichtbepaling van artikel 1a van de Woningwet.

De voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw zijn ook van belang indien het aantal personen in een bouwwerk nooit ergens is vastgelegd. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien de bouwvergunning nog is gebaseerd op oude regelgeving en de uitgangspunten niet expliciet zijn vastgelegd in de vergunning. Dit kan met name spelen bij functiewijziging, bijvoorbeeld indien een bestaande parkeergarage of bestaand industriegebouw wordt omgevormd tot een bijeenkomstfunctie. In gebouwtypen als parkeergarages en industriegebouwen lag het minder voor de hand om het aantal personen expliciet ergens vast te leggen, omdat in dergelijke gebouwtypen vanzelfsprekend sprake was van een lage bezetting.

Een belangrijk gegeven hierbij is dat de voorschriften voor bestaande bouw een prominentere plaats innemen dan dit voorheen het geval was. De oorzaak hiervan zijn de verbouwvoorschriften. Het kan namelijk voorkomen dat het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw, omdat er nog geen feitelijke situatie aanwezig was.

9.2 Handhaving van de voorschriften

9.2.1 Inleiding

Handhaving kan opgevat worden als alle handelingen die zijn gericht op het bewerkstelligen van normconform gedrag.³⁰² Dit is de ruime opvatting van het begrip handhaving. In deze definitie vallen het stellen van normen, de uitvoering van normen (vergunningverlening), het houden van toezicht, het opleggen en uitvoeren van sancties allemaal onder handhaving.³⁰³ Er is ook een engere definitie van handhaving mogelijk, waarbij handhaving wordt opgevat als alleen het daadwerkelijk optreden tegen een illegale situatie, door het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom en het uitvoeren van beide instrumenten.³⁰⁴ In dit onderzoek wordt de ruime definitie van handhaving gehanteerd.³⁰⁵ Bij het aspect handhaving is relevant op welke wijzen het bevoegd gezag in huidige situatie een beperking op kan leggen. Relevant hierbij is van welke handhavingsgrondslag gebruik gemaakt kan worden en welk materieel toetskader er gehanteerd wordt. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de huidige regeling voldoende aanknopingspunten biedt voor handhaving en tegen welke problemen men in de praktijk aan kan lopen.

9.2.2 Handhaving bouwkundige voorschriften

Uit de verbodsbepaling van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet volgt dat een bestaand gebouw minimaal dient te voldoen aan Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Bij overtreding van dit voor-

³⁰² Van de Peppel 2006, p. 163.

³⁰³ Van der Velde 2003, p. 270.

³⁰⁴ Van der Velde 2003, p. 270.

³⁰⁵ In dit hoofdstuk gaat het alleen over bestuursrechtelijke handhaving door het bevoegd gezag, niet over strafrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving.

schrift kan handhavend worden opgetreden. Een aanschrijving wegens strijd met artikel 1b, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 vanwege een onjuiste verhouding tussen bouwkundige voorzieningen en het aantal aanwezige personen is gezien het voorgaande dan ook slechts beperkt mogelijk. Aanschrijven tot het treffen van bouwkundige voorzieningen wegens strijd met artikel 1b, tweede lid, omdat er te veel personen in een bouwwerk aanwezig zijn in relatie tot de aanwezige vluchtroutes is mogelijk:

- Indien er sprake is van één vluchtroute vanuit een subbrandcompartiment, en er te veel personen in relatie tot de status van die vluchtroute aanwezig zijn.
- Indien de draairichting van een deur tegen de vluchtrichting in draait, en er meer dan 60 personen op die deur zijn aangewezen.

Voor het overige zal het beperkt dienen te blijven tot de afmetingen die het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw aan ruimten stelt waardoor een vluchtroute voert. Dat is mogelijk indien:

- de breedte van een trap of hellingbaan niet voldoet aan de minimale afmetingseisen,
- een ruimte waardoor een vluchtroute voert niet de vereiste breedte van 0,5 meter heeft, of
- door een ruimte waardoor een vluchtroute van een gezondheidszorgfunctie voor bedgebonden patiënten voert geen blok van 2,3 m x 1,2 m x 1,1 m (l x h x b) kan worden voortbewogen.

De last in de aanschrijving dient er dan op gericht te zijn extra breedte (en derhalve extra capaciteit) van de vluchtroutes te realiseren. Dit is echter niet gekoppeld aan een bepaald aantal personen.

Aan de functionele eis van artikel 2.111, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 komt geen 'aanvullende werking' toe. Indien aan de prestatie-eisen wordt voldaan, wordt ook aan de functionele eis voldaan. Handhaving op grond van strijdigheid met de functionele eis is derhalve niet mogelijk indien aan de bijbehorende prestatie-eisen wordt voldaan. Het bevoegd gezag heeft wat dit betreft geen beoordelingsruimte. Deze beoordelingsruimte was in het stelsel van Bouwbesluit 2003 overigens ook niet aanwezig.

Indien het bevoegd gezag handhavend wenst op te treden wegens een wanverhouding tussen aantal aanwezige personen en de aanwezige capaciteit van vluchtroutes, en méér capaciteit wil afdwingen, is een beroep op artikel 13 Woningwet noodzakelijk. Hiervoor geldt een verzwaarde motiveringsplicht: gemotiveerd zal moeten worden waarom de te treffen aanpassing noodzakelijk is. De invoering van het Bouwbesluit 2012 heeft tot gevolg dat deze motiveringsplicht verder is aangescherpt. De verbouwsystematiek heeft ook consequenties voor bestaande bouw; elk gebouw heeft immers een rechtens verkregen niveau. Indien het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw, zal bij een verbouwing waarin hieraan toepassing wordt gegeven een omgevingsvergunning voor bouwen afgegeven moeten worden. Dit volgt uit het limitatief-imperatief stelsel van artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo. Nu de Bouwbesluitwetgever het niveau bestaande bouw acceptabel heeft geacht voor verbouwsituaties, valt slecht in te zien waarom voor bestaande gebouwen waarin níet wordt gebouwd een hoger niveau geëist zou moeten worden dan de wetgever toestaat bij verbouwingen en waarvoor bij een verbouwing ook een omgevingsvergunning voor bouwen afgegeven moet worden. In een handhavingsbesluit dat gebaseerd is op artikel 13 van de Woningwet zal gemotiveerd dienen te worden waarom ondanks dit gegeven een hoger niveau noodzakelijk is. Nu de toelichting op artikel 13 van de Woningwet expliciet aangeeft dat deze bevoegdheid is gegeven voor situaties met een relatief groot aantal personen en Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw geen prestatie-eis geeft voor de capaciteit van vluchtroutes is dit niet reeds bij voorbaat onmogelijk. Dat het opleggen van de nieuwbouweisen na vergunningverlening niet altijd mogelijk is wordt onderschreven door de in paragraaf 7.6 aangehaalde uitspraak van de

Afdeling uit 2001, waarin de Afdeling oordeelde dat er geen noodzaak was tot het achteraf opleggen van de nieuwbouweisen, als correctie op een fout in de eerder verleende (in rechte onaantastbare) vergunning.³⁰⁶ De conclusie dat toepassing geven aan artikel 13 van de Woningwet complexer is dan vóór de introductie van Bouwbesluit 2012 lijkt gezien het voorgaande echter wel gerechtvaardigd.

Gezien het voorgaande kan geconcludeerd worden dat handhaving van de bouwkundige voorschriften in relatie tot de capaciteit van vluchtroutes met de introductie van Bouwbesluit 2012 complexer is geworden.

Of dit in de praktijk tot een knelpunt zal leiden is evenwel de vraag. Indien het bevoegd gezag overgaat tot het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang, gelden daarvoor een aantal eisen. De op te leggen last dient te voldoen eisen:³⁰⁷

- Tussen de overtreding en de inhoud van de op te leggen last dient samenhang te bestaan. De aard van het wettelijk voorschrift dat wordt overtreden bepaald welke maatregelen door middel van een herstelsanctie van een overtreder kan vergen.
- Als uitgangspunt geldt dat de last uitsluitend kan zijn gericht op beëindiging van de overtreding.
- Daarbij dient de overtreder een keuze te worden gelaten ten aanzien van de middelen die hij wenst toe te passen om aan de overtreding een einde te maken.
- Er kunnen alternatieve lasten worden opgelegd, zo lang deze elk maar gericht zijn op en daadwerkelijk kunnen leiden tot beëindiging van de overtreding.
- Het opleggen van uitdrukkelijk één last, zonder de gebouweigenaar de keuze te laten om de overtreding op andere wijze te beëindigen is niet toegestaan.
- Een last kan niet verder strekken dan nodig is om de overtreding te beëindigen.

Een acceptabele verhouding tussen de capaciteit van vluchtroutes in relatie tot het aantal aanwezige personen kan ook bereikt worden door het aantal personen te beperken; dit zal daarom altijd als alternatieve last opgelegd dienen te worden. Een beperking van het aantal personen in een bestaand gebouw is eenvoudiger te motiveren dan het eisen van bouwkundige voorzieningen.

Meer voor de hand ligt evenwel om het aantal personen te beperken middels het opleggen (of aanpassen) van nadere voorwaarden na een gebruiksmelding of het opnemen (of aanpassen) van voorschriften in een omgevingsvergunning brandveilig gebruik. Uit de met de vijf gemeenten gehouden interviews blijkt ook dat in de praktijk er doorgaans gekozen wordt voor een beperking van het aantal personen, nooit voor het afdwingen van bouwkundige voorzieningen. Slechts in de gevallen waar dit niet mogelijk is zal een handhavingsbesluit als bovenstaand aan de orde zijn. Dat wil zeggen dat het voor de meest risicovolle gevallen geen consequenties heeft dat opleggen van een last die ziet op bouwkundige voorzieningen complexer is geworden met de introductie van Bouwbesluit 2012.

9.2.3 Beperken aantal personen

De bevoegdheid om het aantal personen te beperken middels het opleggen van nadere voorwaarden na een gebruiksmelding of het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning brandveilig gebruik is inhoudelijk ongewijzigd. Een aantal aspecten zijn wel veranderd, namelijk de noodzaak tot het opleg-

³⁰⁶ Vergelijk ABRS 11 januari 2001, *zaaknr.* 200000887/1, *ECLI:NL:RVS:2001:AN661*, *BR* 2001, 112.

³⁰⁷ ABRS 20 juli 2011, *zaaknr.* 201012786/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2011:BR2303*, r.o. 2.4.1, ABRS 27 juli 2005, *zaaknr.* 200501081/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AU0085*, r.o. 2.7, ABRS 20 augustus 2003, *zaaknr.* 200206251/1, *ECLI:NL:RVS:2003:AI1247*, r.o. 2.9.1.

gen van dergelijke voorwaarden of voorschriften en de wijze waarop het aantal personen dient te worden vastgesteld.

De noodzaak van het opleggen van dergelijke voorwaarden of voorschriften is niet in alle gevallen aanwezig door de introductie van artikel 1.2, eerste lid, van de Woningwet. Indien het aantal personen waarvan is uitgegaan bij het bepalen van de noodzakelijke bouwkundige voorzieningen in de bouwvergunning is vastgelegd, volgt uit artikel 1.2 reeds dat er niet meer dan dit aantal personen aanwezig mag zijn. De enkele opgave van het aantal personen bij de gebruiksmelding of aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen is reeds voldoende om dit door artikel 1.2 van het Bouwbesluit 2012 te laten beperken. De toelichting op het Bouwbesluit 2012 geeft aan dat geen voorwaarden mogen worden opgelegd die reeds op grond van het Bouwbesluit 2012 van toepassing zijn.³⁰⁸ Het verbinden van een voorwaarde of voorschrift die is gebaseerd op bijvoorbeeld in het kader van de omgevingsvergunning voor bouwen opgestelde opvang- en doorstroomcapaciteitsberekening is daarom niet meer noodzakelijk en ook niet toegestaan.³⁰⁹

Is door middel van artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 geen antwoord te geven op de vraag hoeveel personen maximaal in een bestaand bouwwerk aanwezig mogen zijn, dan kan alsnog een voorwaarde of voorschrift worden opgelegd. Een voorwaarde of voorschrift is slechts nog noodzakelijk indien het opgegeven aantal personen naar het oordeel van het bevoegd gezag onwenselijk is in relatie tot de capaciteit van de vluchtroutes. Nu het Bouwbesluit 2012 geen eisen stelt aan de capaciteit van bestaande vluchtroutes, is niet altijd op basis van de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 vast te stellen hoeveel personen aanwezig mogen zijn. In die zin is de wijze waarop het aantal toelaatbare personen dient te worden vastgesteld gewijzigd.

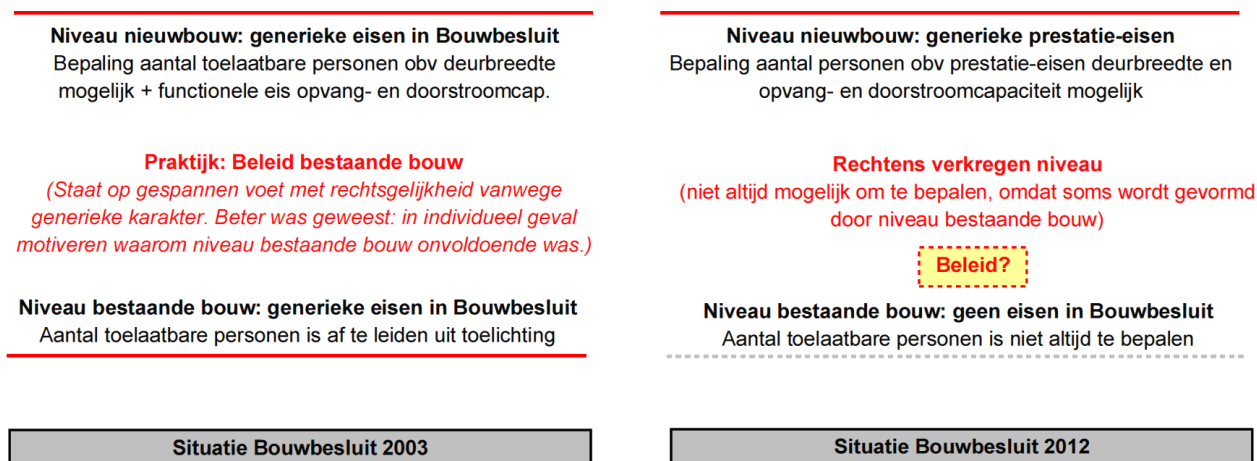
Ten tijde van Bouwbesluit 2003 en Gebruiksbesluit 2008 speelden in de gemeentelijke praktijk speelden beleidsregels een belangrijke rol bij de bepaling van het aantal toelaatbare personen in een bestaand gebouw. Tot de introductie van het Bouwbesluit 2012 bestond er een stelsel waarin er sprake was van aan aantallen personen gerelateerde voorschriften voor vluchtveiligheid voor nieuwbouw en voorschriften voor bestaande bouw die via de toelichting op Bouwbesluit (1992) fase 2 konden worden herleid tot aantallen personen. Dat de voorschriften voor Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw zijn gebaseerd op een bepaalde, vaste bezetting komt niet eenduidig naar voren in de brochures die door het Ministerie zijn uitgegeven. Met deze brochures beoogde het Ministerie duidelijkheid te verschaffen voor wat betreft het aantal toelaatbare personen in bestaande bouwwerken. In de gemeentelijke praktijk was een gebruik gegroeid, ingegeven door de Commissie Alders, uitgewerkt door het Nibra en onder gemeenten verspreid door het Ministerie van BZK, waarbij door middel van gemeentelijke beleidsregels feitelijk het nieuwbouwniveau werd gehanteerd voor wat betreft het aantal toelaatbare personen in bestaande gebouwen. Omdat de voorschriften voor Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw wel gebaseerd waren op een bepaalde, vaste bezetting diende bij toepassing van deze voorschriften te worden beoordeeld of het aanwezige aantal personen in overeenstemming was met dit uitgangspunt. Indien hier van afgeweken werd diende dit te geschieden door middel van een maatwerkbeoordeling, waarin alle relevante brandveiligheidsaspecten van de individuele situatie worden meegewogen. Het bestaan van gemeentelijke beleidsregels stond hiermee op gespannen voet, omdat deze beleidsregels naar hun aard nu eenmaal dienen om generiek toegepast te worden. Maatwerk en generieke toepassing van beleidsregels gaan niet gemakke-

³⁰⁸ *Stb.* 2011, 416, p. 200.

³⁰⁹ Vergelijk ABRS 29 februari 2012, zaaknr. 201103536/1/A1, *ECLI:NL:RVS:2012:BV7279*, r.o. 2.1 (*Spuimarktcomplex*), ABRS 19 mei 2010, zaaknr. 200907244/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2010:BM4951*, r.o. 2.7.3.3 (*Schoolgebouw Amsterdam Zuid*).

lijk samen. Vanuit dit oogpunt staan de gemeentelijke beleidsregels ten aanzien van het maximaal toelaatbaar aantal personen paradoxaal gezien op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel vraagt namelijk niet alleen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, maar tevens dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld naar de mate van ongelijkheid.

Nu het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw géén prestatie-eis meer geeft voor bestaande bouw is dit gewijzigd; zie onderstaand figuur 3. Om te voorkomen dat er een 'vacuüm' ontstaat waarin de vraag hoeveel personen aanwezig mogen zijn in een bestaand gebouw een subjectief waarde-oordeel van een ambtenaar is, zou het in het huidige stelsel vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wenselijk zijn dat het bevoegd gezag generieke beleidsregels hieromtrent opstelt.



Figuur 3 – Wijziging ten opzichte van Bouwbesluit 2003

Van belang is evenwel dat deze beleidsregels enkel en alleen generiek van toepassing kunnen zijn op situaties waar niet op basis van artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 kan worden bepaald wat het maximaal aantal personen mag zijn in een bouwwerk. Het is mogelijk dat in een bestaand gebouw meer personen toelaatbaar zijn dan uit de nieuwbouwvoorschriften volgt, omdat dit in het verleden zo vergund is. Om hier van af te wijken zal het bevoegd gezag moeten motiveren waarom dat in dit specifieke geval noodzakelijk is. Hierbij zullen alle relevante factoren afgewogen dienen te worden, zowel die van het gebouw als van het gebruik. Dit per definitie een maatwerkbeoordeling dient te zijn. Dit is een beoordeling die feitelijk overeenkomt met de beoordeling zoals onder het regime van Bouwbesluit 2003 altijd gemaakt diende te worden.

