

Directie	:	Beleidsontwikkeling
Registratienummer	:	MG 2003-19
Datum	:	17-07-2003
Datum van ingang	:	
Strekking	:	Bouwregelgeving: brandveiligheid, gebruiksvergunning
Relatie met andere circulaire's	:	
Aan	:	De Colleges van Burgemeester en Wethouders en de Besturen van de Samenwerkingsverbanden
Onderwerp	:	Brandveiligheid: Bouwbesluit 2003 in relatie tot aanschrijven en gebruiksvergunningen

Geacht bestuur/college,

1. Inleiding

Op 1 januari 2003 zijn de gewijzigde Woningwet en het nieuwe Bouwbesluit in werking getreden. Om u hierover uitgebreid te informeren zijn diverse brochures ontwikkeld en praktijkboeken uitgebracht. Aanvullend daarop wil ik, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in deze MG-circulaire een aantal punten waarover juridisch nog onduidelijkheid bestaat, met name met betrekking tot brandveiligheid, ophelderen. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op:

- Prestatie-eisen voor de utiliteitsbouw in het Bouwbesluit 2003;
- Toepassing van de bezettingsgraadklassen Bouwbesluit 2003;
- Aanschrijving op grond van de Woningwet t.a.v. de eisen in het Bouwbesluit 2003;
- Gebruiksvergunning;
- Relatie Bouwbesluit 2003, gebruiksvoorschriften en aanschrijfinstrumentarium;
- Beperken geldigheidsduur gebruiksvergunning.

Verder wordt aandacht besteed aan de gebruiksvergunning voor kinderopvang, de implementatie van de EU-brandnormen in de regelgeving, de bekendmaking van gelijkwaardige bouwtechnische oplossingen en de helpdesk bouwregelgeving.

2. Prestatie-eisen voor de utiliteitsbouw in het Bouwbesluit 2003

Met het Bouwbesluit 2003, dat op 1 januari 2003 in werking is getreden, is de toepassing van de zogenoemde bezettingsgraadklassen voor nieuw te bouwen utiliteitsgebouwen in de bouwtechnische regelgeving uitgebreid¹. Deze uitbreiding was al eerder bekend gemaakt door

¹ In Stb. 1995, 295, is de energieprestatiecoëfficiënt (EPC) geïntroduceerd, waarmee in de bouwtechnische regelgeving ook voor het eerst sprake is van bezettingsgraadklassen in de utiliteitsbouw.

publicatie van Stb. 1998, 618², met als doel om gemeenten en de bouwpraktijk gelegenheid te geven tijdig op die uitbreiding te anticiperen. Uit vragen die zijn gesteld aan de helpdesk van VROM en reacties van diverse partijen blijkt dat er nog enige onduidelijkheid bestaat over de toepassing en de betekenis van de bezettingsgraadklassen. Met het oog daarop wordt in het navolgende daarover een nadere toelichting gegeven. Hieruit zal blijken dat de huidige technische bouwregelgeving op sommige punten – waaronder de bepaling van de totale vrije doorgang van toegangen - per 1 januari 2003 wezenlijk anders is geworden. Kon voorheen, als gevolg van de *functionele* eisen in onder meer artikel 190 van het oude Bouwbesluit, door allerlei combinaties van bouwtechnische en gebruiksvoorzieningen aan de gestelde eisen worden voldaan, onder het Bouwbesluit 2003 zijn voor afzonderlijke onderdelen zeer concrete bouwtechnische *prestatie-eisen* opgenomen waaraan elk nieuwbouwplan moet voldoen en waardoor in dat verband minder ruimte meer bestaat voor een eigen gemeentelijke invulling (zie onderdeel 3.1.4). Die ruimte bestaat wel indien het Bouwbesluit 2003 of de Regeling Bouwbesluit 2003 alleen een functionele eis stelt, zoals bij de opvang- en doorstroomcapaciteit. Die nieuwbouweisen hebben via artikel 4 en het aanschrijfinstrumentarium in hoofdstuk III van de Woningwet bovendien juridische doorwerking naar de staat en het gebruik van bestaande bouwwerken.

3. Toepassing van de bezettingsgraadklassen Bouwbesluit 2003

3.1 Nieuwbouw

Welke voorschriften van het Bouwbesluit 2003 in het concrete geval op een bouwwerk van toepassing zijn, hangt af van het type bouwwerk. De verschillende typen bouwwerken worden in het Bouwbesluit 2003 aangeduid met de term “gebruiksfunctie”. Het Bouwbesluit 2003 onderscheidt 12 gebruiksfuncties, zoals de woon-, de kantoor-, de winkel- en de bijeenkomstfunctie.

Het gebruik *binnen* eenzelfde type gebruiksfunctie is in de praktijk nogal divers. Zo kunnen er binnen een gebouw met een winkelfunctie verblijfsgebieden zijn die bestemd zijn voor veel personen per m² (groot warehouse) en verblijfsgebieden bestemd voor weinig personen (meubeltoonzaal). Om rekening te kunnen houden met het gedifferentieerde gebruik van de gebruiksfuncties in de praktijk zijn de bezettingsgraadklassen ingevoerd, die van toepassing zijn op nieuw te bouwen utiliteitsgebouwen (dat wil zeggen: gebouwen niet zijnde een woning, woongebouw, of woonwagen)³. In het Bouwbesluit 2003 worden deze bezettingsgraadklassen vooral toegepast bij de onderwerpen waarbij de zwaarte van de bouwtechnische eisen mede afhankelijk is van het aantal personen dat van de gebruiksfunctie, of een deel daarvan, gebruik gaat maken. Met deze klassen is het aantal personen dat gebruik mag maken van een rookcompartiment, verblijfsgebied of verblijfsruimte tot uitdrukking gebracht.

In tabel 1 is aangegeven op welke onderdelen van het Bouwbesluit 2003 de bezettingsgraadklassen van toepassing zijn. Uit deze tabel blijkt dat de bezettingsgraadklassen vooral een rol spelen bij eisen voor brandveiligheid en dan met name bij eisen voor het veilig kunnen ontluchten van een bouwwerk in geval van brand.

Hoofdstuk	Onderwerp	Art. Bouwbesluit 2003
Gebruiksveiligheid	afmetingen van een trap aanwezigheid van noodstroom	2.28, leden 6 en 9 2.59, lid 1

² Stb. 1998, 618, betrof de zogenoemde fase 2 van het Bouwbesluit, dat wil zeggen de overgang van functionele eisen naar prestatie-eisen voor utiliteitsgebouwen. Op verzoek van de bouw- en uitvoeringspraktijk zijn de daarin vervatte voorschriften niet als zodanig in werking getreden, maar zijn zij verwerkt in het geconverteerde Bouwbesluit zoals dat op 1 januari 2003 in werking is getreden.

³ Ten aanzien van trappen zijn de bezettingsgraadklassen tevens van toepassing op bouwwerken geen gebouw zijnde.

Brandveiligheid	Loopafstanden	2.136, leden 2 en 3, en 2.146, lid 10
	totale vrije doorgang toegang verblijfsgebied/ruimte	2.146, lid 8
	draairichting deur verblijfsgebied/ruimte	2.146, lid 9
	aantal toegangen rookcompartiment	2.148, lid 2
	totale vrije doorgang toegangen rookcompartiment	2.148, lid 3
	draairichting deur rookcompartiment	2.148, lid 4
	mogen samenvallen vluchtroutes draairichting deur in vluchtroute	2.156, leden 5 en 6 2.171, lid 2
Gezondheid	capaciteit luchtverversing verblijfsgebied/ruimte	3.48, leden 1 en 2
Bruikbaarheid	aantal toiletten	4.35, leden 4 en 5
	omvang fietsenstalling	4.63

Tabel 1 Overzicht van de eisen die zijn gebaseerd op bezettingsgraadklassen

De in tabel 1 genoemde eisen, die zijn gerelateerd aan het verwachte aantal personen en de oppervlakte van een ruimte, worden - afhankelijk van het type ruimte – bij twee soorten oppervlakten toegepast:

1. gebruiksoppervlakte van een (deel van een) gebruiksfunctie:
deze wordt bepaald volgens NEN 2580 en in het Bouwbesluit 2003 uitsluitend toegepast bij de brandveiligheidseisen voor een rookcompartiment en voor vluchtroutes;
2. vloeroppervlakte van verblijfsgebieden of verblijfsruimten:
de vloeroppervlakte wordt in het Bouwbesluit 2003 gebruikt bij nagenoeg alle andere eisen waar een bezettingsgraadklasse wordt voorgeschreven.