Tevens is van belang dat beleidsregels enkel en alleen generiek van toepassing kunnen zijn bij de beoordeling hoeveel personen toelaatbaar zijn in relatie tot de aanwezige capaciteit van de vluchtroute. De beleidsregels kunnen niet generiek van toepassing zijn bij de beoordeling welke capaciteit van een vluchtroute acceptabel is in relatie tot het aantal aanwezige personen; een dergelijke beoordeling zou immers met toepassing van artikel 13 van de Woningwet kunnen resulteren in het noodzakelijk moeten plegen bouwkundige aanpassingen. Artikel 13 van de Woningwet kent hiervoor een eigen toetskader, zoals hierboven aangegeven. Generiek beleid staat op gespannen voet met een voor het toepassing geven aan artikel 13 van de Woningwet noodzakelijke maatwerkbeoordeling en het uitgangspunt dat de toepassing van dit artikel beperkt dient te blijven tot uitzonderingssituaties.

In de toelichting op het Bouwbesluit 2012 is aangegeven dat in het geval dat een ondernemer bij zijn melding uitgaat van een vluchtmogelijkheid van meer personen dan bij toepassing van artikel 2.108 ten hoogste is toegestaan, het bevoegd gezag moet uitgaan van artikel 2.108 en het aantal personen dus niet verder neerwaarts mag bijstellen dan het aantal personen dat op grond van dat artikel is toegestaan; dit behoudens gelijkwaardige oplossingen.³¹⁰ Gemeentelijke beleidsregels zullen in beginsel daarom niet verder mogen gaan dan artikel 2.108 van het Bouwbesluit 2012. Dit volgt ook uit de jurisprudentie die in hoofdstuk 11 is geciteerd; voor een bestaand bouwwerk dat voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften mag geen verdere gebruiksbeperking worden opgelegd dan volgt uit de voorschriften van niveau nieuwbouw.³¹¹ De vraag die resteert is of een gebouw dat *niet voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften* een gebruiksbeperking mag worden opgelegd die verder gaat dan uit de nieuwbouwvoorschriften volgt. Uit de hierboven aangehaalde toelichting op het Bouwbesluit 2012 blijkt dat de wetgever dit niet heeft beoogd. De enige uitspraak die hiervoor enige ruimte lijkt te laten³¹² ziet zoals in paragraaf 8.6 overwogen op een besluit dat was genomen op het moment dat Bouwbesluit 2003 nog niet van kracht was. Het ligt in de reden om te veronderstellen dat dit ook geldt voor gebouwen die niet voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften, al bestaat er geen jurisprudentie waaruit dit expliciet blijkt. Uit de interviews blijkt overigens dat verschillende gemeenten desgevraagd van mening zijn dat een dergelijke gebruiksbeperking wel mogelijk moet zijn, indien de ontruimingstijd meer bedraagt dan de aanwezige WBDBO.

Hierbij zij nog aangetekend dat het Bouwbesluit 2012 geen antwoord geeft op de vraag welke inhoud een beoordeling voor het maximaal toelaatbare aantal personen in een bestaand gebouw zou moeten hebben, oftewel, welke inhoud gemeentelijke beleidsregels zouden moeten hebben. De voorschriften van het Bouwbesluit (1992) en het Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw waren gebaseerd op het uitgangspunt dat in bestaande bouwwerken 1,5 tot 2 maal meer personen aanwezig mochten zijn dan in nieuwe bouwwerken. Ook de personen gerelateerde voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw lijken hiervan uit te gaan. In de niet in werking getreden versie van artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 zoals deze in *Stb.* 2011, 416 stond vermeld werden evenwel prestatie-eisen gegeven die overeenkwamen met de nieuwbouwvoorschriften. Zonder nadere toelichting vanuit de wetgever is deze ontwikkeling niet goed te begrijpen.

Uit de interviews met gemeenten blijkt overigens dat in de praktijk geen beleidsregels worden gehanteerd en dat dit in de praktijk niet tot knelpunten leidt, omdat de nieuwbouwvoorschriften doorgaans als uitgangspunt worden gebruikt. Dat laat onverlet dat het ontbreken van beleidsregels wat betreft het aantal toelaatbare personen in een bestaand gebouw voor situaties waar artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit geen betekenis heeft, handhaving complexer maakt. Dit wordt onderstreept door het feit dat drie van de vijf geïnterviewde gemeenten aangeeft het wenselijk te vinden om invulling te geven aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012. De nieuwbouwvoorschriften worden toegepast 'bij gebrek aan beter', maar er wordt aangevoeld dat het systeem op deze wijze niet 'compleet' is.

9.2.4 Niet-meldingsplichtig of -vergunningplichtig gebruik

Voor gebouwen waarvan het gebruik niet meldingsplichtig is ex artikel 1.18 van het Bouwbesluit 2012 en waarvoor geen omgevingsvergunning vereist is ex artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder d van de Wabo,

³¹⁰ *Stb.* 2011, 416, p. 200.

³¹¹ Vergelijk ook Rb. 's Gravenhage 9 februari 2011, *ECLI:NL:RBSGR:2011:BP7278 (Spuimarktcomplex)*.

³¹² ABR 17 maart 2004, *zaaknr.* 200303501/1, *ECLI:NL:RVS:2004:AO5712, BR 2004, 174 (Gebruiksvergunning Amsterdam)*.

is het minder eenvoudig om een gebruiksbeperking voor wat betreft het aantal personen op te leggen. Dit zijn echter de gebouwen met een laag risico. Ook in die gevallen heeft het bevoegd gezag in het uiterste geval in situaties die evident en bijzonder gevaarlijk zijn nog de mogelijkheid om handhavend op te treden op grond van de restrisicobepaling van artikel 7.16 van het Bouwbesluit 2012, of de zorgplichtbepaling van artikel 1a van de Woningwet. Uit de interviews met gemeenten blijkt ook dat dergelijke gevallen nauwelijks voorkomen.

9.2.5 Conclusie handhaving

In alle situaties heeft het bevoegd gezag een instrumenten ter beschikking om het toelaatbaar aantal personen af te stemmen op de aanwezige capaciteit van de vluchtroutes, danwel de capaciteit van de vluchtroutes af te stemmen op het aantal personen. Er is nauwelijks een situatie denkbaar waar het bevoegd gezag geen instrument heeft om een beperking te stellen aan het aantal personen.

Wat betreft handhaving die erop is gericht de capaciteit van de vluchtroutes af te stemmen op het aantal personen zal sneller een beroep op artikel 13 van de Woningwet noodzakelijk zijn ten opzichte van de situatie van vóór 1 april 2012, nu het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw geen prestatie-eis kent voor de capaciteit van vluchtroutes. Aangezien hiervoor een verzwaarde motiveringsplicht geldt, zeker met het oog op de verbouwsystematiek van het Bouwbesluit 2012, is handhaving complexer geworden. Het geven van invulling aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 zal dit vergemakkelijken. Uit de interviews blijkt overigens dat er ten aanzien van de capaciteit van vluchtroutes in de praktijk nooit voor wordt gekozen om artikel 13 van de Woningwet in te zetten als handhavingsgrondslag. Er wordt altijd voor gekozen om het aantal toelaatbare personen te beperken, en deze af te stemmen op de capaciteit van de vluchtroutes.

Handhaving die erop is gericht het aantal personen af te stemmen op de capaciteit van de vluchtroutes zal voornamelijk plaatsvinden door het opleggen van een voorwaarde na een gebruiksmelding of het opnemen van een voorschrift in een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik. Dit zal minder snel hoeven te gebeuren als vóór 1 april 2012, omdat artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 dit deels reeds realiseert. Is door middel van artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 geen antwoord te geven op de vraag hoeveel personen maximaal in een bestaand bouwwerk aanwezig mogen zijn, dan kan alsnog een voorwaarde of voorschrift worden opgelegd. Een voorwaarde of voorschrift is slechts nog noodzakelijk indien het opgegeven aantal personen naar het oordeel van het bevoegd gezag onwenselijk is in relatie tot de capaciteit van de vluchtroutes. Nu het Bouwbesluit 2012 geen eisen stelt aan de capaciteit van bestaande vluchtroutes, is niet altijd op basis van de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 vast te stellen hoeveel personen aanwezig mogen zijn. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zou het in het huidige stelsel de voorkeur verdienen dat gemeenten beleidsregels hieromtrent vaststellen. Van belang is evenwel dat dit beleid enkel en alleen generiek van toepassing kan zijn op situaties waar niet op basis van artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 kan worden bepaald wat het maximaal aantal personen mag zijn in een bouwwerk. Het in afwijking van artikel 1.2 toegestane aantal personen is alleen mogelijk tot maximaal de voorwaarden van artikel 2.108 van het bouwbesluit 2012, indien door middel van een maatwerkbeoordeling de noodzakelijkheid hiervan door het bevoegd gezag gemotiveerd kan worden. Uit de interviews blijkt dat in de praktijk geen gebruik wordt gemaakt van beleidsregels, en dat er ondanks dat geen praktische knelpunten ontstaan. Dit is verklaarbaar door het feit dat in de praktijk vooral de nieuwbouwvoorschriften worden toegepast. Gemeenten geven aan

het ook niet als hun taak te zien om wat dit betreft beleidsregels op te stellen; de voorschriften horen naar hun mening in het Bouwbesluit 2012 te staan.

9.3 Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid

9.3.1 Inleiding

Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn rechtstatelijke vereisten waaraan een overheid gehouden is. Deze beginselen dragen bij aan het legitieme karakter van overheidshandelen in een rechtsstaat. Onder rechtszekerheid wordt in dit onderzoek verstaan: de mate waarin een burger voorafgaand aan overheidshandelen duidelijkheid heeft over zijn rechtspositie.³¹³ Het rechtszekerheidsbeginsel dient ter voorkoming van willekeurig ingrijpen door de overheid in de vrijheid van een burger.³¹⁴ Het rechtsgelijkheidsbeginsel draagt bij aan een het legitieme karakter van overheidshandelen in een rechtsstaat, omdat het dient ter voorkoming van willekeurig ingrijpen door de overheid in de vrijheid van een burger.³¹⁵ Het rechtsgelijkheidsbeginsel brengt enerzijds tot uitdrukking dat burgers voor de wet gelijk behandeld dienen te worden (daartoe dienen algemene regels), maar tevens dat recht gedaan wordt aan het verschil tussen gevallen in de mate waarin zij verschillen.³¹⁶ In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre in het huidige stelsel recht gedaan aan deze beginselen. Het huidige stelsel wordt hierbij mede gezien in het licht van het stelsel zoals dat functioneerde vóór de introductie van Bouwbesluit 2012, na centralisatie van de bouwreggeving en regels voor brandveilig gebruik.

9.3.2 Een stelsel zonder prestatie-eis

Rechtszekerheid is de mate waarin een burger voorafgaand aan overheidshandelen duidelijkheid heeft over zijn rechtspositie. Het rechtsgelijkheidsbeginsel brengt enerzijds tot uitdrukking dat burgers voor de wet gelijk behandeld dienen te worden en dat recht gedaan wordt aan het verschil tussen gevallen in de mate waarin zij verschillen. Dit beginsel vereist eenduidige toepassing van de regelgeving. De regels van het Bouwbesluit stellen een beperking aan de vrijheid van handelen van burgers en bieden duidelijkheid over de rechtspositie van een burger. Waar beoordelingsvrijheid op gemeentelijk niveau mogelijk is, bestaat per definitie het risico op rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid.

De mate waarin recht wordt gedaan aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is uiteindelijk een rechtspolitieke keuze. Zo beschouwd zijn de beginselen niet absoluut. Het benoemen van problemen in het huidige stelsel ten opzichte van de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid vraagt een waardering van het huidige stelsel in het licht van deze beginselen. Een waardering vergt rechtspolitieke (dus arbitraire) keuzes. Het ligt daarom voor de hand het huidige stelsel in relatie tot de beide beginselen te bezien vanuit het oogpunt dat de Bouwbesluitwetgever in de loop van de tijd steeds voor ogen heeft gestaan. Dit werpt de vraag op wát de wetgever dan exact bedoeld heeft bij het opstellen van (de verschillende versies van) het Bouwbesluit in relatie tot het beginsel van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en hoe zich dit verhoudt tot de beoordelingsvrijheid van een gemeente.

³¹³ Houweling 2005, p. 234. Dit is de materiële zijde van het rechtszekerheidsbeginsel. Er bestaat ook een formele zijde, die zoveel inhoudt dat er een formeelwettelijke grondslag moet bestaan voor overheidsop treden, zie Houweling 2005, p. 232. De formele zijde wordt niet behandeld.

³¹⁴ Houweling 2005, p. 178.

³¹⁵ Houweling 2005, p. 178.

³¹⁶ Houweling 2005, p. 178 en 180.

Zoals uit hoofdstuk 3 reeds bleek was het opstellen van de bouwvoorschriften vanouds een gemeentelijke bevoegdheid. Het beleidsvoornemen tot het opstellen van het Bouwbesluit werd in 1983 kenbaar gemaakt in het *Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving*.³¹⁷ In dit Actieprogramma is uiteengezet waarom het noodzakelijk was om landelijk geldende bouwvoorschriften op te stellen, ter vervanging van de gemeentelijke bouwverordeningen:

“Steeds meer worden in het bijzonder de in de bouwverordening gegeven woon- en bouwtechnische voorschriften zowel door het bouwbedrijfsleven als opdrachtgevers en individuele burgers als te gedetailleerd en als te vergaand, te betuttelend en te vrijheidsbeperkend ervaren. Vooral ervaren zij de, bij nagenoeg elk voorschrift, aan burgemeester en wethouders toegekende bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling of tot het stellen van nadere eisen, als een bron van ergernis omdat die voorschriften daardoor niet de door betrokkenen gewenste zekerheid bieden. Ten aanzien van de brandveiligheidsvoorschriften speelt nog mee, dat dergelijke voorschriften ook op grond van andere wetten dan de Woningwet, te weten de Brandweerwet, de Arbeidsomstandighedenwet en de Hinderwet, aan bouwwerken worden gesteld. Dit brengt overlappingen in de voorschriften met zich, alsmede onduidelijkheid omtrent de bevoegdheden van de met het toezicht op die voorschriften belaste onderscheidene ambtelijke organen. Een en ander blijkt uit onderzoek («Lummelen», VNG, april 1981). Voorts wordt de omstandigheid dat elke gemeenteraad afzonderlijk een bouwverordening vaststelt, door het bouwbedrijfsleven en opdrachtgevers als een probleem ervaren. Als gevolg daarvan kunnen immers de te onderscheiden voorschriften per gemeente verschillen. Dat gemeenten bij het vaststellen, wijzigen of aanvullen van hun bouwverordeningen gebruik maken van de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uitgegeven model-bouwverordening, lost dit probleem niet op. Vooral het overnemen in de gemeentelijke bouwverordeningen van in de modelbouwverordening aangebrachte wijzigingen of aanvullingen geschiedt traag of zelfs maar gedeeltelijk of in het geheel niet. De architect, de aannemer of de opdrachtgever is daardoor wel genoodzaakt eerst de betreffende gemeentelijke bouwverordening wat betreft de daarin vervatte woon- en bouwtechnische voorschriften grondig te bestuderen alvorens een bouwplan kan worden ontworpen. Gelet op het vorenstaande zou dan ook in het kader van de deregulering uit het oogpunt van vereenvoudiging van en eenheid in de regelgeving ter zake van de woon- en bouwtechnische voorschriften kunnen worden besloten deze voorschriften bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van de Woningwet te geven (Bouwbesluit).”³¹⁸

Het belangrijkste effect dat men met het Bouwbesluit voor ogen stond was derhalve uniformering, die tot vereenvoudiging van de bouwregelgeving zou leiden en tot grotere rechtszekerheid voor opdrachtgevers en aannemers zou leiden.³¹⁹ De in het Actieprogramma geformuleerde doelstelling van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid zijn verder uitgewerkt in de *“Basisfilosofie technische voorschriften voor het bouwen”*.³²⁰ Hierin zijn een aantal voorwaarden gesteld aan de voorschriften van het Bouwbesluit, waarvan *uniformiteit* er één is.³²¹ Onder uniformiteit wordt in dit verband niet alleen *gelijkvormige voorschriften* verstaan, (dat wil zeggen dat in elke gemeente dezelfde technische voorschriften van kracht zijn), maar

³¹⁷ Kamerstukken II 1983/84, 17 391, nr. 7.

³¹⁸ Kamerstukken II 1983/84, 17 391, nr. 7, p. 11.

³¹⁹ Van Overveld 2003a, p. 12.

³²⁰ Scholten 2001, p. 28. Van Overveld 2003a, p. 155-185.

³²¹ De overige zijn: consequent en ondubbelzinnig, herkenbaar van functie, volledig en flexibel aanpasbaar.

ook een *gelijke toepassing van voorschriften* (dat wil zeggen dat een bouwdeel of gebouw dat in de ene gemeente wordt toegestaan ook in een andere gemeente wordt toegestaan).³²² Voorschriften die in functionele termen zijn gesteld of die een bevoegdheid geven tot het verlenen van vrijstellen of het stellen van nadere eisen kunnen per gemeente geheel verschillend worden toegepast en dientengevolge bij dezelfde omstandigheden tot geheel verschillende resultaten leiden, waarbij de verschillen doorgaans niet toe te schrijven zijn aan de plaatselijke omstandigheden. Om tot een gelijke toepassing te kunnen komen dient de burger vooraf te kunnen weten welke prestatie hij moet leveren.³²³

Het uitgangspunt van het Bouwbesluit diende gezien het voorgaande te zijn: het waarborgen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid; de bevoegdheid van het lokale bevoegde gezag om af te wijken en maatwerkvoorschriften te stellen diende door middel van het Bouwbesluit te worden beperkt.

Het Bouwbesluit 2012 kent geen prestatie-eis meer ten aanzien van de capaciteit van bestaande vluchtroutes. Dit is een fundamenteel verschil met het stelsel van Bouwbesluit 2003. De voorschriften ten aanzien van de minimaal vereiste uitgangsbreedte van rookcompartimenten⁶³ en verblijfsruimten uit Bouwbesluit (1992) en Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw waren immers wel gebaseerd waren op een bepaalde, vaste bezetting. Bij toepassing van deze voorschriften diende te worden beoordeeld of het aanwezige aantal personen in overeenstemming was met dit uitgangspunt. Indien hier van afgeweken werd diende dit te geschieden door middel van een maatwerkbeoordeling, waarin alle relevante brandveiligheidsaspecten van de individuele situatie worden meegewogen. Dat er een praktijk was ontstaan met gemeentelijke beleidsregels aan de hand waarvan generieke beoordeling het uitgangspunt leek te zijn doet daar niets aan af. De beleidsregels die voor de introductie van Bouwbesluit 2012 gangbaar waren staan op gespannen voet met een voor elk bouwwerk specifieke maatwerkbeoordeling. Het doel van beleidsregels is consistente bevoegdheidsuitoefening – maatwerk vraagt per definitie echter om afwijking hiervan. Vanuit dit oogpunt staan de gemeentelijke beleidsregels ten aanzien van het maximaal toelaatbaar aantal personen paradoxaal gezien op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel vraagt namelijk niet alleen dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld, maar tevens dat ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld naar de mate van ongelijkheid. De notie dat generieke toepassing van beleidsregels niet is toegestaan, zoals in de toelichting op artikel 13 van de Woningwet is opgenomen, is vanuit dit oogpunt enigszins aan te merken als een *contra dictio interminus*. Beleidsregels zijn immers naar hun aard bedoeld om generiek te worden toegepast.

Nu het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw géén prestatie-eis meer geeft voor de capaciteit van vluchtroutes is dit uitgangspunt echter gewijzigd. Om te voorkomen dat er een 'vacuüm' ontstaat waarin de vraag hoeveel personen aanwezig mogen zijn een subjectief waardeoordeel van een ambtenaar is, is het in het huidige stelsel noodzakelijk dat het bevoegd gezag generieke beleidsregels hieromtrent opstelt. De noodzaak voor dergelijke generieke beleidsregels staan op gespannen voet met de oorspronkelijke uitgangspunten die de wetgever voor ogen heeft gestaan: het creëren van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door middel van landelijk geldende voorschriften, en het beperken van de bevoegdheid van het lokale bevoegd gezag.

Consequentie hiervan zal zijn dat de inhoud van deze voorschriften per gemeente kunnen verschillen. Dit staat op gespannen voet met de met de introductie van het Bouwbesluit beoogde rechtsgelijkheid.

³²² Van Overveld 2003a, p. 174, 175.

³²³ Scholten 2001, p. 222.

In geval het bevoegd gezag achterwege laat om generieke beleidsregels op te stellen (daartoe bestaat immers geen verplichting)³²⁴ is het voor een burger niet in alle gevallen op voorhand kenbaar aan welke voorschriften dient te worden voldaan. Tevens bestaat in die situatie het risico dat in vergelijkbare situaties zelfs binnen eenzelfde gemeente tot een ander antwoord gekomen wordt op de vraag voor hoeveel personen een bestaand bouwwerk geschikt is, gezien de aanwezige capaciteit van de vluchtroutes. Dit staat op gespannen voet met de met de introductie van het Bouwbesluit beoogde rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Dat lokaal maatwerk mogelijk moet zijn en blijven voor wat betreft het aantal toelaatbare personen is een kwestie van geheel andere orde; het gaat hier echter om de *generieke* basisregels, die feitelijk de plaats in zullen nemen van de voorschriften die het Bouwbesluit 2012 in artikel 2.118 beoogt te geven.

9.3.3 Beoordelingsvrijheid bevoegd gezag

Doordat er geen invulling is gegeven aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 hebben gemeenten meer beoordelingsvrijheid bij het bepalen van het maximaal aantal toegestane personen in relatie tot de capaciteit van de vluchtroute.³²⁵ Deze beoordelingsvrijheid hadden gemeenten reeds vanaf de introductie van Bouwbesluit (1992). Een fundamenteel verschil is echter dat het tot de introductie van Bouwbesluit 2012 steeds ging om de bevoegdheid om door middel van een maatwerkbeoordeling het aantal toelaatbare aantal personen vast te stellen in relatie tot de aanwezige capaciteit van vluchtroutes. Beleidsregels zijn in het huidige systeem derhalve noodzakelijk vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, zij het dat aan deze beginselen in het huidige stelsel een andere invulling wordt gegeven als vóór de introductie van Bouwbesluit 2012.

Uit de interviews met gemeenten blijkt overigens dat in de praktijk geen beleidsregels worden gehanteerd en dat dit in de praktijk niet tot knelpunten leidt, omdat de nieuwbouwvoorschriften doorgaans als uitgangspunt worden gebruikt. Dat laat onverlet dat het ontbreken van beleidsregels wat betreft het aantal toelaatbare personen in een bestaand gebouw leidt tot rechtsonzekerheid en het risico op rechtsongelijkheid met zich mee brengt, zij dit wordt begrensd door de nieuwbouwvoorschriften. Hierbij zij tevens aangetekend dat de prestatie-eisen van Bouwbesluit 2012 niveau nieuwbouw méér rechtszekerheid en rechtsgelijkheid bieden dan die van Bouwbesluit 2003, omdat er ten aanzien van de opvang- en doorstroomcapaciteit nu ook prestatie-eisen zijn opgenomen.

Het bestaan van artikel 1.2, eerste lid, naast het bestaan van gemeentelijke beleidsregels leidt tot een complex systeem, waarbij niet altijd op voorhand duidelijk is of het aantal toelaatbare personen bepaald wordt door artikel 1.2, eerste lid, danwel er toepassing moet worden gegeven aan de gemeentelijke beleidsregels. Het gevaar bestaat tevens dat de gemeentelijke beleidsregels generiek toe worden gepast in situaties waar op grond van artikel 1.2, eerste lid, meer personen zouden zijn toegestaan, evenals dat de gangbare praktijk was met het 'Beleid bestaande bouw'. De overgangsrechtelijke bepaling van artikel 9.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 heeft immers geen betekenis wat betreft de capaciteit van vluchtroutes, nu er geen invulling is gegeven aan artikel 2.118 en er voor gekozen wordt in plaats daarvan met gemeentelijke beleidsregels duidelijkheid te verschaffen. Ook dit staat op gespannen voet met het beginsel van rechtszekerheid.

³²⁴ Voermans 1998.

³²⁵ Dat wil zeggen: beoordelingsvrijheid voor wat betreft het *gebruik* van een bouwwerk, dus niet ten aanzien van de bouwkundige voorschriften!

Indien invulling zou worden gegeven aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 zouden deze prestatie-eisen weliswaar ook bestaan naast artikel 1.2, eerste lid, en de overgangsrechtelijke bepaling van artikel 9.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012. Qua complexiteit lijkt dit op het eerste gezicht vergelijkbaar met het huidige stelsel zonder prestatie-eis. Echter, de beoordelingsvrijheid van gemeenten zou dan wel weer worden gereduceerd tot waar deze oorspronkelijk voor bedoeld was: het leveren van maatwerk in een individuele situatie. Dat deze bevoegdheid in voorkomende situaties de facto neer komt op het toepassen van de eisen van niveau nieuwbouw doet daar niets aan af; de noodzaak hiervoor dient immers gemotiveerd te worden in het besluit van het bevoegd gezag. Tegen dit besluit staat rechtsbescherming open. Dit in tegenstelling tot de generieke beleidsregels, waartegen geen rechtsbescherming open staat.³²⁶ Weliswaar kan in het beroep tegen een besluit waar toepassing wordt gegeven aan de beleidsregels ook de rechtmatigheid van de inhoud van de beleidsregels ter discussie worden gesteld. Een bestuursrechter zal zich bij de beoordeling hiervan terughoudend opstellen; de bestuursrechter zal die invulling slechts marginaal toetsen.³²⁷

In theorie bestaat verder het gevaar dat dergelijke generieke beleidsregels in de praktijk zullen worden toegepast om handhavend optreden te legitimeren op grond van artikel 13 van de Woningwet, waarbij afgedwongen wordt dat er extra capaciteit van een vluchtroute wordt gerealiseerd. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat de voorschriften van het Bouwbesluit niveau bestaande bouw in beginsel afdoende zijn. Het ontbreken van een prestatie-eis voor de capaciteit van vluchtroutes maakt dat dit niveau echter in het geheel niet gegeven is. Hieruit zou de conclusie getrokken kunnen worden dat dit enkele gegevens reeds voldoende is om de noodzakelijkheid van een aanschrijving ex artikel 13 Woningwet te onderbouwen. Artikel 13 Woningwet zou echter beperkt dienen te blijven tot uitzonderingssituaties. In de praktijk zal deze oneigenlijke toepassing van dergelijke beleidsregels overigens naar verwachting niet voorkomen, omdat er bij handhaving al snel voor zal worden gekozen om het aantal personen af te stemmen op de capaciteit van de vluchtroutes. Dat wil dus zeggen: een gebruiksbeperking in plaats van een bouwkundige aanpassing – niet andersom.

9.3.4 Voor welk soort situaties is dit relevant?

Voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw ten aanzien van de capaciteit van vluchtroutes geven concreet antwoord in situaties waar art 1.2, eerste lid, geen betekenis heeft. Hiervan is sprake als het aantal personen nooit is vastgelegd en bij verbouwsituaties.

Aantal personen nooit vastgelegd

Artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 geeft geen antwoord op de vraag voor hoeveel personen een bestaand bouwwerk is bestemd, indien dit nooit ergens is vastgelegd. Dit zal mogelijk om een beperkte groep gebouwen gaan, waarvoor nooit een gebruiksmelding is gedaan. Dat betekent dat het aantal personen in dit bouwwerk (of het deel van het bouwwerk dat voor afzonderlijk gebruik bestemd is) door maximaal 50 personen gebruikt wordt. Het gaat derhalve om de gebouwen met een laag risico. De voorschriften voor de capaciteit van een vluchtroute worden echter relevant indien er een groter aantal personen is gewenst, al dan niet in combinatie met een functiewijziging.

³²⁶ Artikel 8:3 lid 1 Awb.

³²⁷ Vergelijk de in paragraaf 7.4 aangehaalde uitspraak ABRS 31 januari 2007, *zaaknr.* 200602384/1, *ECLI:NL:RVS:2007:AZ7449*, *BR* 2007, 65 (*Gebruiksvergunning Leiden*).

Een voorbeeld hiervan is de functiewijziging van een oude parkeergarage naar een bijeenkomstfunctie. Het aantal personen dat bij het ontwerp van dit bouwwerk als uitgangspunt is genomen zal mogelijk in het verleden nooit vastgelegd zijn, omdat dit naar zijn aard nu eenmaal bestemd is voor weinig personen. Indien de voorschriften voor de capaciteit van een vluchtroute bepalend zijn voor wat betreft het aantal toelaatbare personen, zou volgens het Bouwbesluit 2012 in beginsel de capaciteit van de vluchtroutes beperkt mogen zijn tot minimale afmetingseisen, ongeacht het beoogde aantal personen. Eerst bij de gebruiksmelding heeft het bevoegd gezag om een oordeel te geven over dit beoogde aantal personen in relatie tot de capaciteit van de vluchtroutes. Dat heeft tot gevolg dat per definitie vroegtijdig overleg met het bevoegd gezag noodzakelijk is, vooral indien het bevoegd gezag geen beleidsregels hieromtrent heeft vastgesteld.

Verbouw in combinatie met verhoging aantal personen

Dit is temeer het geval indien er sprake is van een gedeeltelijke vernieuwing of verandering of het vergroten van een bouwwerk, waarop volgens artikel 2.109 van het Bouwbesluit 2012 het rechtens verkregen niveau op van toepassing is. Het is niet ondenkbaar dat het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw, zoals in paragraaf 4.3.2 is aangegeven. Indien een dergelijke verbouwing is gericht op een vergroting van de capaciteit van de vluchtroutes in verband met een gewenst groter aantal toelaatbare personen, ontbreekt het aan een toetskader. Artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 staat er aan in de weg om meer personen in een bouwwerk toe te laten zonder vergroting van de capaciteit van de vluchtroutes, maar geeft geen antwoord op de vraag hoeveel de capaciteit van een vluchtroute moet bedragen, wil het meerdere aantal personen uit het bovenstaande voorbeeld wel toelaatbaar zijn. Daarvoor dient immers artikel 2.109 van het Bouwbesluit 2012.

Bij vergunningvrije verbouw is het niet op voorhand duidelijk aan welke eisen de capaciteit van een vluchtroute dient te voldoen. Bij vergunningplichtige verbouw ontstaat de situatie dat, ongeacht het opgegeven aantal personen, het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor bouwen moet verlenen. Ongeacht het opgegeven aantal personen wordt er immers voldaan aan artikel 2.109, gelezen in samenhang met de artikelen 2.108 en 2.118 van het Bouwbesluit 2012. Het limitatief-imperatief systeem van artikel 2.10 van de Wabo staat er vervolgens aan in de weg dat het bevoegd gezag door het opnemen van een voorschrift in de omgevingsvergunning voor bouwen extra eisen stelt.

Dat betekent dat er enerzijds een vergunning voor bouwen verleend wordt, gebaseerd op een opgegeven aantal personen, maar dat dit aantal personen vervolgens wordt beperkt doordat er een voorwaarde wordt opgelegd na de gebruiksmelding. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van rechtszekerheid.

Het is uiteraard altijd mogelijk om op eigen initiatief te voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften; dan speelt dit probleem niet. Dat laat onverlet dat dit in het systeem van het Bouwbesluit 2012 niet goed is verankerd. Nu artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 verbiedt om meer personen in een bouwwerk toe te laten zonder vergroting van de capaciteit van de vluchtroutes, maar het Bouwbesluit anderzijds niet altijd een antwoord geeft op de vraag hoeveel de capaciteit van een vluchtroute moet bedragen, is het stelsel is wat dit betreft als incompleet aan te merken. Dat wil uiteraard niet zeggen dat er een onbeperkt aantal personen in een gebouw toelaatbaar is; door middel van de gebruiksmelding kan het aantal personen alsnog worden beperkt tot maximaal de nieuwbouwvoorschriften. Zo beschouwd leunt het huidige stelsel van bouwkundige voorschriften zwaarder op de mogelijkheid om door middel van het opleggen van een voorwaarde na gebruiksmelding het aantal toelaatbare personen te beperken.

Het is overigens niet bij voorbaat gezegd dat invulling van artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 de enige correcte oplossing zou zijn. Waarschijnlijk zou dit ook opgelost kunnen worden door in artikel 2.109 van het Bouwbesluit 2012 voor wat betreft de capaciteit van de vluchtroutes de nieuwbouwvoorschriften aan te wijzen als verbouwniveau; welke consequenties dit zou hebben valt echter buiten het kader van dit onderzoek. Er wordt op deze plaats daarom volstaan met deze constatering.

9.3.5 Conclusie rechtszekerheid en rechtsgelijkheid

De mate waarin recht wordt gedaan aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is uiteindelijk een rechtspolitieke keuze. Het benoemen van problemen in het huidige stelsel ten opzichte van de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid vraagt een waardering van het huidige stelsel in het licht van deze beginselen. Een waardering vergt rechtspolitieke (dus arbitraire) keuzes. De formulering van artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 maakt duidelijk dat de Bouwbesluitwetgever het aan de keuze van de minister heeft gelaten om wel of geen voorschriften te geven; er is immers sprake van het "kunnen" geven van voorschriften.

Geconcludeerd kan evenwel worden dat het huidige stelsel, zonder prestatie-eisen van de capaciteit van vluchtroutes voor niveau bestaande bouw in het licht van het rechtszekerheids- en rechtsgelijkheidsbeginsel problematisch is vanuit de uitgangspunten die gehanteerd zijn bij de introductie van het Bouwbesluit. Tevens kan geconcludeerd worden dat op basis van de de verbouwsystematiek zonder dergelijke prestatie-eisen geen sluitend antwoord gegeven kan worden op de minimaal noodzakelijke capaciteit van de vluchtroutes. Er wordt in het huidige stelsel zwaarder geleund op de mogelijkheid om voorwaarden na een gebruiksmelding op te kunnen leggen. Bij het geven van invulling aan een gebruiksbepijking heeft een gemeente enige mate van beoordelingsvrijheid.

Het uitgangspunt van het Bouwbesluit diende gezien het voorgaande te zijn: het waarborgen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid; de bevoegdheid van het lokale bevoegde gezag om af te wijken en maatwerkvoorschriften te stellen diende door middel van het Bouwbesluit te worden beperkt.

Nu het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw géén prestatie-eis meer geeft voor de capaciteit, zou het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid in het huidige stelsel gewenst zijn dat het bevoegd gezag generieke beleidsregels hieromtrent opstelt. Het bestaan van dergelijke generieke beleidsregels zou echter op gespannen voet staan met de oorspronkelijke uitgangspunten die de wetgever voor ogen heeft gestaan: het creëren van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door middel van landelijk geldende voorschriften, en het beperken van de bevoegdheid van het lokale bevoegde gezag. Consequentie hiervan zal zijn dat de inhoud van deze voorschriften per gemeente kunnen verschillen. In geval het bevoegd gezag achterwege laat om generieke beleidsregels op te stellen is het voor een burger niet in alle gevallen op voorhand kenbaar aan welke voorschriften dient te worden voldaan. Tevens bestaat in die situatie het risico dat in vergelijkbare situaties binnen eenzelfde gemeente tot een ander antwoord gekomen wordt op de vraag voor hoeveel personen een bestaand bouwwerk geschikt is, gezien de aanwezige capaciteit van de vluchtroutes. Dit staat op gespannen voet met de met de introductie van het Bouwbesluit beoogde rechtsgelijkheid.

In de praktijk blijkt dit spanningsveld niet tot praktische problemen te leiden, omdat de nieuwbouwvoorschriften worden gehanteerd. De spanning die er vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid bestaat worden dan ook begrensd door de nieuwbouwvoorschriften; als een burger er vrijwillig voor kiest om aan de nieuwbouwvoorschriften te voldoen, is er geen knelpunt.

Een fundamenteel verschil met het stelsel zoals dat tot de introductie van Bouwbesluit 2012 functioneerde is dat het bij de beoordelingsvrijheid die het bevoegd gezag had steeds ging om de bevoegdheid om door middel van een *maatwerkbeoordeling* het aantal toelaatbare aantal personen vast te stellen in relatie tot de aanwezige capaciteit van vluchtroutes. In het huidige stelsel zou *generiek* beleid gewenst zijn. Het gevaar bestaat dat de gemeentelijke beleidsregels ook generiek toe worden gepast in situaties waar op grond van artikel 1.2, eerste lid, méér personen zouden zijn toegestaan. De overgangsrechtelijke bepaling van artikel 9.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 heeft wat capaciteit van vluchtroutes betreft immers geen betekenis nu er geen invulling is gegeven aan artikel 2.118 en in plaats daarvan gemeentelijke beleidsregels duidelijkheid dienen te verschaffen. In theorie bestaat verder het gevaar dat dergelijke generieke beleidsregels in de praktijk zullen worden toegepast om handhavend optreden te legitimeren op grond van artikel 13 van de Woningwet, waarbij afgedwongen wordt dat er extra capaciteit van een vluchtroute wordt gerealiseerd. In de praktijk zal dat wel naar verwachting wel meevallen, omdat ook door gemeenten de voorkeur wordt gegeven aan het opleggen van een gebruiksbeperking.

Deze problemen doen zich voor in situaties waar artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 geen betekenis heeft voor wat betreft het vaststellen van het maximaal aantal toelaatbare personen. Hiervan is sprake als het aantal personen nooit is vastgelegd en de eigenaar/gebruiker een groter aantal personen in het gebouw wenst toe te laten. Tevens is hiervan sprake in verbouwsituaties, waarbij het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door niveau bestaande bouw. Er kan daarbij worden gebouwd conform het Bouwbesluit, en zelfs een omgevingsvergunning voor bouwen worden verkregen, maar achteraf worden geconfronteerd met een gebruiksbeperking wat betreft het aantal personen. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van rechtszekerheid.