Er zijn 5 bezettingsgraadklassen, variërend van B1 tot en met B5.

Als in een bouwwerk meerdere gebruiksfuncties zijn voorzien, kan de bezettingsgraadklasse per gebruiksfunctie verschillen.

Elke klasse heeft een eigen bandbreedte, uitgedrukt in het aantal m² gebruiksoppervlakte of vloeroppervlakte per persoon. Klasse B1 gaat uit van het grootste aantal personen per m² en stelt zodoende de zwaarste eisen. Klasse B5 gaat uit van de aanwezigheid van het kleinste aantal personen per m² zodat hiervoor de minst zware eisen gelden.

Bij zijn aanvraag om bouwvergunning bepaalt de aanvrager de bezettingsgraadklasse aan de hand van de oppervlakte van de gebruiksfunctie en een inschatting van het maximale aantal personen dat op enig moment in die gebruiksfunctie aanwezig zal zijn. Hij doet er verstandig aan daarbij niet een te lichte klasse te kiezen. Dat is aan de ene kant verleidelijk, want een zwaardere klasse leidt tot zwaardere eisen en dus in beginsel hogere bouwkosten. Maar aan de andere kant kan een te laag gekozen bezettingsgraadklasse er ook toe leiden dat de gebruiksmogelijkheden van het gerealiseerde bouwwerk naderhand als te beperkt worden ervaren. Dat laatste wil die opdrachtgever/exploitant natuurlijk ook weer niet. Het is dan ook van belang dat de aanvrager van de bouwvergunning de bezettingsgraadklasse weloverwogen kiest op basis van het reëel te verwachten gebruik en met name de reëel te verwachten intensiteit van het gebruik (aantal aanwezige personen) van het bouwwerk. Uiteraard mag de aanvrager ook een gebruiksfunctie realiseren die voldoet aan een zwaardere bezettingsgraadklasse dan voor de dagelijkse praktijk nodig zal zijn.

Aan de hand van tabel 2 kan de aanvrager, gelet op het te verwachten gebruik en de te verwachten intensiteit van dat gebruik, bepalen welke bezettingsgraadklasse op zijn bouwplan van toepassing is.

Bezettingsgraad		
Klasse	m ² gebruiksoppervlakte aan rookcompartiment per persoon	m ² vloeroppervlakte aan verblijfsgebied (of verblijfsruimte) per persoon
B1	> 0,8 - ≤ 2	> 0,5 - ≤ 1,3
B2	> 2 - ≤ 5	> 1,3 - ≤ 3,3
B3	> 5 - ≤ 12	> 3,3 - ≤ 8
B4	> 12 - ≤ 30	> 8 - ≤ 20
B5	> 30	> 20

Tabel 2 Artikel 1.1, lid 6, van het Bouwbesluit 2003

De tabel geeft voor iedere bezettingsgraadklasse een 'bandbreedte' met een bovengrens (bijvoorbeeld: rookcompartiment B1 = > 0,8) en een ondergrens (bijvoorbeeld: rookcompartiment B1 = ≤ 2) aan. Deze bandbreedte kadert het voor de bezettingsgraadklassen maximale toegestane aantal personen af. Dat aantal is afhankelijk van de omvang van het rookcompartiment, het verblijfsgebied of de verblijfsruimte.