Uit de interviews met gemeenten blijkt overigens dat in de praktijk geen beleidsregels worden gehanteerd en dat dit in de praktijk niet tot knelpunten leidt, omdat de nieuwbouwvoorschriften doorgaans als uitgangspunt worden gebruikt. Dat laat onverlet dat het ontbreken van generieke regels wat betreft het aantal toelaatbare personen in een bestaand gebouw voor situaties waar artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit geen betekenis heeft, op gespannen voet staat met de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Hoofdstuk 10 Conclusie en aanbevelingen

10.1 Beantwoording deelvragen

Deelvraag 1:

Welke juridische mogelijkheden kent de bouwregelgeving om in een bestaand bouwwerk het maximaal toelaatbaar aantal personen te begrenzen?

Handhaving, die er op is gericht de capaciteit van de vluchtroutes af te stemmen op het aantal aanwezige personen, dient plaats te vinden op grond van artikel 13 van de Woningwet. Nu het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw geen prestatie-eis kent voor de capaciteit van vluchtroutes is het niet mogelijk om te handhaven op grond van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet. Artikel 2.111, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 staat er aan in de weg dat hieromtrent beoordelingsvrijheid voor het bevoegd gezag bestaat.

Handhaving die er op is gericht het aantal personen af te stemmen op de capaciteit van de vluchtroutes zal voornamelijk plaatsvinden door het opleggen van een voorwaarde na een gebruiksmelding of het opnemen van een voorschrift in een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik. Dit zal minder snel hoeven te gebeuren als vóór 1 april 2012, omdat artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 dit deels reeds realiseert. Is door middel van artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 geen antwoord te geven op de vraag hoeveel personen maximaal in een bestaand bouwwerk aanwezig mogen zijn, dan kan alsnog een voorwaarde of voorschrift worden opgelegd. Een voorwaarde of voorschrift is slechts nog noodzakelijk indien het opgegeven aantal personen naar het oordeel van het bevoegd gezag onwenselijk is in relatie tot de capaciteit van de vluchtroutes. Nu het Bouwbesluit 2012 geen eisen stelt aan de capaciteit van bestaande vluchtroutes, is niet altijd op basis van de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 vast te stellen hoeveel personen aanwezig mogen zijn. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid verdient het de voorkeur dat in het huidige stelsel gemeenten beleidsregels hieromtrent vaststellen. Van belang is evenwel dat dit beleid enkel en alleen generiek van toepassing kan zijn op situaties waar niet op basis van artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 kan worden bepaald wat het maximaal aantal personen mag zijn in een bouwwerk. Het in afwijking van artikel 1.2 toegestane aantal personen is alleen mogelijk tot maximaal het nieuwbouwniveau volgens artikel 2.108 van het Bouwbesluit 2012, indien door middel van een maatwerkbeoordeling de noodzakelijkheid hiervan door het bevoegd gezag gemotiveerd kan worden.

Deelvraag 2:

Leidt het ontbreken van voorschriften voor de capaciteit van vluchtroutes (art 2.118) voor een bestaand bouwwerk in de praktijk tot juridische problemen?

In de praktijk leidt het huidige stelsel niet tot knelpunten. Bij het bepalen van de noodzakelijke capaciteit van vluchtroutes en het maximaal toelaatbaar aantal personen wordt in de praktijk voornamelijk gebruik gemaakt van de nieuwbouwvoorschriften, door zowel aanvragers als gemeenten. Er ontstaat hierover weinig discussie; aanvragers laten zich wat betreft het hanteren van de nieuwbouwvoorschriften snel overtuigen. Excessen, waarbij burgers de grenzen opzoeken van wat is toegestaan ten aanzien van het aantal toelaatbare personen, hebben zich bij de geïnterviewde gemeenten niet voorgedaan.

In alle situaties heeft het bevoegd gezag een instrumenten ter beschikking om het toelaatbaar aantal personen af te stemmen op de aanwezige capaciteit van de vluchtroutes, danwel de capaciteit van de

vluchtroutes af te stemmen op het aantal personen. Er is nauwelijks een situatie denkbaar waar het bevoegd gezag geen instrument heeft om een beperking te stellen aan het aantal personen. Het ontbreken van de mogelijkheid om handhavend op te treden wegens strijd met de voorschriften van niveau bestaande bouw wegens te weinig capaciteit wordt niet als een gemis ervaren. Evenmin wordt het complexer geworden zijn van het afdwingen van artikel 13 van de Woningwet wat dit betreft als knelpunt ervaren. In de praktijk vindt afstemming tussen de capaciteit van de vluchtroute en het aantal aanwezige personen niet plaats door bouwkundige aanpassingen af te dwingen, maar door een beperking aan het gebruik te stellen.

Dat er in de dagelijkse praktijk geen knelpunten optreden is geen gevolg van systeem als zodanig, maar van de pragmatische wijze waarop zowel aanvragers als gemeenten met het systeem om gaan. Het huidige stelsel, zonder eisen van de capaciteit van vluchtroutes voor niveau bestaande bouw, is in het licht van het rechtszekerheids- en rechtsgelijkheidsbeginsel namelijk wel degelijk als problematisch aan te merken, gezien vanuit de uitgangspunten die gehanteerd zijn bij de introductie van het Bouwbesluit. Tevens kan geconcludeerd worden dat in verbouwsituaties niet exact is aan te geven welke capaciteit vluchtroutes dienen te hebben. De geïnterviewde gemeenten beseffen dit ook en hebben daarom in meerderheid aangegeven van mening te zijn dat invulling gegeven dient te worden aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012.

Het oorspronkelijke uitgangspunt van het Bouwbesluit was het waarborgen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, door de bevoegdheid van het lokale bevoegd gezag om af te wijken en maatwerkvoorschriften te stellen door middel van het Bouwbesluit te beperken.

Nu het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw géén prestatie-eis meer geeft voor de capaciteit van vluchtroutes en wat dit betreft het maximaal aantal toelaatbare personen in een bestaand gebouw niet eenduidig kan worden bepaald, zou het in het huidige stelsel vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid wenselijk zijn dat het bevoegd gezag generieke beleidsregels hieromtrent opstelt. Deze beleidsregels zouden duidelijkheid moeten verschaffen welke uitgangspunten de gemeente hanteert hoeveel personen in een bestaand bouwwerk toelaatbaar zijn, indien dit aantal personen niet op andere wijze objectief kan worden bepaald; de beleidsregels kunnen geen bouwkundige voorschriften bevatten, maar slechts zien op het gebruik van een gebouw. Dit gewenst zijn van het bestaan van dergelijke generieke beleidsregels staat op gespannen voet met de oorspronkelijke uitgangspunten die de wetgever voor ogen heeft gestaan: het creëren van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door middel van landelijk geldende voorschriften, en het beperken van de bevoegdheid van het lokale bevoegd gezag. Consequentie hiervan zal zijn dat de inhoud van deze beleidsregels per gemeente kunnen verschillen. In geval het bevoegd gezag achterwege laat om generieke beleidsregels op te stellen (wat bij de geïnterviewde gemeenten het geval was), is het voor een burger niet in alle gevallen op voorhand kenbaar aan welke voorschriften dient te worden voldaan (tenzij deze uit eigen beweging de nieuwbouwvoorschriften hanteert, wat in de praktijk ook gebeurt). Tevens bestaat in die situatie het risico dat in vergelijkbare situaties binnen eenzelfde gemeente tot andere antwoorden gekomen wordt op de vraag voor hoeveel personen een bestaand bouwwerk geschikt is, gezien de aanwezige capaciteit van de vluchtroutes. Hierbij is het zelfs denkbaar dat binnen een gemeente de antwoorden verschillen. Dit risico wordt aanzienlijk groter als het gaat om vergelijkbare situaties in verschillende gemeenten. Dit staat op gespannen voet met de met de introductie van het Bouwbesluit beoogde rechtsgelijkheid.

Een fundamenteel verschil met het stelsel zoals dat tot de introductie van Bouwbesluit 2012 functioneerde is dat het bij de beoordelingsvrijheid die het bevoegd gezag destijds had steeds ging om de bevoegdheid om door middel van een *maatwerkbeoordeling* het aantal toelaatbare aantal personen vast te stellen in relatie tot de aanwezige capaciteit van vluchtroutes. In het huidige stelsel is echter *generiek beleid* gewenst. Het gevaar bestaat dat de gemeentelijke beleidsregels generiek toe worden gepast in situaties waar op grond van artikel 1.2, eerste lid, meer personen zouden zijn toegestaan is (gezien de wijze waarop het stelsel vóór de introductie van Bouwbesluit 2012 praktisch functioneerde). In theorie bestaat verder het gevaar dat dergelijke generieke beleidsregels in de praktijk zullen worden toegepast om handhavend optreden te legitimeren op grond van artikel 13 van de Woningwet, waarbij afgedwongen wordt dat er extra capaciteit van een vluchtroute wordt gerealiseerd. In de praktijk zal dat naar verwachting niet voorkomen.

Deze problemen doen zich voor in situaties waar artikel 1.2, eerste lid, geen betekenis heeft voor wat betreft het vaststellen van het maximaal aantal toelaatbare personen. Hiervan is sprake als het aantal personen nooit is vastgelegd en de eigenaar/gebruiker een groter aantal personen in het gebouw wenst toe te laten. Tevens is hiervan sprake in verbouwsituaties, waarbij het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door niveau bestaande bouw. Er kan daarbij worden gebouwd conform het Bouwbesluit 2012, en zelfs een omgevingsvergunning voor bouwen worden verkregen, maar achteraf worden geconfronteerd met een gebruiksbeperking wat betreft het aantal personen. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van rechtszekerheid en maakt handhaving complex.

Wat betreft handhaving die er op is gericht de capaciteit van de vluchtroutes af te stemmen op het aantal personen zal sneller een beroep op artikel 13 van de Woningwet noodzakelijk zijn ten opzichte van de situatie van vóór 1 april 2012, nu het Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw geen prestatie-eis kent voor de capaciteit van vluchtroutes. Het is niet mogelijk om te handhaven op grond van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet, nu er geen prestatie-eis geldt voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes en artikel 2.111, tweede lid, van het Bouwbesluit 2012 er aan in de weg staat dat hieromtrent beoordelingsvrijheid voor het bevoegd gezag bestaat. Aangezien voor handhaving ex artikel 13 van de Woningwet een verzwaarde motiveringsplicht geldt, zeker met het oog op de verbouwsystematiek van het Bouwbesluit 2012, is handhaving complexer geworden. Zoals aangegeven wordt dit in de praktijk niet als knelpunt ervaren, omdat er eerder voor gekozen wordt om een gebruiksbeperking op te leggen dan om bouwkundige aanpassingen af te dwingen.

10.2 Beantwoording onderzoeksvraag

Welke toegevoegde waarde heeft het introduceren van prestatievoorschriften op basis van artikel 2.118 voor de capaciteit van vluchtroutes voor een bestaand bouwwerk ten opzichte van de huidige juridische situatie?

Het geven van invulling aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 zal tot gevolg hebben dat in elke situatie vastgesteld kan worden welk aantal personen toelaatbaar is in relatie tot de aanwezige capaciteit van vluchtroutes. Daarvan is in het huidige stelsel geen sprake; artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, heeft in bepaalde situaties geen betekenis voor het vaststellen van het maximaal aantal toelaatbare personen. Daarvan is in het huidige stelsel sprake indien het aantal toelaatbare personen nooit is vastgelegd in een vergunning of melding, dan wel sprake is van verbouwing waarbij het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door niveau bestaande bouw. Met name in situaties waarbij een groter aantal

personen is gewenst dan oorspronkelijk beoogd kan dit voor een knelpunt zorgen. Om dit te voorkomen zou het in het huidige stelsel, zonder eisen voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gewenst zijn dat het lokale bevoegd gezag beleidsregels opstelt. Deze zouden dan feitelijk functioneren als vervanging van de prestatie-eisen die met artikel 2.118 beoogd zijn. Dat wil zeggen, voor zover het gaat om het bepalen van het maximaal aantal toelaatbare personen in een bestaand gebouw op basis van de aanwezige capaciteit van vluchtroutes. In de praktijk wordt niet met dergelijke beleidsregels gewerkt; omdat men in de praktijk de nieuwbouwvoorschriften hanteert wordt dit niet als knelpunt *ervaren*. Vanuit juridisch oogpunt is dit knelpunt evenwel aanwezig.

Opgemerkt zij dat de mate waarin recht wordt gedaan aan de beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid uiteindelijk een rechtspolitieke keuze is. De formulering van artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 maakt duidelijk dat de Bouwbesluitwetgever het aan de keuze van de minister heeft gelaten om wel of geen voorschriften te geven; er is immers sprake van het "kunnen" geven van voorschriften. Evenwel kan worden geconcludeerd dat het huidige stelsel, zonder invulling van artikel 2.118, op gespannen voet staat met de oorspronkelijke uitgangspunten van het Bouwbesluit. Het oorspronkelijke uitgangspunt van het Bouwbesluit was het waarborgen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, door de bevoegdheid van het lokale bevoegde gezag om af te wijken en maatwerkvoorschriften te stellen, door middel van het Bouwbesluit te beperken. Het gegeven dat het wenselijk is om generieke beleidsregels op te stellen die de facto zouden fungeren als invulling van artikel 2.118 staat op gespannen voet met de oorspronkelijke uitgangspunten die de wetgever voor ogen heeft gestaan: het creëren van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid door middel van landelijk geldende voorschriften, en het beperken van de bevoegdheid van het lokale bevoegd gezag. Door het geven van invulling aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit wordt voorkomen dat het bevoegd gezag lokale beleidsregels op dient te stellen. Het lokale bevoegd gezag behoudt ook met toevoeging van de prestatie-eisen die artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 beoogt zijn beoordelingsruimte om in individuele gevallen een beperking op te leggen voor wat betreft het aantal toelaatbare personen met het oog op de aanwezige capaciteit van de vluchtroutes. Dit kan door middel van een maatwerkbeoordeling aan de hand van de specifieke kenmerken van het betreffende gebouw en het betreffende gebruik worden gemotiveerd. Uiteraard is dit wel afhankelijk van de inhoud die de prestatie-eisen wordt gegeven.

In geval van verbouw kan het voorkomen dat het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Nu prestatie-eisen voor de capaciteit van vluchtroutes ontbreken kan er worden gebouwd conform het Bouwbesluit, en zelfs een omgevingsvergunning voor bouwen worden verkregen, maar kan men achteraf worden geconfronteerd met een gebruikbeperking wat betreft het aantal personen. Het geven van invulling aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 zal dit voorkomen. Hierbij zij opgemerkt dat er mogelijk alternatieve oplossingen denkbaar zijn voor deze problematiek. Denkbaar is dat dit ook opgelost zou kunnen worden door in artikel 2.109 van het Bouwbesluit 2012 voor wat betreft de capaciteit van de vluchtroutes de nieuwbouwvoorschriften aan te wijzen als verbouwniveau; welke consequenties dit zou hebben valt echter buiten het kader van dit onderzoek.

10.3 Aanbevelingen

Het is aan te bevelen om invulling te geven aan de in artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 gegeven bevoegdheid, om prestatie-eisen te geven voor de capaciteit van bestaande vluchtroutes.

Wat betreft de inhoud van de eisen aan artikel 2.118 verdient het aanbeveling om de nieuwbouwvoorschriften wat betreft capaciteit van vluchtroutes ook voor bestaande bouw van toepassing te verklaren, in combinatie met een overgangsrechtelijke bepaling. Dit komt neer op de invulling van artikel 2.118 zoals deze in *Stb.* 2011, 416 stond weergegeven. Hiermee wordt aangesloten bij hoe het in de huidige praktijk reeds functioneert, zoals uit de gehouden interviews met gemeenten blijkt. Tevens kan worden geconstateerd dat de huidige nieuwbouwvoorschriften althans gedeeltelijk een minder zwaar voorzieningenniveau impliceren dan op basis van de regelgeving in het verleden (van vóór het Bouwbesluit) was toegestaan. In die tijd was er echter veel ruimte voor maatwerk en afwijken van wat gangbaar was. Er zijn daarom bestaande gebouwen waarin méér personen rechtmatig gebruik van mogen maken dan volgens de huidige nieuwbouwvoorschriften zouden zijn toegestaan. Er is daarom een overgangsrechtelijke bepaling noodzakelijk die er toe leidt dat dit verworven recht gerespecteerd wordt. Dit overgangsrecht mag echter niet tot gevolg hebben dat excessen in stand worden gehouden; dergelijke excessen moeten kunnen blijven worden beperkt door het opleggen van een gebruiksbepaling, in de vorm van een voorwaarde na een gebruiksmelding of een voorschrift bij een omgevingsvergunning brandveilig gebruik. Het is zinvol om hier in de toelichting op te wijzen.

Een alternatieve oplossing is dat er invulling wordt gegeven aan artikel 2.118 door middel van een functioneel geredigeerde eis, waarin wordt aangegeven waar de minimaal vereiste capaciteit van vluchtroutes (en daarmee samenhangend uiteindelijk ook het maximaal aantal toelaatbare personen) van een bestaand gebouw van afhangt; zie voor dit laatste de onderstaande omkaderde tekst. De praktijk wijst uit dat men pragmatisch omgaat met de situatie waarin een eis geheel ontbreekt, door in eerste aanleg de nieuwbouwvoorschriften toe te passen. De huidige praktijk wordt op deze wijze in elk geval voorzien van een juridische basis. Excessen in de verhouding tussen capaciteit van de vluchtroutes en gewenst aantal aanwezige personen in verbouwsituaties of bij functiewijziging kunnen eerder ongedaan gemaakt worden dan nu het geval is. Nu gemeenten bij het geven van invulling aan een functionele eis beoordelingsvrijheid hebben, biedt een functionele eis niet net zo veel rechtszekerheid en rechtsgelijkheid als een concrete prestatie-eis zou doen. Een stelsel met een functionele eis is echter te prefereren boven een stelsel zónder eis, waarbij het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid gewenst zou zijn gemeentelijke beleidsregels op te stellen die de facto functioneren als vervanging van de bouwkundige eis uit het Bouwbesluit. Hierbij kan tevens worden bedacht dat de opvang- en doorstroomcapaciteit van vluchtroutes voor niveau nieuwbouw in de Regeling Bouwbesluit 2003 ook door middel van een functionele eis was geregeld. In de toelichting bij dit artikel zou bovendien aangegeven kunnen worden dat de nieuwbouwvoorschriften bij voorkeur als uitgangspunt worden gehanteerd bij functiewijziging, vergroting van het aantal personen of in verbouwsituaties, maar dat verworven rechten gerespecteerd dienen te worden.

Aspecten formulering functionele eis capaciteit vluchtroutes bestaande bouw:

Zoals in hoofdstuk 2 van dit rapport is aangegeven wordt bij de nieuwbouwvoorschriften een rekentijd gehanteerd als maatstaf voor de minimale bouwkundige voorzieningen. Bij bestaande bouw zijn de bouwkundige voorzieningen aanwezig, zijn de gebruiksomstandigheden bekend en kan functionaliteit van een eventueel aanwezige bedrijfshulpverleningsorganisatie bekend zijn. Om te beoordelen of bij een aanpassing de te maken kosten in redelijke verhouding staan tot de extra opvang- en doorstroomcapaciteit, is het nuttig om niet alleen uit te gaan van de rekentijd voor de opvang- en doorstroomcapaciteit berekend volgens de nieuwbouwvoorschriften, maar ook van de werkelijke vluchttijd. Bij het formuleren van een functionele eis kan er aan gedacht worden om de volgende aspecten hierin terug te laten komen: Vluchtroutes bestaan uit twee delen. Het eerste deel betreft de bestaande vluchtroutes in elk subbrandcompartiment. Hiervoor geldt dat de capaciteit van de doorgangen binnen het compartiment en de uitgangen van het compartiment zodanig moeten zijn dat de aanwezige personen bij brand in het subbrandcompartiment, dit compartiment voldoende snel kunnen verlaten teneinde de kans aanvaardbaar klein te houden dat ze langer dan met ingehouden adem mogelijk is, door rook moeten vluchten. Het tweede deel van de vluchtroute betreft de vluchtroutes vanaf de uitgangen van het subbrandcompartiment. Hiervoor geldt dat de opvang- en doorstroomcapaciteit zodanig moet zijn dat in redelijke tijd het aansluitende terrein en vandaar de openbare weg kan worden bereikt; en geen belemmering wordt gevormd voor het tijdig kunnen vluchten vanuit een subbrandcompartiment. Hierbij kan rekening gehouden worden met de aanwezigheid van een niet-verplichte brandmeld- en ontruimingsinstallatie, de persoonlijke kenmerken van de mensen waarvoor het gebouw wordt gebruikt, de functionaliteit van een aanwezige bedrijfshulpverleningsorganisatie, en de omstandigheid dat de kosten in redelijke verhouding staan tot de vergroting van de vluchtveiligheid.

Indien ervoor wordt gekozen om invulling te geven aan artikel 2.118 zal dit ook betekenis hebben voor de verbouwvoorschriften. Het is daarom aan te bevelen na te gaan wat daarvan de consequenties zijn voor de verbouwsystematiek.

Indien er voor wordt gekozen om géén invulling te geven aan artikel 2.118 is het aan te bevelen om door middel van voorlichting richting te geven aan de inhoud van de beleidsregels die de lokale overheid op zal moeten stellen, alsmede de wijze waarop deze toegepast dienen te worden. Het is aan te bevelen er hierbij op te wijzen dat de beleidsregels slechts ertoe dienen het aantal toelaatbare aantal personen vast te stellen in relatie tot de aanwezige capaciteit van vluchtroutes, voor zover op grond van artikel 1.2, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, geen betekenis heeft voor wat betreft het vaststellen van het maximaal aantal toelaatbare personen. Bij het richting geven aan de inhoud is ook van belang aan te geven dat deze beleidsregels zodanig dienen te zijn dat de te maken kosten in de bestaande bouw dan wel bij verbouw in redelijke verhouding staan tot de grotere veiligheid die daardoor wordt verkregen, zoals bij de invoering van niveau bestaande bouw is beoogd. Tevens is aan te bevelen er in dit verband op te wijzen dat de beleidsregels niet kunnen leiden tot generieke toepassing voor wat betreft het door middel van een handhavingsbesluit ex artikel 13 van de Woningwet laten aanpassen van de capaciteit van de vluchtroutes.

Hierbij zij nog aangetekend dat het Bouwbesluit 2012 geen antwoord geeft op de vraag welke inhoud een beoordeling dient te hebben voor het maximaal toelaatbare personen in een bestaand gebouw, oftewel, welke inhoud gemeentelijke beleidsregels zouden moeten hebben. De voorschriften van het eerste Bouwbesluit (1992) en Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw waren gebaseerd op het uitgangspunt dat in bestaande bouwwerken 1,5 tot 2 maal meer personen aanwezig mochten zijn dan in nieuwe bouwwerken. Ook de personen gerelateerde voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw lijken hier van uit te gaan. In de niet in werking getreden versie van artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 zoals deze in *Stb.* 2011, 416 stond vermeld werden evenwel prestatie-eisen gegeven die overeenkwamen met de nieuwbouwvoorschriften. Zonder nadere toelichting vanuit de wetgever is deze ontwikkeling niet goed te begrijpen. Het is aan te bevelen om, ongeacht de keuze tussen het wel of niet nader invullen van artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012, te verduidelijken welk niveau de wetgever daadwerkelijk beoogt. Dit geldt overigens ook indien er voor wordt gekozen om in plaats van prestatie-eisen een functioneel geredigeerd voorschrift op te nemen.



Bijlage 1

Geraadpleegde bronnen

B1.1 Geraadpleegde literatuur

- **Commissie-Alders 2001a**

Commissie Alders, *Cafébrand Nieuwjaarsnacht. Eindrapport*, Rotterdam 2001.

- **Commissie-Alders 2001b**

Commissie Alders, *Cafébrand Nieuwjaarsnacht. Deelonderzoeken A*, Rotterdam 2001.

- **Barendrecht, In 't Hout, Rademaker 2013**

H. Barendrecht, J. in 't Hout, B. Rademaker, *Bouwen en omgevingsvergunning*, Den Haag: Bim Media B.V. 2013.

- **Barendrecht, Borgers, Van Egmond, In 't Hout, Rademaker 2010**

H. Barendrecht, H.C. Borgers, H.C.M. van Egmond, J. in 't Hout, B. Rademaker, *Handboek Wabo*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2010.

- **Van Ballegooij, Barkhuysen, Den Ouden, Polak 2008**

G.A.C.M. van Ballegooij, T. Barkhuysen, W. den Ouden, J.E.M. Polak, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer: Kluwer 2008.

- **Van den Bercken 1993**

F.H. van den Bercken, *Bundel bouwvoorschriften. Bouwbesluit & Regelingen*, 's Gravenhage: Sdu Uitgeverij Koninginnegracht 1993.

- **Van den Bercken 1995**

F.H. van den Bercken, *Reeks Bundels bouwvoorschriften. I. Woningwet en Bouwbesluit*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1995.

- **Van den Bercken 1997**

F.H. van den Bercken, *Reeks Bundels bouwvoorschriften. I. Woningwet en Bouwbesluit*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1997.

- **Brandweer 1963**

'Richtlijnen voor vluchtwegen in Warenhuizen en daarmee gelijk te stellen verkoopruimten', *De Brandweer*, 1963, nr. 3, bijlage, p. 7-12.

- **Eilander, Van der Graaf, Van Herpen 2003**

S. Eilander, P.J. van der Graaf, R.A.P. van Herpen, *Onderzoek uniformering gebruiksvoorschriften brandveiligheid voor inrichtingen, bouwwerken en gebouwen*, Zwolle: Adviesburo Nieman B.V. 2003.

- **Flaman en Rottschäfer 1984a**

D.J. Flaman, K.F. Rottschäfer, *Inventarisatie van wettelijke voorschriften van belang uit een oogpunt van brandpreventie in gebouwen. Deel I: Inleiding en bevoegdheidsbepalingen*, 's Gravenhage: Instituut voor bestuurswetenschappen 1984.

- **Flaman en Rottschäfer 1984b**

D.J. Flaman, K.F. Rottschäfer, *Inventarisatie van wettelijke voorschriften van belang uit een oogpunt van brandpreventie in gebouwen. Deel II: De materiële brandveiligheidseisen*, 's Gravenhage: Instituut voor bestuurswetenschappen 1984.

- **Flaman en Rottschäfer 1984c**

D.J. Flaman, K.F. Rottschäfer, *Inventarisatie van wettelijke voorschriften van belang uit een oogpunt van brandpreventie in gebouwen. Deel III: tekst van de voorschriften*, 's Gravenhage: Instituut voor bestuurswetenschappen 1984.

- **Förch 1923**

A.G. Förch, *Brandveiligheid in ziekenhuizen*, overdruk uit 'Het Ziekenhuiswezen', 1923. Bron: <http://www.nbdc.nl/cms/show/id=667929>

- **Van Galen 2004**

J.M.G. van Galen, *Versterking inrichting van het toezicht brandveilig gebruik bouwwerken*, Best: Adviesbureau Van Dijke BV 2004.

- **Hagen, Fouraux en Leite 2002**

R.R. Hagen, B. Fouraux, A. Leite, *Handreiking brandpreventiebeleid bestaande bouw, Aanschrijvings-eisen*, Nibra, Arnhem: 2002.

Ohlin, Van Mierlo, Scholten 2003

- M. Ohlin, R.J.M. van Mierlo, N.P.M. Scholten, *Ganbare eisen aan ontvluchttingscapaciteit – een internationale vergelijking*, TNO Bouw, Delft: 2003.

- **Hoogendoorn en Daamen 2009**

- S.P. Hoogendoorn, W. Daamen, *Onderzoek doorstroomcapaciteit deuren. Laboratoriumexperimenten bij evacuatieomstandigheden*, Technische Universiteit Delft, Delft: 2009.

- **Houweling 2005**

P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel. Een onderzoek naar vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2006.

- **Huijzer 2012**

J.C. Huijzer, 'Vaarwel, Beleid bestaande bouw', *Bouwregels in de praktijk* 2012, nr. 7/8, p. 10 t/m 12.

- **In 't Hout en Rademaker 2007**

J. in 't Hout, B. Rademaker, *Bouwen en omgevingsvergunning met artikelsgewijs commentaar op Woningwet en Wabo*, Den Haag: BIM Media B.V. 2013.

- **Barendrecht, In 't Hout en Rademaker 2013**

H. Barendrecht, J. in 't Hout, B. Rademaker, *Teksten en commentaar. Woningwet 2007 en verwante wetgeving*, Den Haag: Sdu Uitgevers b.v. 2007.

- **IOOV 2002**

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid. Onderzoek naar het gemeentelijk beleid inzake gebruiksvergunningen*, Den Haag: Hega Offset 2002.

- **Kobes, Rosmuller, Schokker en Van Vliet 2006**

M. Kobes, N. Rosmuller, J.J. Schokker, V.M.P. van Vliet, *Verkenning van simulatiemodellen: Brand- en rookontwikkeling, evacuatie- en interventiemodellen*, Arnhem: Nederlands Instituut fysieke veiligheid Nibra 2006.

- **Kobes 2008**

M. Kobes, *Zelfredzaamheid bij brand. Kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag: 2008.

- **Van de Leur 1989**

P.H.E. van de Leur, *Oriëntatie op de factoren die de optimale grootte van de brandcompartimentering bepalen*, Delft: TNO-Bouw 1989.

- **Van Mierlo, Tromp, Van Agtmaal 2013**

R.J.M. van Mierlo, A.J. Tromp, B.C.M. van Agtmaal, *Internationale vergelijking capaciteit vluchtroutes in bouwwerken*, Rijswijk: Efectis Nederland BV.

- **Meenhorst 1949**

B. Meenhorst, 'De veilige ontvluchting in geval van brand en paniekgevaar', in: M.H. Damme e.a., *Brandbeveiliging*, Groningen: N.V. Erven B. van der Kamp 1949, p. 105 t/m 145.

- **Meersma 2001**

K.D. Meersma, 'De juridische aspecten van brandveiligheid', *Gst.* 2001, 7146, p. 393-400.

- **NBF 1986**

Een brandveilig gebouw bouwen, Nederlandse Brandweer Federatie, 's Gravenhage 1986.

- **NBF 1994**

Een brandveilig gebouw bouwen, Nederlandse Brandweer Federatie, 's Gravenhage 1994.

- **Van Overveld 2003a**

M. van Overveld, *Bouwbesluit 2003: theorie en praktijk. Beoordelen en verder ontwikkelen van bouwvoorschriften*, Den Haag: Sdu Uitgevers BV 2003.

- **Van Overveld 2003b**

M. van Overveld, *Praktijkboek Bouwbesluit 2003*, Den Haag: VROM 2003.

- **Van Overveld 2013**

M. van Overveld, *Handboek Bouwbesluit 2012*, Den Haag: BIM Media B.V. 2013.

- **Voermans 1998**

W.J.M. Voermans, 'Beleidsregels', in: B.M.J. van der Meulen e.a., *Info derde tranche Algemene wet bestuursrecht*, p. 45 t/m 80, Den Haag: Vuga 1998, <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=5015>.

- **Van de Peppel 2006**

R. van de Peppel, 'Het handhavingstekort', in: F.C.M.A. Michiels & G.R. Muller, *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006.

- **Save 1991**

Gehanteerde eisen voor vluchtwegen in bestaande kantoorgebouwen, logiesverblijven en logiesgebouwen, Apeldoorn: Ingenieurs/adviesbureau SAVE 1991.

- **Van Straalen, De Winter, Coppens en Vermande 2007**

Van Straalen, De Winter, Coppens en Vermande, *Historische achtergronden gestelde eisen in het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003*, TNO: Utrecht 2007, bijlage, onder "Geschiedenis Brandveiligheid".

- **Scholten 2001**

N.P.M. Scholten, *Technische en juridische grondslagen van de technische bouwregelgeving Woningwet en Bouwbesluit*, Amsterdam 2001.

- **Scholten 2003**

N.P.M. Scholten, *Brandveiligheid en bezettingsgraad, afleiding kengetallen*, 2003-BPI-M019/snn, Delft: TNO Bouw 2003.

- **Scholten 2008**

N.P.M. Scholten, *Gebruiksvergunning – Bouwbesluit 2003 en de gemeentelijke bouwverordening*, Expertisecentrum Regelgeving Bouw: Delft 2008, <https://www.bouwregelwerk.org/kennisbank/zoeken/bekijken/621/downloadaspdf>.

- **Sleutelaar 1902**

F. Sleutelaar, *Woningwet met Inleiding en Aantekeningen benevens tekst der Gezondheidswet en der algemeene maatregelen van bestuur tot uitvoering van beide wetten*, Haarlem: De Erven F. Bohn 1902.

- **Van der Velde 2003**

J. van der Velde, 'Handhaving in de ruimtelijke ordening', *BR* 2003, nr. 4, p. 269-278.

- **Vermande, Van Calis en Coppens 2007**

H. Vermande, P. van Calis, G. Coppens, *Vereenvoudiging brandveiligheidseisen bestaande bouw in het Bouwbesluit 2003*, Bodegraven: PRC 2007.

- **VNG 1965.**

Model-bouwverordening 1965, VNG-Uitgeverij: 's-Gravenhage 1965.

- **VNG 1987**

Model-brandbeveiligingsverordening, VNG-Uitgeverij: 's-Gravenhage 1987.

- **VNG 1992**

Model-bouwverordening, VNG-Uitgeverij: 's-Gravenhage 1992.

- **VROM 2003**

MG 2003-19, *Brandveiligheid: Bouwbesluit 2003 in relatie tot aanschrijven en gebruiksvergunning*, Den Haag: VROM 2003.

- **VROM 2004**

Vluchten bij brand. Handreiking voor gebruiksvergunningen, Den Haag: VROM 2004.

- **VROM 2008**

Brandveiligheid, gebruiksmelding en gebruiksvergunning, Den Haag: VROM 2008.

- **Witloks & Hagen 2005**

L. Witloks, R. Hagen, *Essay. Deregulering bouwregelgeving brandveiligheid*, Arnhem: Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding 2005.

- **Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008**

H.D. van Wijk/W. Konijnenbelt, R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier Juridisch 2008.

- **VROM 2008**

Brandveiligheid. De juridische werking van de brandveiligheidsvoorschriften ex Woningwet, Den Haag: VROM 2008.

B1.2 Geraadpleegde overige documenten

- *Kamerstukken II* 1983/84, 17 391, nr. 7.
- *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2000/01, 27 575, nr. 5.
- *Kamerstukken II* 2001/02, 27 157 en 27 575, nr. 48.
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2003/04, 29 392, nr. 6.
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 392, nr. 9.
- *Kamerstukken II* 2005/06, 29 392, nr. 14.
- *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr.3.
- *Kamerstukken II* 2007/08, 28 325, nr. 52.
- *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr.3.
- *Kamerstukken II* 2008/09, 28 325, nr. 102.

- *Stb.* 1998, 618.
- *Stb.* 2001, 410.
- *Stb.* 2005, 1.
- *Stb.* 2008, 327.
- *Stb.* 2007, 27.
- *Stb.* 2011, 416
- *Stb.* 2011, 676.

- *Stc.* 2002, 241.

- NEN 3891:1986.
- NEN 3891:1987.
- NEN 3894:1985.

B1.3 Geraadpleegde jurisprudentie

- ABRS 11 januari 2001, *zaaknr.* 200000887/1, *ECLI:NL:RVS:2001:AN661*, *BR* 2001, 112.
- ABRS 19 juni 2002, *zaaknr.* 200101406/1, *ECLI:NL:RVS:2002:AE4293*.
- ABRS 4 oktober 2002, *zaaknr.* 200201495/1, *ECLI:NL:RVS:2002:AF1421*.
- ABRS 4 december 2002, *zaaknr.* 200202171/1, *ECLI:NL:RVS:2002:AF1429*.
- ABRS 29 januari 2003, *zaaknr.* 200202034/1, *ECLI:NL:RVS:2003:AF3517*.
- ABRS 20 augustus 2003, *zaaknr.* 200206251/1, *ECLI:NL:RVS:2003:AI1247*.
- ABRS 17 maart 2004, *zaaknr.* 200303501/1, *ECLI:NL:RVS:2004:AO5712*, *BR* 2004, 174.
- ABRS 30 juni 2004, *zaaknr.* 200307390/1, *ECLI:NL:RVS:2004:AP4648*.
- ABRS 21 juli 2004, *zaaknr.* 200307397/1, *ECLI:NL:RVS:2004:AQ3678*.
- ABRS 17 november 2004, *zaaknr.* 200401942/1, *ECLI:NL:RVS:2004:AR5835*.
- ABRS 9 maart 2005, *zaaknr.* 200403058/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AS9289*.
- ABRS 9 februari 2005, *zaaknr.* 200402413/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AS5533*.
- ABRS 22 juni 2005, *zaaknr.* 200406328/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AT8014*.
- ABRS 27 juli 2005, *zaaknr.* 200501081/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AU0085*.
- ABRS 16 november 2005, *zaaknr.* 200500809/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AU6223*, *AB* 2006, 138.
- ABRS 15 februari 2006, *zaaknr.* 200502029/1, *ECLI:NL:RVS:2006:AV1832*.
- ABRS 11 oktober 2006, *zaaknr.* 200508575/1, *ECLI:NL:RVS:2006:AY9890*, *BR* 2007, 27.
- ABRS 13 september 2006, *zaaknr.* 200510340/1, *ECLI:NL:RVS:2006:AY8078*, *TBR* 2009, 107.
- ABRS 31 januari 2007, *zaaknr.* 200602483/1, *ECLI:NL:RVS:2007:AZ7449*, *BR* 2007, 65.
- ABRS 9 juli 2008, *zaaknr.* 200707898/1, *ECLI:NL:RVS:2008:BD6747*.
- ABRS 24 september 2008, *zaaknr.* 200801673/1, *ECLI:NL:RVS:2008:BF2154*, *TBR* 2008, 194.
- ABRS 11 februari 2009, *zaaknr.* 200801974/1, *ECLI:NL:RVS:2009:BH2560*.
- ABRS 4 maart 2009, *zaaknr.* 200803770/1, *ECLI:NL:RVS:2009:BH4630*, *BR* 2007/7.
- ABRS 12 augustus 2009, *zaaknr.* 200807039/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2009:BJ5054*.
- ABRS 7 april 2010, *zaaknr.* 200904109/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2010:BM0179*.
- ABRS 19 mei 2010, *zaaknr.* 200907244/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2010:BM4951*.
- ABRS 7 juli 2010, *zaaknr.* 200906294/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2010:BN0448*.
- ABRS 13 juli 2011, *zaaknr.* 201011560/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2011:BR1459*.
- ABRS 20 juli 2011, *zaaknr.* 201012786/1/H1, *ECLI:NL:RVS:2011:BR2303*.