3.1.1 Toegestane bezettingsgraadklasse

De keuze van een bezettingsgraadklasse is niet geheel vrij. Het Bouwbesluit 2003 is ook voor wat betreft de bezettingsgraadklassen afgestemd op het Arbobesluit, waardoor de toepassing van bepaalde bezettingsgraadklassen niet is toegestaan (zie Stb. 2001, 410, blz. 181). Men dient daarom rekening te houden met de bezettingsgraad die het Bouwbesluit 2003 voor elke gebruiksfunctie tenminste vereist, zie tabel 3.

Gebruiksfunctie	Minimale bezettingsgraadklasse
Bijeenkomstfunctie : - voor het aanschouwen van sport - andere bijeenkomstfunctie	B2 B3
Celfunctie : - voor bezoekers - andere celfunctie	B3 B4
Gezondheidszorgfunctie : - voor bezoekers - andere gezondheidszorgfunctie	B3 B4
Industriefunctie	B5
Kantoorfunctie	B4
Logiesfunctie	B4
Onderwijsfunctie	B3
Sportfunctie	B5
Winkelfunctie	B5
Overige gebruiksfunctie	B5

Tabel 3 *Minimaal vereiste bezettingsgraadklasse per gebruiksfunctie*

3.1.2 Bandbreedtes binnen de bezettingsgraadklassen

De reden om in het Bouwbesluit 2003 voor nieuw te bouwen bouwwerken te werken met bandbreedtes binnen de bezettingsgraadklassen (zie tabel 2) is dat, naast de verschillen in bezetting tussen dezelfde typen gebruiksfuncties, de werkelijke bezetting van een individuele gebruiksfunctie ook permanent aan verandering onderhevig zal zijn:

- ten tijde van het indienen van zijn aanvraag om bouwvergunning kan de aanvrager slechts een inschatting geven van het voorziene aantal gebruikers en geen exacte aantallen opgeven;
- het totale aantal aanwezige personen in een *rookcompartiment* van een gebruiksfunctie zal in de praktijk niet constant zijn maar nogal kunnen variëren;
- het totale aantal aanwezige personen in een *verblijfsgebied of verblijfsruimte* in dat rookcompartiment is in de praktijk ook niet constant, maar zal voortdurend per ruimte kunnen variëren.

Indien uit de bij de bouwaanvraag verstrekte gegevens blijkt dat het bouwplan voldoet aan alle daartoe bij en krachtens de Woningwet gestelde eisen, dan moet de bouwvergunning worden verleend. Dit betekent dat - wanneer het bouwwerk voldoet aan de eisen voor de gevraagde bezettingsgraadklasse van het Bouwbesluit 2003 - het bouwwerk bouwtechnisch in beginsel geschikt moet worden geacht voor het gebruik door het aantal personen binnen de betreffende bandbreedte van die bezettingsgraadklasse.

Voor bijvoorbeeld 300 m² gebruiksoppervlakte aan rookcompartiment en 75 m² vloeroppervlakte aan verblijfsgebied of verblijfsruimte geeft deze bandbreedte het volgende aantal personen waarvoor het bouwwerk bouwtechnisch geschikt is (gegeven de voor de betreffende bezettingsgraadklasse geldende nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003):

Klasse	300 m ² gebruiksoppervlakte rookcompartiment		75 m ² vloeroppervlakte verblijfsgebied/verblijfsruimte	
	Hoogste aantal personen	Laagste aantal personen	Hoogste aantal personen	Laagste aantal personen
B1	375	150	150	58
B2	149	60	57	23
B3	59	25	22	10
B4	24	10	9	4
B5	Ten hoogste 9		Ten hoogste 3	

Tabel 4 *Rekenvoorbeeld toelaatbaar aantal personen binnen bezettingsgraadklassen*

Het maximaal toegestane aantal personen in een ruimte kan worden berekend door het aantal m² oppervlakte van de betreffende ruimte te delen door de bovengrens van de bandbreedte van de betreffende bezettingsgraadklasse (zie tabel 2). Bij bijvoorbeeld 300 m² gebruiksoppervlakte aan *rookcompartiment* en bezettingsgraadklasse B1 leidt dat tot een bovengrens van $300 : 0,8 = 375$ personen (en een ondergrens van $300 : 2 = 150$ personen). Bij bijvoorbeeld 75 m² vloeroppervlakte aan *verblijfsgebied of verblijfsruimte* en bezettingsgraadklasse B2 leidt dat tot een bovengrens van $75 : 1,3 = 57$ personen (en een ondergrens van $75 : 3,3 = 23$ personen).