- ABRS 2 november 2011, *zaaknr.* 201104169/1/H1, *ECLI:*NL:RVS:2011:BU3131.
- ABRS 9 november 2011, *zaaknr.* 201010604/1/H1, *ECLI:*NL:RVS:2011:BU3728.
- ABRS 29 februari 2012, *zaaknr.* 201103536/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2012:BV7279.
- ABRS 21 maart 2012, *zaaknr.* 201107782/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2012:BV9506.
- ABRS 25 april 2012, *zaaknr.* 201109221/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2012:BW3837.
- ABRS 16 mei 2012, *zaaknr.* 201111302/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2012:BW5920.
- ABRS 30 mei 2012, *zaaknr.* 201109496/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2012:BW6936.
- ABRS 11 juli 2012, *zaaknr.* 201113357/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2012:BX1099.
- ABRS 22 augustus 2012, *zaaknr.* 201110512/1/A3, *ECLI:*NL:RVS:2012:BX5271.
- ABRS 29 augustus 2012, *zaaknr.* 201109460/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2012:BX5968.
- ABRS 26 september 2012, *zaaknr.* 201110410/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2012:BX8274.
- ABRS 24 oktober 2012, *zaaknr.* 201202437/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2012:BY1041.
- ABRS 10 juli 2013, *zaaknr.* 201205630/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2013:202.
- ABRS 25 september 2013, *zaaknr.* 201300781/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2013:1273.
- ABRS 15 januari 2014, *zaaknr.* 201303563/1/A1, *ECLI:*NL:RVS:2014:41.

- Rb. Utrecht 22 januari 2004, *ECLI:*NL:RBUTR:2004:AO2526.
- Rb. Almelo 20 juli 2004, *ECLI:*NL:RBALM:2004:AQ7935.
- Rb. Rotterdam 20 juni 2005, *ECLI:*NL:RBROT:2005:AT8213.
- Rb. Arnhem 29 januari 2008, *ECLI:*NL:RBARN:2008:BC3301.
- Rb. 's Gravenhage 6 maart 2006, *ECLI:*NL:RBSGR:2006:AY5651.
- Rb. 's Gravenhage 8 augustus 2008, *ECLI:*NL:RBSGR:2008:BE0006.
- Rb. Leeuwarden 1 december 2008, *ECLI:*NL:RBLEE:2008:BG6186.
- Rb. 's Gravenhage 23 september 2009, *ECLI:*NL: RBSGR:2009:BK5712.
- Rb. Middelburg 14 januari 2010, *ECLI:*NL:RBMID:2010:BK9405.
- Rb. Arnhem 1 oktober 2010, *ECLI:*NL: RBARN:2010:BN8863.
- Rb. 's-Gravenhage 9 februari 2011, *ECLI:*NL:RBSGR:2011:BP7278.
- Rb. Amsterdam 30 juni 2011, *ECLI:*NL:RBAMS:2011:BR2123.
- Rb. Amsterdam, 23 december 2011, *ECLI:*NL:RBAMS:2011:BV6465.
- Rb. Amsterdam 20 juli 2012, *ECLI:*NL:RBAMS:2012:BX9417.



- Rb. Amsterdam 13 juni 2013, *ECLI:NL:RBAMS:2013:3436*.



Bijlage 2

Interviews gemeenten

Gemeente 1

Bij de beoordeling van hoeveel personen in een bestaand gebouw aanwezig mogen zijn wordt een toetsmethodiek gehanteerd waarbij in eerste instantie aan de voorschriften van niveau nieuwbouw wordt getoetst. Als dat voldoet, hoeft niet verder gekeken te worden, omdat er toch geen hogere eisen gesteld mogen worden. Als de vluchtveiligheid niet voldoet aan niveau nieuwbouw, wordt er getoetst aan niveau bestaande bouw en het rechtens verkregen niveau.

Wat betreft de voorschriften van bestaande bouw, veel voorschriften zijn ook personen gerelateerd. Hieruit is vaak al een beperking van het maximaal aanwezige personen te herleiden. Is er bijvoorbeeld geen noodverlichting aanwezig, dan volgt daar uit dat er niet meer dan 75 personen aanwezig mogen zijn. Draait een deur tegen de vluchtrichting in, dan volgt daaruit dat er maximaal 60 personen aanwezig mogen zijn.

Het rechtens verkregen niveau speelt hierbij ook een belangrijke rol. Is er bijvoorbeeld een bouwvergunning in 2011 verleend, met toepassing van de in het toenmalige Bouwbesluit 2003 vermelde bezettingsgraadklassen, dan is het niet mogelijk dat er wat betreft het aantal personen wordt terug gevallen op niveau bestaande bouw. Het uitgangspunt dat destijds is gehanteerd wordt dan als maatgevend gehanteerd.

Betreft het een ouder gebouw, en zijn daar geen gegevens van, dan wordt teruggevallen op de persongerelateerde voorschriften van niveau bestaande bouw.

Dit speelde bijvoorbeeld bij een oud pand in de binnenstad, waarbij een hoge bezetting was gewenst door de gebouweigenaar. De gemeente heeft toen een beperkende, veilige ondergrens gesteld wat betreft het aantal personen, en het aan de gebouweigenaar om, indien deze meer personen wenste toe te laten in het gebouw, door middel van berekeningen aannemelijk te maken dat er nog sprake was van een veilige situatie. Die berekeningen heeft de gebouweigenaar op laten stellen en overgelegd aan de gemeente. Bij de beoordeling daarvan door de gemeente is deels niveau bestaande bouw en deels niveau nieuwbouw als uitgangspunt gehanteerd. Er is maatwerk geleverd voor deze specifieke situatie.

Belangrijk is dat er overeenstemming wordt bereikt met de gebouweigenaar. Naar de ervaring van deze gemeente worden conflicten hierover niet vaak op de spits gedreven. Doorgaans worden conflicten hierover in goed overleg opgelost. Ondernemers realiseren zich vaak wel dat ze belang hebben bij een veilig gebouw. Mogelijk spelen verzekeringstechnische aspecten een rol. Ook zullen de bekende grote incidenten er toe bijdragen dat ondernemers er eerder toe geneigd zijn om mee te gaan in de benadering van de brandweer.

Er wordt een voorbeeld aangehaald van een gebouw dat onvoldoende vluchtroutes had, omdat niet volgens de bouwvergunning was gebouwd. Er is toen handhavend opgetreden op grond van artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo, waarbij als alternatief een gebruiksbepanking is opgelegd. Uiteindelijk is dit opgelost doordat de extra vluchtroute door een bouwkundige aanpassing is gerealiseerd.

Bij het bepalen van het aantal personen in een bestaand gebouw is het rechtens verkregen niveau belangrijk. Er wordt hierbij ook gekeken naar de eisen die van toepassing waren op het moment van de bouw. Is er in een bestaand gebouw sprake van een hogere bezetting dan niveau nieuwbouw, dan wordt

beoordeeld of dit acceptabel is. Wanneer dit niet acceptabel is, zal beoordeeld worden of het noodzakelijk is dat de capaciteit van de vluchtroute wordt vergroot; juridische grondslag hiervan zal artikel 13 van de Woningwet zijn. Er is hieromtrent geen beleid in deze gemeente. Ook het 'Beleid bestaande bouw' is nooit in deze gemeente ingevoerd geweest.

De bouwkundige eisen en gebruikseisen lopen bij de beoordeling door elkaar heen; beide sets van voorschriften liggen nu niet in elkaar in één lijn. De bouwkundige eisen en gebruikseisen lagen voor de invoering van het Bouwbesluit 2012 door elkaar heen waardoor het voorkwam dat er aanvullende eisen of gebruiksbepalingen werden opgelegd bij een gebruiksvergunning of melding terwijl de bouwvergunning was afgegeven. Na de invoering van het Bouwbesluit 2012 geeft de Wabo de mogelijkheid om een omgevingsvergunning gebruik gelijktijdig aan te vragen met de omgevingsvergunning bouwen. Hierdoor wordt er nu scherper gekeken naar de samenhang tussen bouwkundige eisen en gebruikseisen waardoor het niet meer voorkomt dat na het afgeven van de omgevingsvergunning bouwen aanvullende gebruikseisen worden opgelegd.

Het kan voorkomen dat in een procedure aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen voor de verbouw van een bestaand gebouw een personen-aantal wordt opgegeven dat weliswaar past binnen de bouwkundige voorschriften van het Bouwbesluit, maar waarvan op voorhand duidelijk is dat dit achteraf tot het opleggen van een gebruiksbepaling middels voorwaarden na de gebruiksmelding zal leiden. Als er een vooroverleg met de aanvrager plaatsvindt, wordt dit tijdens dit vooroverleg aangekaart. Als er geen vooroverleg plaatsvindt, wordt dit door de vergunningverlener aan de aanvrager terug gekoppeld. Doorgaans vindt dan aanpassing van de aanvraag plaats.

In bestaande gebouwen kan het voorkomen dat er sprake is van een zeer hoge bezetting van het aantal personen. Dit speelt wel bij functiewijzigingen zonder verbouwing, als bijvoorbeeld een industriefunctie wijzigt in een bijeenkomstfunctie. Een functiewijziging is slechts een administratieve handeling; er moet dan getoetst worden aan niveau bestaande bouw. Er wordt dan door de gemeente beoordeeld of het voldoende veilig is aan de hand van de regels voor bestaande bouw, aangevuld met de brandweerkennis. Er kan dan gemotiveerd worden waarom een situatie in beginsel wel volgens Bouwbesluit niveau bestaande bouw zou zijn toegestaan, maar waarom er toch sprake is van een gevaarlijke situatie. Er wordt dan geprobeerd om overeenstemming met de gebouweigenaar te bereiken. Als dat niet lukt zou in het uiterste geval een beroep op artikel 13 van de Woningwet kunnen plaatsvinden.

Het zou naar het oordeel van de gemeente beter zijn als in de ministeriële regeling duidelijk was omschreven, per gebruiksfunctie, hoeveel personen toelaatbaar zijn in bestaande gebouwen. Voor burgers is het wel lastig om te bepalen hoeveel personen in een bestaand gebouw aanwezig mogen zijn. Dit is vooral last als geen omgevingsvergunning brandveilig gebruik of gebruiksmelding is vereist.

Er worden door ondernemers en architecten veel vragen aan de brandweer gesteld over het toelaatbaar aantal personen. Daar is niet altijd een eenduidig antwoord op te geven. Er vindt dan ook wel een doorverwijzing plaats naar adviesbureaus.

De personen-aantallen die ten grondslag lagen aan de voorschriften uit Bouwbesluit 1992 en Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw werden vóór de introductie van Bouwbesluit 2012 niet door de gemeente als uitgangspunt gebruikt.

Er is geen beleid voor artikel 13 Woningwet, en ook geen beleid voor de beperking van het aantal personen in bestaande gebouwen. De noodzaak voor een dergelijk beleid wordt ook niet gevoeld, omdat er bij afwijking van de nieuwbouwvoorschriften in bestaande bouw een maatwerkbeoordeling volgt. De bouwregelgeving en de in de gemeente beschikbare kennis op het gebied van brandveiligheid bieden zoveel handvatten dat beleidsregels niet noodzakelijk worden geacht. Er speelt hierbij overigens ook mee dat het bestuur van deze gemeente zo min mogelijk beleidsregels wenst.

Een gebruiksbeperking wat betreft het aantal personen wordt in eerste instantie ingegeven door het rechte verkregen niveau, en daarna door niveau bestaande bouw. Het is lastig om in zijn algemeenheid aan te geven welke juridische grondslag wordt gebruikt voor een dergelijke gebruiksbeperking. Dit hangt af van de situatie. Er kan sprake zijn van strijd met niveau bestaande bouw. Vaak worden in een handhavingsbesluit meerdere handhavingsgrondslagen vermeld. Het is in theorie voorstelbaar dat bij te veel personen de restrisicobepalingen van artikel 7.16 en 7.22 van het Bouwbesluit, of artikel 1a van de Woningwet aan het handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd. Dit is echter nog niet toegepast.

Daadwerkelijke handhaving middels een handhavingsbesluit omdat er te veel personen aanwezig zijn komt niet of nauwelijks voor in deze gemeente. Eventuele meningsverschillen worden altijd in goed overleg opgelost; het wordt nooit op de spits gedreven. Het wordt vaak pas lastig als de gebouweigenaar een adviseur in de arm heeft genomen die de mazen van de wet op zoekt.

Er wordt hierbij ook terug gegrepen naar de uitgangspunten die aan het Bouwbesluit ten grondslag liggen, zoals deze zijn verwoord in de Brandbeveiligingsconcepten. De ontruimingstijden van gebouwen zijn daar op gebaseerd. Bij een maatwerkbeoordeling of er sprake is van een voldoende veilige situatie worden deze concepten als uitgangspunten gebruikt. Hoewel de Brandbeveiligingsconcepten oud zijn, zijn ze nog niet op alle punten achterhaald. Er wordt bij de maatwerkbeoordeling op deze wijze gekeken naar de bedoeling van de wetgever.

Het opleggen van een gebruiksbeperking wat betreft het aantal toelaatbare personen door middel van voorwaarden na een gebruiksmelding of het opnemen van een voorschriften in een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik komt wel voor. Dat gebeurt dan altijd wel in overleg met de gebouweigenaar/aanvrager; hen wordt wel de mogelijkheid geboden om door het aanpassen van vluchtroutes op tekening een gebruiksbeperking te voorkomen.

Het opleggen van een gebruiksbeperking die minder personen impliceert dan volgens niveau nieuwbouw zou zijn toegestaan, in een bestaand gebouw dat niet voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften is nooit voorgekomen. Theoretisch moet dat mogelijk zijn, maar het zou dan echt om een exces gaan.

Er zijn geen categorieën gebouwen aan te wijzen waarvoor het noodzakelijk zou zijn om beperking van het aantal personen op te leggen, maar waarvoor dit in de huidige regeling moeilijk is af te dwingen. De categorieën gebouwen die dit betreft zijn ofwel omgevingsvergunningplichtig ofwel gebruiksmeldingsplichtig.

Handhaving op grond van artikel 13 van de Woningwet wordt niet of nauwelijks gebruikt, omdat een gesignaleerd knelpunt altijd in goed overleg wordt opgelost. Als voorbeeld wordt een bestaand ziekenhuis gebruikt, waarvan door de gemeente van oordeel was dat het qua beschermde subbrandcompartimenten

aan niveau nieuwbouw diende te voldoen. In overleg met de raad van bestuur van het ziekenhuis is dit ook daadwerkelijk uitgevoerd. Naar ervaring van deze gemeente nemen gebouweigenaren hun verantwoordelijkheid, nadat zij hierop door de gemeente worden gewezen. Handhaving op grond van artikel 13 van de Woningwet zal wel lastiger worden met de introductie van het verbouwniveau.

Dat handhavend optreden op grond van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet niet mogelijk is wat betreft de capaciteit van de vluchtroute in bestaande gebouwen, nu er geen invulling is gegeven aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit wordt niet als een gemis ervaren. Er zijn voldoende middelen om adequaat op te kunnen treden indien dit noodzakelijk is.

Er worden geen juridische knelpunten ervaren in de huidige regeling, omdat knelpunten vaak in overleg met de gebouweigenaar worden opgelost. In de paar gevallen dat het komt tot het versturen van een formele brief (voornemen last onder dwangsom of last onder bestuursdwang en daarmee het starten van een handhavingstraject) wordt vaak alsnog door de gebouweigenaar gekozen om het op te lossen. Naar de ervaring van de gemeente wordt in het algemeen door gebouweigenaars vertrouwd op de kennis van de brandweer ten aanzien van het aantal toelaatbare personen. De scherpste discussies vinden plaats met adviseurs, die de mazen van de wet proberen op te zoeken.

Het is naar het oordeel van deze gemeente noodzakelijk dat er invulling wordt gegeven aan artikel 2.118, door in de Regeling Bouwbesluit 2012 duidelijkheid te verschaffen over hoeveel personen in een bestaand gebouw toelaatbaar zijn. Dit zou meer duidelijkheid verschaffen voor zowel toetser als gebruiker; met name vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is daarom gewenst om tot invulling hiervan over te gaan.

Gemeente 2

Het vaststellen van het maximaal toegestane aantal personen in bestaande gebouwen vindt plaats op basis van het Bouwbesluit. Ook voor bestaande gebouwen wordt de opvang- en doorstroomcapaciteitsberekening uit de Regeling Bouwbesluit 2012 gehanteerd.

Dit is wel afhankelijk van het bouwtype. Voor gebouwen met een relatief lage bezetting, zoals kantoren en hotels, wordt Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw gehanteerd. Voor gebouwen met een hogere bezetting, zoals onderwijs- en bijeenkomstfuncties, wordt maatwerk geleverd. Dit maatwerk komt per saldo neer op het hanteren van de nieuwbouwvoorschriften.

Vergunningen uit het verleden spelen een belangrijke rol bij het bepalen van het maximaal aantal personen in bestaande bouw. De regelgeving op dit gebied is alleen maar verruimd. Wanneer de Aror in het verleden goed is toegepast, staat in een oude vergunning een lager aantal personen dan nu op basis van de nieuwbouwvoorschriften zou zijn toegestaan.

Voor bestaande gebouwen zou je soms minder personen willen toestaan dan volgens niveau nieuwbouw toelaatbaar is. De kwaliteit van oudere gebouwen kan een stuk minder zijn dan nieuwbouw. Bijvoorbeeld: trappen kunnen uitgesleten zijn, brandscheidingen van slechte kwaliteit. Dit gebeurt overigens niet; het nieuwbouwniveau wordt als maximum aangehouden.

Wanneer er sprake is van een functiewijziging met een zware bezetting (en er dus geen rechtens verkregen niveau in de vorm van eerder verleende vergunningen is), wordt niveau nieuwbouw gehanteerd als toetskader voor het bepalen van het aantal personen. Voor andere Bouwbesluitaspecten wordt niveau bestaande bouw als toetskader gehanteerd.

Doorgaans wordt ook door de aanvrager/melder niveau nieuwbouw als uitgangspunt gehanteerd. Vaak schakelen gebouweigenaren een adviseur in, die de rekenmethode uit de Regeling Bouwbesluit 2012 hanteren als uitgangspunt. Als gebouweigenaren meer personen willen dan volgens niveau nieuwbouw zijn toegestaan, dienen zij door middel van een berekening aan te tonen dat veilig vluchten mogelijk is.

Vóór de introductie van Bouwbesluit 2012 werd het Beleid bestaande bouw gehanteerd. Daarbij werd de vluchtveiligheid altijd op niveau nieuwbouw beschouwd. Een bouwkundige aanpassing die erop gericht is om meer personen toe te laten wordt nooit dwingend opgelegd; er wordt alleen een gebruiksbeperking opgelegd. Het is dan aan de gebouweigenaar om al of niet door middel van bouwkundige voorzieningen het gebouw geschikt te maken voor meer personen. Wanneer een gebouw vóór de introductie niet voldeed aan niveau bestaande bouw, volgde een aanschrijving. Er werd dan doorgaans wel iets meer geëist als voorziening, op basis van het beleid bestaande bouw. Bijvoorbeeld 30 minuten in plaats van 20 minuten. De gedachte van het Beleid bestaande bouw was rechtsgelijkheid. In de praktijk werd het beleid generiek toegepast – ook al was dat niet zo bedoeld. Er zijn in de loop van de tijd verschillende beleidsdocumenten geweest. Deze zijn allen ingetrokken. De gemeente heeft ten aanzien van opvang- en doorstroomcapaciteit in bestaande gebouwen geen beleidsregels meer.

Er worden geen knelpunten ervaren ten aanzien van het vaststellen hoeveel personen in een bestaand gebouw aanwezig mogen zijn. Theoretisch leidt het ontbreken van een prestatie-eis er toe dat je "op de bluf" eisen moet stellen aan het aantal toelaatbare personen; er is immers niets geregeld. Die gevallen

komen echter niet voor, omdat gebouweigenaren/aanvragers zelf ook al op niveau nieuwbouw gaan zitten.

Mogelijk dat er wel straks een probleem ontstaat met private kwaliteitsborging. Zal de markt dan ook zijn verantwoordelijkheid nemen?

Het is jammer dat het Beleid bestaande bouw is ingetrokken; dat was voor iedereen helder. Het opstellen van een beleid zou nu, naar verwachting door het gemeentebestuur niet geaccepteerd worden. Het zou raadzaam zijn wanneer in het Bouwbesluit 2012 expliciet werd aangegeven dat er voor gebouwen met een lage bezetting geen opvang- en doorstroomcapaciteitsberekening meer opgesteld hoefde te worden.

Het is nu voor burgers niet altijd helder hoeveel personen er in een bestaand gebouw aanwezig mogen zijn. Alleen als er een gebruiksmeldings of vergunningsplicht geldt is dat duidelijk. Er komen bij de brandweer nooit vragen over; deze zouden ook doorverwezen worden naar adviseurs. Gebouweigenaren schakelen uit zichzelf al adviseurs in op het moment dat een gebouw of het gebruik een beetje complex wordt. Mede door branden als in Volendam zal men sneller de hulp van adviesbureaus inschakelen.

Het stellen van een gebruiksbeperking door middel van een voorwaarde na de gebruiksmelding komt weinig voor, ongeveer 1 x per jaar omdat men bij de gebruiksmelding doorgaans al is uitgegaan van de nieuwbouwvoorschriften. Er zijn geen voorbeelden te geven van situaties waarbij een gebruiksbeperking is opgelegd voor niet meldingsplichtige of vergunningplichtige situaties. Hypothetisch zou het kunnen; in zo'n hele bijzondere situatie is denkbaar dat de restrisicobepaling wordt ingezet. Het moet dan echter gaan om een totaal brandonveilige situatie, bijvoorbeeld én een te hoge bezetting, én een brandonveilige aankleding, én onder de grond gelegen enz. Dan zou een maatwerkbeoordeling moeten plaatsvinden. Generiek toepassen van de restrisicobepaling voor de capaciteit van vluchtroutes is ondenkbaar.

Het beperken van het aantal personen in een bestaand gebouw dat niet aan de nieuwbouweisen voldoet tot minder personen dan volgens niveau nieuwbouw is toegestaan komt niet voor. Daarbij speelt overigens wel mee dat de beoordeling vooral vanaf papier gebeurt. Mogelijk als de beoordeling ter plaatse zou plaatsvinden, dat het dan wel zou voorkomen.

Het toepassen van artikel 13 Woningwet is niet meer voorgekomen. Als voorbeeld wordt een transformatieproject genoemd, waarbij in een bestaande woning op de bovenste bouwlaag een logiesverblijf had gevestigd. Het voldeed aan het rechtens verkregen niveau, wat in dit geval overeenkwam met niveau bestaande bouw. De brandweer zette in op het aanbrengen van een rookmelder in de verkeersroute tussen de uitgang van het logiesverblijf en de entree van de woning. De jurist van de gemeente was van oordeel dat dit niet mogelijk was, omdat gebouwd werd volgens het rechtens verkregen niveau. Het is dus moeilijker om aan te schrijven op grond van artikel 13 Woningwet.

Het toepassen van artikel 13 Woning vond overigens nooit veelvuldig plaats; er werd altijd gekozen voor een gebruiksbeperking.

Bij voorkeur dient er geen invulling gegeven te worden aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012. Wanneer dit geregeld gaat worden is de kans groot dat men het nieuwbouwniveau niet langer gaat hanteren bij het bepalen van het maximaal aantal toelaatbare personen. De kans dat er voor de invulling van artikel 2.118 gekozen zal worden voor een factor 1,5 meer personen dan niveau nieuwbouw is immers



groot. De voorkeur heeft daarom het te laten houden zoals het nu is. Omdat niveau nieuwbouw wordt gehanteerd, levert dit geen knelpunten op.

Gemeente 3

Er zijn een beperkt aantal gebouwtypen waarvoor de eisen ten aanzien van de capaciteit van vluchtroutes belangrijk zijn. Dit betreft vooral de gebouwtypen met een bezetting die overeenkomt met de oude bezettingsgraadklasse B2 of hoger. Dit betreffen vooral de bijeenkomstfuncties en onderwijsfuncties. In deze gemeente is bijvoorbeeld een hogeschool recent verbouwd, waar 15.000 man aanwezig zijn; een ander voorbeeld is het voetbalstadion in deze gemeente. Ook speelt het wel in gebouwen waar je het in eerste instantie niet verwacht, maar waar bijvoorbeeld een kantine op de bovenste bouwlaag is gelegen.

De beoordeling van de capaciteit van vluchtroutes is meestal gekoppeld aan bouwtrajecten. Het komt relatief weinig voor dat een bestaand gebouw wat dit betreft beoordeeld hoeft te worden, zonder dat er sprake is van een verbouwing. Bij die verbouwing is er bijna altijd wel een rechtens verkregen niveau om op terug te vallen. Een voorbeeld hiervan is een winkelcentrum dat gebouwd is begin jaren '90. Er wordt op dit moment aan gewerkt om tot een verbouwplan van het winkelcentrum te komen. Om een beoordeling mogelijk te maken wordt op dit moment eerst het rechtens verkregen niveau in kaart gebracht, door de in de loop van de tijd verleende vergunningen (met bijbehorende rapporten en berekeningen) boven tafel te krijgen. Het aantal toegestane personen is vastgelegd op deze oude documenten.

Functiewijziging zonder verbouw komt weinig voor. Een voorbeeld is het voetbalstadion; in 2010 is vastgesteld voor hoeveel personen de tribunes gebruikt kunnen worden, in relatie tot de aanwezige capaciteit van vluchtroutes. De wens leeft om ook het veld als bijeenkomstfunctie aan te merken, in geval van popconcerten. Dat betekent mogelijk dat er meer personen in het gebouw aanwezig kunnen zijn dan in 2010 is vergund; de gebouweigenaar zal aannemelijk moeten maken dat er in de nieuwe situatie sprake is van een veilige situatie. Als toetskader wordt het rechtens verkregen niveau dat in de vergunning uit 2010 is vastgelegd gehanteerd; het veiligheidsniveau mag niet verslechteren.

Voor bestaande horecagebouwen zijn er weinig problemen. Sinds Volendam is er ook in het toezicht veel meer aandacht voor. Voor het overgrote deel van de horecagebouwen is helder hoeveel personen er maximaal aanwezig mogen zijn. In vergunningen of meldingen is ook voor deze gebouwen het rechtens verkregen niveau vastgelegd.

Als er niet terug gevallen kan worden op eerder verleende vergunningen of meldingen, (met bijbehorende rapportages of berekeningen), zal al snel teruggevallen worden op artikel 2.108 (niveau nieuwbouw). De aanvrager bepaalt, het bevoegd gezag toetst. Indien er in zo'n geval wordt afgeweken van de prestatievoorschriften van het nieuwbouwniveau kan dat uiteraard, maar er moet wel een realistisch en acceptabel veiligheidsniveau worden gerealiseerd.

Er wordt hierbij gekeken naar de beschikbare en benodigde ontruimingstijd. Eventueel wordt er dan een beperking opgelegd. Hierbij wordt het hele aanwezige veiligheidsniveau bij betrokken. Als er bijvoorbeeld sprake is van een benodigde ontruimingstijd van 25 minuten maar er (als gevolg van de aanwezige WBDBO) een beschikbare ontruimingstijd is van 20 minuten kan er een gebruikbeperking worden opgelegd.

In de praktijk is er voor bestaande gebouwen weinig discussie over vluchtveiligheid. Dit is ook een gevolg van de brand in café Het Hemeltje in Volendam; op zo'n situatie zit niemand nog te wachten. Aanvragers zijn zich veel meer bewust van de risico's en indien nodig uiteindelijk ook makkelijker overtuigd van de noodzaak de ontvluchting goed te regelen. Over compartimenten is daarentegen veel meer discussie.

Bij het toetsen van een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen wordt een hoofdstuk "Integrale veiligheid" in het advies van de brandweer aan de gemeente opgenomen. Hierin wordt niet zozeer aan het Bouwbesluit getoetst (dat vindt in het overige deel van het rapport plaats), maar wordt een advies geschreven over het veiligheidsniveau dat gerealiseerd wordt. Dat kan verder gaan dan het Bouwbesluit. De aanvrager wordt gewezen op de consequenties van zijn keuzes. In een gesprek kan dit eventueel worden toegelicht. Een voorbeeld hiervan is de verbouw van een schoolgebouw met een zware bezetting, waarbij de minimale WBDBO-eis van 30 minuten werd gerealiseerd. Dat heeft ook consequenties voor de brandweerinzet. Als een gebouweigenaar dit advies niet opvolgt kan het in het uiterste geval wel leiden tot een gebruiksbeperking. In dit geval is richting de school aangegeven dat bij een compartimentsbrand de brandweer het gebouw niet meer zal betreden.

Er worden geen knelpunten ervaren wat betreft het bepalen hoeveel personen er in een bestaand gebouw toelaatbaar zijn. Er zijn zo geen concrete casussen te noemen waarin dit een knelpunt was.

Deze gemeente had voor de introductie van Bouwbesluit 2012 geen beleid bestaande bouw; het was niet door de gemeenteraad vastgesteld. Ook op dit moment heeft de gemeente geen beleid wat betreft het vaststellen van het aantal toelaatbare personen. Omdat er geen knelpunten ervaren worden is er ook geen noodzaak om dit beleid in te voeren.

Voor de meeste burgers is het Bouwbesluit 2012 sowieso te moeilijk om te begrijpen. Mogelijk dat zij met artikel 2.108 nog wel iets zouden kunnen doen, maar zodra de rekenmethode uit de Regeling Bouwbesluit 2012 gehanteerd moet worden is dit veel te ingewikkeld.

Een gebruiksbeperking in het aantal personen wordt het gemakkelijkst opgelegd door te verwijzen naar de eerder verleende vergunning of gedane meldingen. Er kan dan gehandhaafd worden op grond van het verbod om in strijd te handelen met een voorschrift uit een vergunning. In het uiterste geval (als er geen vergunning of melding is) kan dit met een beroep op de restrisicobepaling of het zorgplichtartikel plaatsvinden.

Gebruiksbeperkingen na een melding of een vergunning voor wat betreft het aantal personen worden doorgaans vooral opgelegd als tijdelijke maatregel, indien bijvoorbeeld in fases gebouwd wordt. Omdat niet alle vluchtroutes tegelijk beschikbaar komen, en er soms delen van het gebouw zijn afgesloten, geldt er dan tijdelijk een gebruiksbeperking. Permanente gebruiksbeperkingen komen wel voor, maar tijdelijke beperkingen toch vaker.

Er zijn met de huidige voorschriften voldoende tools in handen om indien mogelijk een gebruiksbeperking op te leggen. Er zijn geen categorieën bouwwerken aan te wijzen waarvoor het stellen van een gebruiksbeperking lastig is af te dwingen, of waarvoor een aanpassing van de regels noodzakelijk zou zijn.

Het ontbreken van de mogelijkheid om met een beroep op artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet (strijd met Bouwbesluit niveau bestaande bouw) meer capaciteit van vluchtroutes af te dwingen wordt

niet ervaren als gemis. Dit vindt nooit plaats; in de praktijk wordt het altijd omgedraaid: er wordt een gebruiksbeperking opgelegd die wordt afgestemd op de capaciteit van de aanwezige vluchtroutes. Een gebouweigenaar heeft dan zelf de mogelijkheid om meer capaciteit te realiseren indien hij dit onwenselijk acht. Ook artikel 13 van de Woningwet wordt in dit verband daarom niet ingezet. Dat speelt meer bij compartimenten.

Al met al is het niet noodzakelijk dat er invulling wordt gegeven aan artikel 2.118. Het stelsel biedt voldoende ruimte om werkbaar te zijn; er wordt niet tegen knelpunten aangelopen. Een casus waarbij dit tot een knelpunt zou kunnen leiden heeft zich tot heden niet voorgedaan.

Gemeente 4

Als er een gebruiksmelding voor een bestaand gebouw in het kader van toezicht wordt bekeken, wordt altijd het dossier van dit gebouw opgevraagd uit het archief. Aan de hand van eerder verleende vergunningen wordt het rextens verkregen niveau vastgesteld en gecontroleerd of wat in de melding komt hiermee overeenkomt. Is er in het dossier niets aanwezig of geeft dat geen informatie over een bepaald aspect, wordt getoetst aan Bouwbesluit niveau bestaande bouw. Als daar niets in staat (zoals opvang- en doorstroomcapaciteit bestaande bouw), wordt getoetst aan niveau nieuwbouw. Als het een ingewikkelde situatie is zal aan de eigenaar/melder gevraagd worden om een opvang- en doorstroomcapaciteitsberekening. De meeste eigenaars/melders steken zelf wat betreft vluchtveiligheid al in op niveau nieuwbouw; er zijn geen voorbeelden te geven van situaties waarbij een eigenaar wat betreft het aantal personen de ondergrens opzoekt.

De afhandeling van de melding vindt als volgt plaats: na ontvangst van een melding wordt beoordeeld of de melding compleet is. Als het betreffende gebouw in het kader van toezicht bezocht gaat worden, toetst de toezichthouders eerst vanaf papier, daarna in het gebouw zelf. Als er problemen geconstateerd worden, bijvoorbeeld dat er te veel personen in een gebouw aanwezig zijn, dan lost de toezichthouder dit ter plaatse op. Eventuele beperkingen die hier uit volgen worden in een brief aan de gebouweigenaar bevestigd. Nu vindt er geen toetst door vergunningverleners plaats, alleen door toezichthouders. Het is de bedoeling dat er in de toekomst ook een toetsing komt door vergunningverleners; deze zullen een risicoscan uitvoeren op de meest essentiële onderdelen – bijvoorbeeld het aantal aanwezige personen.

Het gevoel dat leeft is dat voor veel meldingsplichtige panden geen gebruiksmelding is ingediend. Dit betreft vooral de gebouwen waarvan het gebruik net boven de 50 personen zit. Voor de echt risicovolle gebouwen waarin honderden of duizenden personen zijn aanwezig zijn is dit wel gebeurt. Maar in de relatief kleine gebouwen vindt niet het meest risicovolle gebruik plaats.

Maatwerkbeoordeling vindt vooral plaats in monumentale gebouwen. Daarnaast wordt van elke toezichthouder verwacht dat bij een geconstateerd knelpunt in een bestaand gebouw indien mogelijk dit door middel van een maatwerkoplossing opgelost wordt.

Een voorbeeld van situaties waarbij er geen bouwwerkzaamheden plaatsvinden, maar alleen het aantal personen in een gebouw wordt vergroot is bij evenementen in bestaande gebouwen. Er werd recent bijvoorbeeld een evenementenvergunning aangevraagd en een gebruiksmelding gedaan voor een evenement in een bestaande loods. Er was sprake van lange loopafstanden; de loods voldeed wel aan de voorschriften voor niveau bestaande bouw, maar was duidelijk niet geschikt voor grote groepen personen. In deze situatie is om die reden uiteindelijk de evenementenvergunning geweigerd. Het zou ook voor kunnen komen dat het doel van de eigenaar is om een permanente functiewijziging naar bijvoorbeeld discotheek door te voeren. Een evenementenvergunning zou dan niet vereist zijn; dan zou eventueel door middel van een voorwaarde na de gebruiksmelding het aantal personen kunnen worden beperkt.

Als knelpunt wordt ervaren dat de spelregels voor bestaande bouwwerken niet duidelijk zijn. Vooral niet als er sprake is van nieuw gebruik met meer personen in een bestaand gebouw, zonder dat dit gepaard gaat met een bouwactiviteit. Het is niet in alle gevallen duidelijk hoe je in dat soort situaties het aantal toelaatbare personen moet bepalen. Het zou wenselijk zijn dat er een brochure komt zoals de eerder

brochure 'Vluchten bij brand', waarbij door middel van stroomschema's aangegeven wordt hoe dat soort situaties beoordeeld moeten worden. Doordat er nu geen voorschriften voor de capaciteit van vluchtroutes voor bestaande gebouwen zijn is men gedwongen om, als een laatste strohalm, het gebruik te beperken. Beter zou zijn als de bouwkundige voorschriften hier reeds op toesneden waren.