Voor *rookcompartimenten* geldt een andere bandbreedte dan voor *verblijfsgebieden* of *verblijfsruimten* (zie tabellen 2 en 4). De reden daarvoor is dat bij de oppervlakteberekening van een rookcompartiment ook andere ruimten (zoals technische ruimten) kunnen worden meegeteld waar normaliter weinig of geen personen zullen verblijven.

In de praktijk kan de vraag naar voren komen van welke oppervlakte dan moet worden uitgegaan: die van het rookcompartiment (gebruiksoppervlakte) of die van het verblijfsgebied (vloeroppervlakte)? Deze keuze is afhankelijk van het gebouwontwerp. Bij bijvoorbeeld een rookcompartiment dat is ingedeeld in verschillende verblijfsgebieden met verschillende bezettingen, zal de bezettingsgraadklasse voor elke verblijfsruimte apart én voor het rookcompartiment in zijn geheel moeten worden vastgesteld. Stel dat er (gezien tabel 4) in een rookcompartiment met een oppervlakte van 300 m² en bezettingsgraadklasse B1 twee verblijfsruimten met elk een oppervlakte van 75 m² van bezettingsgraadklasse B1 liggen, dan mogen er in *elke verblijfsruimte* maximaal 150 personen aanwezig zijn, terwijl er in het *gehele rookcompartiment* (inclusief de verblijfsruimten) 375 personen mogen verblijven, dus in het resterende deel van het rookcompartiment (buiten die verblijfsruimten) nog 375 - (2 x 150) = 75 personen indien de twee verblijfsruimten volledig bezet zijn.

Mocht een rookcompartiment met een oppervlakte van 300 m² tevens de *enige* verblijfsruimte zijn dan geldt altijd de zwaarste eis. Dat is hier de eis voor het rookcompartiment. Dat betekent dat er bij bezettingsgraadklasse B1 ten hoogste 375 personen zijn toegestaan (en niet 300 : 0,5 = 600 personen voor een verblijfsruimte met een bezettingsgraadklasse B1).

3.1.3 Totale vrije doorgang van toegangen

Een vraagpunt in de praktijk blijkt vooral de toepassing van de bezettingsgraadklasse in relatie tot de totale vrije doorgang van de toegangen van een rookcompartiment en van de toegangen van een verblijfsgebied of verblijfsruimte.

Bij de samenstelling van de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen bezettingsgraadklassen en de daaraan verbonden eisen voor de breedte van de doorgang van de toegangen is bij nieuwbouw het bestaande uitgangspunt gehanteerd dat men in beginsel 1 minuut de tijd heeft om een bedreigd gebied te verlaten.

De betreffende eisen zijn afgestemd op de bandbreedte van de bezettingsgraadklassen, opdat het bouwwerk bouwtechnisch voldoende veilig is voor het aantal personen binnen de bandbreedte van de betreffende bezettingsgraadklasse. Ook als het maximum aantal personen aanwezig is, moeten zij immers in geval van een calamiteit veilig de ruimte waarin zij zich op dat moment bevinden snel kunnen ontvluchten.

Rekenvoorbeeld maximaal aantal personen in relatie tot 1 m deurbreedte

Artikel 2.148, lid 3, van het Bouwbesluit 2003 stelt dat voor de bepaling van de totale vrije doorgang van de toegangen van een rookcompartiment bij bezettingsgraadklasse B1 een 'grenswaarde' van 9,2 geldt. Deze waarde moet worden vermenigvuldigd met de gebruiksoppervlakte van het compartiment dat op die totale vrije doorgang is aangewezen.

Bij bijvoorbeeld 300 m² gebruiksoppervlakte aan rookcompartiment (zie tabel 4) is de totale breedte van de toegangen dus minimaal 9,2 x 300 = 2760 mm, ofwel 2,76 m.