Tevens wordt bij de indieningsvereisten van een gebruiksmelding gemist dat de melding vergezeld moet gaan van een opvang- en doorstroomcapaciteitsberekening. Het zou zinvol zijn als dat in het Bouwbesluit werd toegevoegd. De gebruiksmelding is in het leven geroepen voor vooral gebouwen waarin veel personen aanwezig zijn. Het zou dan voor de hand liggen dat de indieningsvereisten hier ook de nadruk op leggen. Nu kan er bij twijfel wel gevraagd worden om zo'n berekening, maar er kan niet worden geoordeeld dat er een incomplete melding is gedaan.

De ervaring is dat er met eigenaren altijd wel uitgekomen wordt als het gaat om aantal personen. Er zijn geen gevallen bekend waar het tot een formele gebruiksbepanking is gekomen. In goed overleg tussen een toezichthouder en de eigenaar wordt altijd wel een oplossing gevonden.

Deze gemeente heeft geen beleidsregels ten aanzien van de capaciteit van vluchtroutes. Er is alleen een beleid voor kamergewijze verhuur; de capaciteit van vluchtroutes voor deze gebouwen komt in dat beleid wel aan de orde. Er ook geen behoefte aan generiek beleid. Het opstellen van de voorschriften is een taak voor de rijksoverheid, niet van gemeenten. Het zou merkwaardig zijn om enerzijds de bevoegdheid voor het stellen van bouwkundige voorschriften bij gemeenten weg te halen en anderzijds zulke regels te maken dat er per saldo alsnog gemeentelijke regels nodig zijn.

In gebouwen die niet gebruiksmeldingsplichtig is voor zover bekend nooit een gebruiksbepanking opgelegd voor wat betreft het aantal personen. In het uiterste geval is inderdaad niet ondenkbaar dat dit met de zorgplichtbepaling of de restrisicobepaling zou kunnen plaatsvinden. In niet gebruiksmeldingsplichtige gebouwen vindt overigens nauwelijks tot geen toezicht plaats, alleen op uitnodiging van bijvoorbeeld de GGD of de politie.

De 50-personengrens is eigenlijk niet zo relevant; bij 50 personen is er nog geen sprake van risicovol gebruik. Beter had de grens wat hoger gelegen, voor de echt risicovolle vormen van gebruik.

Het afdwingen van bouwkundige voorzieningen (meer capaciteit van vluchtroutes) zal niet snel plaatsvinden; er zal eerder een beperking worden gesteld aan het aantal aanwezige personen. Het realiseren van meer capaciteit van vluchtroutes wordt dan wel als alternatief aan de eigenaar voorgelegd. Wat betreft de toepassing van artikel 13 Woningwet zijn er geen casussen bekend waarbij dit in dit verband is toegepast.

Bij voorkeur zou er wel invulling gegeven moeten worden aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit. Dit zou het stelsel verduidelijken. Bij voorkeur zouden dan wel de voorschriften van niveau nieuwbouw van overeenkomstige toepassing moeten worden verklaard, maar voor bestaande situaties zou wel een versoepeling mogelijk moeten kunnen blijven. Het van toepassing verklaren van de nieuwbouwvoorschriften zou verder wel voor de hand liggen, omdat het stelsel anders niet zou kloppen: er is al sprake van een laag voorzieningenniveau voor wat betreft de bouwkundige voorzieningen; als er dan ook nog meer personen



in het gebouw aanwezig zouden mogen zijn zou dat een 'verdubbeling' van een laag veiligheidsniveau zijn.

Gemeente 5

Het interview zag uitsluitend op bestaande gebouwen en niet over nieuwbouw.

Gebruiksmeldingen voor gebouwen minder dan 250 personen worden niet bekeken. Als er sprake is van een melding voor meer dan 250 personen wordt gekeken of aan de melding een vergunningstraject voor bouwen is voorafgegaan. Is dat het geval, wordt gecontroleerd of de melding met de vergunning overeenkomt. Is er geen vergunningstraject aan voorafgegaan wordt aan de hand van deurbreedtes, draairichtingen van deuren enzovoorts gecontroleerd of er voldaan wordt aan de eisen. In principe wordt er in dat geval ook bij bestaande gebouwen door de afdeling Toezicht teruggегреpen op niveau nieuwbouw. De afdeling Vergunningverlening hanteert wel het rechtens verkregen niveau van een oude vergunning, mits dit het rechtens verkregen niveau minimaal voldoet aan het niveau bestaande bouw. In dit geval is deze bouwvergunning leidend in de bepaling van het maximaal aantal personen (op basis van oude bezettingsgraad).

De nieuwbouwvoorschriften spelen een rol, maar dit is afhankelijk van de hoogte van het rechtens verkregen niveau; afhankelijk van het rechtens verkregen niveau kan er gehandhaafd worden op de nieuwbouwvoorschriften.

De situatie dat er alleen een functiewijziging werd doorgevoerd zonder bouwactiviteiten komt niet of nauwelijks voor. Recent was er een gebruiksmelding voor een feest bij de opening van een gebouw. Er kon ook in die situatie teruggегреpen worden op de destijds verleende bouwvergunning; dit had tot gevolg dat er niet de 300 aangegeven personen aanwezig mochten zijn, maar 180 personen. Een ander voorbeeld is de wijziging van een 3-laags kantoorgebouw naar een bijeenkomstfunctie. Dit gebeurde echter ook in combinatie met bouwactiviteiten. Voor de toetsing van het aantal toelaatbare personen is toen ook niveau nieuwbouw aangehouden. Het zou ook vreemd zijn om in een bestaand gebouw meer personen te accepteren dan in een nieuw gebouw. Er ontstaat zelden een discussie tussen bevoegd gezag en de aanvrager over het te toetsen niveau, als het om vluchten van personen gaat.

Er wordt niet standaard voor elk gebouw maatwerk geleverd. Alleen in het geval van ontstane twijfel naar aanleiding van bijvoorbeeld een inspectie volgt een berekening van de opvang- en doorstroomcapaciteit. De eigenaar wordt dan gevraagd om die berekening aan te leveren. In zowel bestaande als nieuwe situaties wordt het uitgangspunt gehanteerd dat een compartiment binnen 1 minuut ontruimd moet kunnen zijn, en binnen 15 minuten het gebouw. Bijvoorbeeld: Recent was er een groot bestaand kantoorgebouw waarvoor op elke bouwlaag de bezetting omhoog ging, en op een paar bouwlagen ook bouwwerkzaamheden plaatsvonden. Door middel van een berekening is door de gebouweigenaar aangetoond dat aan de nieuwbouwvoorschriften voldaan wordt. Dit is in goed overleg gegaan tussen pand-eigenaar en bevoegd gezag en nooit een punt van discussie geweest.

De situatie waarbij er enerzijds een vergunning voor (ver-)bouwen moet worden verleend waarbij een te hoog aantal personen staat vermeld ten opzichte van de nieuwbouw-eis, (maar wel voldaan wordt aan het rechtens verkregen niveau), en er anderzijds door middel van het stellen van voorwaarden na gebruiksmelding alsnog een gebruiksbeperking opgelegd is, is nog nooit voorgekomen. Indien een dergelijke vergunningsaanvraag zou worden ingediend, zou tijdens het vergunningstraject het gesprek aangegaan worden met de aanvrager. Als hij zou volharden in zijn standpunt, zou er duidelijk aangekondigd worden

dat hij achteraf alsnog te maken krijgt met een gebruiksbeperking. In de praktijk gebeurt dat echter niet. Mensen laten zich altijd wel overtuigen als het gaat om vluchtveiligheid.

Het bepalen van het aantal toelaatbare personen in een bestaand gebouw kan lastig zijn, omdat bepaalde (oude) informatie (met alle goede wil van de eigenaar) soms niet voor handen is. Uitgangspunt is altijd dat de eigenaar / aanvrager deze informatie levert en het Bevoegd Gezag controleert of deze informatie aannemelijk is. Wanneer word aangegeven dat er in een oud kantoorpand, waar we uitgaan van een oude bezettingsgraad B3, een bezetting aanwezig is die overeenkomt met bezettingsgraadklasse B1, zal dit niet zonder meer geaccepteerd worden.

Er worden voor het overige geen knelpunten ervaren wat betreft het aantal personen. Het komt niet of nauwelijks voor dat personen de ondergrens opzoeken van wat toelaatbaar is. Integendeel, vaak worden melders of aanvragers er op gewezen dat er méér personen in het gebouw mogen dan zij nu hebben aangegeven, en worden zij geadviseerd om uit te laten zoeken hoeveel er maximaal aanwezig mogen zijn. Zo wordt voorkomen dat een gebouweigenaar zichzelf een te grote beperking oplegt en er de eerste keer dat er één persoon extra aanwezig is direct sprake is van een overtreding.

Deze gemeente heeft geen geschreven beleidsregels ten aanzien van het aantal aanwezige personen in een bestaand bouwwerk. De reden dat er geen beleid wat dit betreft noodzakelijk is, is dat er in het overgrote deel van de gevallen in gesprek met de eigenaar/aanvrager uitgekomen wordt. Excessen zijn nog niet voorgekomen. Bouwbesluit 2012 beoogde minder regels te geven; het zou merkwaardig zijn wanneer gemeenten nu regels moet gaan maken voor iets wat in het Bouwbesluit niet geregeld zou zijn.

Wel is er beleid ten aanzien van kamergewijze verhuur. Het Bouwbesluit geeft aan dat er in een woning gemiddeld per persoon minimaal 12 m² gbo beschikbaar moet zijn. Bij woningonttrekking ten behoeve van kamergewijze verhuur (omzetting naar onzelfstandige woonruimte) wordt een vergunning verleend onder de voorwaarde dat er per persoon 18 m² gbo beschikbaar is. De gemeente wil de drempel voor kamergewijze bewoning hoger leggen dan voor normale bewoning, omdat de ervaring leert dat kamergewijze bewoning eerder overlast geeft en druk op de leefbaarheid veroorzaakt dan reguliere bewoning van een woning.

Wanneer het aantal maximaal toelaatbare personen is vastgelegd in bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor het brandveilig gebruik, is het voor burgers voldoende kenbaar hoeveel personen aanwezig mogen zijn in een bestaand gebouw. In de overige gevallen waarschijnlijk niet. De gemeente krijgt soms wel vragen van burgers over hoeveel personen in een bestaand gebouw aanwezig mogen zijn. Als het een eenvoudige situatie is, krijgen zij antwoord op die vraag. Is het een meer ingewikkelde situatie worden ze doorverwezen naar een adviesbureau.

Het handhaven van een gebruiksbeperking (de verleende vergunning is een gebruiksbeperking) voor wat betreft het aantal aanwezige personen, zal in de praktijk met name voorkomen in het geval er een afwijking wordt geconstateerd ten opzichte van de vergunde situatie (afwijking ten opzichte van de oude gebruiksvergunning of de omgevingsvergunning brandveilig gebruik). In een bijzonder geval, wanneer (de afwezigheid van-) een vergunning volgens het bevoegd gezag geen veilige situatie zal realiseren, zou ook artikel 1a van de Woningwet of artikel 7.16 van het Bouwbesluit 2012 kunnen worden gebruikt. Van die

bijzondere gevallen zijn zo snel geen concrete voorbeelden te geven, wat aangeeft dat dit niet of nauwelijks voorkomt.

Het opleggen van een gebruiksbeperking, door voorwaarden na een gebruiksmelding op te leggen of een voorschrift in een omgevingsvergunning brandveilig gebruik te verbinden (of een voorschrift later te wijzigen), komt weinig voor. Als er onjuistheden in de aanvraag of melding staan wordt dat doorgaans in overleg met de aanvrager/melder opgelost.

Directe handhaving richt zich op het beperken van het aantal personen, niet op het vergroten van de capaciteit van de vluchtroutes. Handhaving op grond van artikel 13 Woningwet komt niet of nauwelijks voor, omdat het aanbrengen van nadere voorzieningen in het pand tijd in beslag neemt en er gedurende die periode geen sprake is van een veilige situatie. De gebouweigenaar wordt daarom aangegeven hoeveel personen er in het bestaande gebouw aanwezig mogen zijn; als hij meer personen in het gebouw wil toelaten kan hij op een later moment, gedurende de gebruiksbeperking, uiteraard zelf de capaciteit van de vluchtroutes verhogen. Het ontbreken van de mogelijkheid om aan te schrijven wegens strijd met artikel 1b lid 2 van de Woningwet wordt in de meeste gevallen dan ook niet als een gemis ervaren, maar blijft voor het Bevoegd Gezag altijd een goede stok achter de deur voor bepaalde situaties met bijvoorbeeld een groot maatschappelijk belang of politieke druk (bijvoorbeeld; een groot internationaal congres).

Het is noodzakelijk om invulling te geven aan artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012. Dat zou het toetsingskader transparanter en duidelijker maken.

Vragenlijst die als basis heeft gediend voor de interviews met de vijf gemeenten

1. Op basis waarvan bepaalt u het maximaal aantal personen dat in een bestaand gebouw aanwezig mag zijn a) in het kader van toezicht in een bestaand gebouw en b) bij het beoordelen van een gebruiksmelding (of aanvraag omgevingsvergunning brandveilig gebruik) voor een gebouw waarvoor nog niet eerder een gebruiksmelding (of aanvraag) was ingediend?
2. Welke rol speelt een eerder verleende bouwvergunning of gebruiksvergunning bij de bepaling van het maximaal toegestane aantal personen in een bestaand gebouw?
3. Welke rol spelen de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2012 op het gebied van veilig vluchten bij het bepalen van het maximaal aantal toegestane personen in een bestaand gebouw?
4. Bouwbesluit 1992 en Bouwbesluit 2003 bevatten voorschriften voor de minimaal vereiste toegangs-breedte van rookcompartimenten en verblijfsruimten, gerelateerd aan de aanwezige oppervlakte. Welke rol speelde deze voorschriften destijds bij het bepalen van het maximaal toegestane aantal personen in een bestaand gebouw? Is hierin een verschil met het huidige stelsel?
5. Wordt voor elk bestaand bouwwerk beoordeeld of een maatwerkbeoordeling noodzakelijk is?
6. In geval van verbouw kan het voorkomen dat het rechtens verkregen niveau wordt gevormd door de voorschriften van Bouwbesluit niveau bestaande bouw (artikel 2.109 Bouwbesluit 2012). Bouwbesluit niveau bestaande bouw kent geen prestatie-eis met betrekking tot de capaciteit van vluchtroutes. Stel dat de verlening van de omgevingsvergunning voor bouwen waarin dit speelde voor een verbouwing een gebruiksmelding volgt. Welk toetskader hanteert u dan bij de beoordeling van het toelaatbaar aantal personen?
7. Ervaart u knelpunten in de huidige regeling ten aanzien van het bepalen hoeveel personen in een bestaand bouwwerk toelaatbaar zijn? Zo ja, welke? Zou u een of meer casussen aan kunnen dragen waaruit dit blijkt?
8. Heeft uw gemeente beleidsregels ten aanzien van het bepalen van het maximaal aantal toegestane personen in bestaande bouwwerken? Zo ja, wat is de inhoud van deze beleidsregels?
9. Wat is de reden dat er wel of geen beleidsregels noodzakelijk zijn?
10. Wijken de huidige beleidsregels af van de beleidsregels van vóór 1 april 2012 (de introductie van Bouwbesluit 2012)? Waarom wel/niet?
11. Hoe worden de beleidsregels gehanteerd in relatie tot de vraag of in een specifiek geval een maatwerkbeoordeling noodzakelijk is?
12. Zou u het gemeentebestuur adviseren om beleidsregels te hanteren indien in het Bouwbesluit 2012 invulling gegeven zou zijn aan artikel 2.118?
13. Is voor burgers van uw gemeente in het huidige stelsel voldoende kenbaar hoeveel personen in hun bestaande gebouw aanwezig mogen zijn in relatie tot de aanwezige capaciteit van vluchtroutes? Denk hierbij met name aan burgers die een gebruiksmelding voorbereiden of voor bouwwerken waarin geen meldingsplichtig gebruik plaatsvindt.

14. Op basis van welke grondslag legt u een gebruiksbeperking op indien het aantal aanwezige personen in een bestaand gebouw is meer is dan volgens u maximaal toelaatbaar?
15. Heeft u praktijkvoorbeelden van situaties waar u een gebruiksbeperking voor wat betreft het aantal personen heeft opgelegd voor een bouwwerk dat niet gebruiksmeldingplichtig of vergunningplichtig voor brandveilig gebruik is? Welke handhavingsgrondslag is hierbij gehanteerd?
16. Zou u zorgplichtbepaling van artikel 1a van de Woningwet of de restrisicobepaling van artikel 7.16 van het Bouwbesluit 2012 gebruiken als grondslag voor het beëindigen van een situatie waarbij te veel personen aanwezig zijn?
17. Wanneer legt u een gebruiksbeperking op door voorwaarden na een gebruiksmelding op te leggen of een voorschrift aan een omgevingsvergunning brandveilig gebruik te verbinden? Komt dit vaak voor in verhouding tot het aantal meldingen/aanvragen?
18. Is het voorstelbaar dat u voor het gebruik van een bestaand gebouw dat niet voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften, een gebruiksbeperking oplegt die minder personen impliceert dan volgens artikel 2.108 van het Bouwbesluit 2012 (niveau nieuwbouw) zou zijn toegestaan, nu het Bouwbesluit 2012 voor bestaande gebouwen geen prestatie-eisen aan de capaciteit van vluchtroutes stelt?
19. Zijn er categorieën gebouwen waarvoor het naar uw oordeel noodzakelijk zou zijn om een beperking van het aantal personen op te kunnen leggen, maar waarvoor dit in de huidige regeling niet of te moeilijk af te dwingen is? Zou u een of meer casussen uit uw praktijk aan kunnen dragen waaruit dit blijkt?
20. Is handhaving ex artikel 13 Woningwet moeilijker geworden met de introductie van Bouwbesluit 2012, mede gezien de verbouwsystematiek?
21. Ervaart u het ontbreken van een mogelijkheid om aan te schrijven wegens artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet, in relatie tot de capaciteit van vluchtroutes in bestaande gebouwen als een gemis? Waarom wel/niet?
22. Ervaart u juridische knelpunten in de huidige regeling ten aanzien van het opleggen van een beperking van het maximaal aantal toegestane personen in bestaande gebouwen? Zo ja, welke? Zou u een of meer casussen aan kunnen dragen waaruit dit blijkt?
23. Is het naar uw oordeel noodzakelijk dat er invulling wordt gegeven aan de in artikel 2.118 van het Bouwbesluit 2012 gegeven mogelijkheid om prestatie-eisen te geven voor de capaciteit van vluchtroutes van bestaande gebouwen? Waarom wel of niet?



RAADGEVENDE INGENIEURS

Nieman

Bouwfysica, -techniek en -regelgeving

Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V.

Vestiging Utrecht

Atoomweg 400
Postbus 40217
3504 AA Utrecht
T 030-241 34 27

Vestiging Zwolle

Dr. Van Lookeren -
Campagneweg 16
Postbus 40147
8004 DC Zwolle
T 038-467 00 30



NI LID INGENIEURS

In 't Hart van de Bouw