In tabel 4 is als bovengrens van de bandbreedte aangegeven dat er bij deze gebruiksoppervlakte en bezettingsgraadklasse maximaal 375 personen in dat rookcompartiment aanwezig mogen zijn. Teruggerekend betekent dit dat er 375 : 2,76 = 135 personen per minuut door een deur van 1 m breed⁴ kunnen vluchten⁵.

⁴ Deze waarde van 1 m deurbreedte per 135 personen waarvoor de gebruiksoppervlakte van een rookcompartiment naar omvang geschikt is, was ook al verwerkt in artikel 188a, lid 5, van het – niet in werking getreden – Staatsblad 1998, 618, zij het dat de redactie iets verschilde. In genoemd Staatsblad werd namelijk uitgegaan van een totale vrije doorgang van de toegangen van een rookcompartiment van ten minste 1 mm per 0,11 m² gebruiksoppervlakte bij bezettingsgraadklasse B1, terwijl er in het Bouwbesluit 2003 voor is gekozen om die waarde (d.m.v. de grenswaarde 9,2) uit te drukken in het aantal millimeters per 1 m². Behoudens kleine afrondingsverschillen leidt dat materieel tot soortgelijke uitkomsten.

⁵ Deze waarde sluit aan bij onderzoeken van Peschl (1971) en PRC-Bouwcentrum (1997), die aangeven dat 2,4 personen per

Ook indien er in werkelijkheid drie of meer deuren met elk een dagmaat van 1 meter aanwezig zouden zijn, dan mogen er – gegeven de gebruiksoppervlakte van 300 m² – toch niet meer dan 375 personen in dat rookcompartiment aanwezig zijn. Want de bovengrens van de bandbreedte van bezettingsgraadklasse B1 – en dus niet de totale aanwezige deurbreedte⁶ - is het juridisch toetsingskader voor het maximaal bij die klasse toegestane aantal personen.

Toegepast op de totale vrije doorgang van de toegangen van een verblijfsgebied of verblijfsruimte geeft dit – behoudens afrondingsverschillen - soortgelijke uitkomsten (zie artikel 2.146, lid 8, van het Bouwbesluit 2003).

Vanuit de bovengrenzen van de betreffende bandbreedten van de bezettingsgraadklasse mogen er voor rookcompartimenten dus nooit meer dan 135 personen per meter toegangsbreedte op die doorgang zijn aangewezen. Dit aantal van 135 personen is overigens in zoverre een extreme waarde omdat zo'n hoge feitelijke bezetting bij veel individuele gebruiksfuncties nooit aan de orde zal zijn en – wanneer die in een gebruiksfunctie wel aan de orde is – dat nooit permanent maar slechts op sommige momenten zo zal zijn.

3.1.4 Eisen bij een bezetting boven het maximum van bezettingsgraadklasse B1

In afdeling 2.17 van het Bouwbesluit 2003 “Vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment” is in artikel 2.145, lid 1, een functionele nieuwbouw-eis opgenomen, die inhoudt dat een rookcompartiment (en een subbrandcompartiment) voldoende veilig en snel moet kunnen worden verlaten. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat – *voor zover voor die gebruiksfunctie in tabel 2.145.1 (betreffende verblijfsgebieden en verblijfsruimten) of in tabel 2.145.2 (betreffende rookcompartimenten) voorschriften zijn opgenomen* – aan die functionele eis wordt voldaan door toepassing van die voorschriften. In samenhang bezien hebben dat eerste en tweede lid twee belangrijke consequenties.

In de eerste plaats heeft de regelgever door middel van prestatie-eisen in het Bouwbesluit 2003 zelf bepaald wanneer en bij welke gebruiksfunctie in beginsel sprake is van voldoende veilig en snel kunnen vluchten. Onder het oude Bouwbesluit, waarin op dat punt alleen een (abstract geformuleerde) functionele eis was opgenomen, was er een discretionaire ruimte voor de regeltoepasser om daar zelf invulling aan te geven. Met een prestatie-eis in het Bouwbesluit 2003

seconde (= 144 personen per minuut) normaal kunnen vluchten door een deur met een breedte van 1 m. Het betreffende onderzoek van PRC-Bouwcentrum is weer gebaseerd op Bijlage G van het “Brandbeveiligingsconcept, gebouwen met een publieksfunctie” van het Ministerie van BZK (1995) en “Menselijk gedrag bij brand”, Stichting Bouwresearch (rapport B 29-2).

Uit internationaal onderzoek blijkt dit Nederlandse niveau voor ontvluchten uit een ruimte vergelijkbaar te zijn met ons omringende landen.

⁶ De benadering die in het Bouwbesluit 2003 is opgenomen ten aanzien van de minimaal vereiste breedte van de totale vrije doorgang van toegangen, verschilt in drie opzichten van de benadering die in de (huidige) model-bouwverordening (Mbv) is opgenomen. In de eerste plaats is sprake van een verschil in terminologie. In de Mbv wordt alleen het begrip ruimte gehanteerd, terwijl het Bouwbesluit 2003 de begrippen rookcompartiment, verblijfsgebied en verblijfsruimte kent. In de tweede plaats is sprake van verschil in systematiek. In de Mbv is het maximaal aantal toe te laten personen afhankelijk van het aantal uitgangen, de breedte daarvan en de loopafstand; in het Bouwbesluit 2003 is dat aantal personen afhankelijk van het type ruimte, de bezettingsgraadklasse en de oppervlakte van de betreffende ruimte. Daarnaast is sprake van een inhoudelijk verschil. Ten aanzien van de vluchtcapaciteit per 1 m deurbreedte wordt in de Mbv namelijk uitgegaan van een (langzame, comfortabele) vluchtsnelheid van 90 personen per minuut, terwijl in het Bouwbesluit 2003 wordt uitgegaan van een (normale) vluchtsnelheid van 135 personen per minuut.

Uit dit laatste verschil mag echter niet worden geconcludeerd dat de benadering in de Mbv “dus” een brandveiligheidsfactor 1,5 groter is dan in het Bouwbesluit 2003 het geval is. Door het verschil in terminologie en systematiek van de Mbv en het Bouwbesluit 2003 zijn de eisen in het Bouwbesluit 2003 in het concrete geval soms iets soepeler, soms iets strenger dan in de Mbv.

Bijvoorbeeld: wanneer de totale vrije doorgang van de toegangen van een verblijfsruimte van 75 m² twee meter bedraagt, mogen zich op grond van het Bouwbesluit 2003 (bij bezettingsgraadklasse B1) toch niet meer dan maximaal 150 personen in die ruimte bevinden, terwijl de Mbv in dat geval maximaal 0.9 x 200 = 180 personen toestaat indien die ruimte meer dan één uitgang heeft en de gezamenlijke breedte van die uitgangen twee meter is (zie Mbv, bijlage 3 van de toelichting).

is dat dus niet meer het geval, bijvoorbeeld ten aanzien van de totale vrije doorgang van toegangen biedt de prestatie-eis in het besluit geen ruimte meer voor een eigen gemeentelijke invulling, zoals de 1 m deurbreedte per 90 personen.

In de tweede plaats is, door de hiervoor cursief weergegeven voorschriften, de reikwijdte van de in genoemde tabellen opgenomen voorschriften beperkt tot *aan bezettingsgraadklassen gerelateerde gebruiksfuncties*. In die tabellen 2.145.1 en 2.145.2 zijn (in de vorm van prestatie-eisen) immers aan bezettingsgraadklassen gerelateerde voorschriften opgenomen, zodat de betreffende prestatie-eisen op grond van artikel 2.145, lid 2, formeel niet gelden voor gebruiksfuncties die buiten de reikwijdte van die klassen vallen. Daarbij kan worden gedacht aan gebruiksfuncties met een bezetting die hoger is dan de bovengrens van de zwaarste bezettingsgraadklasse (B1) toestaat, dus een bezetting kleiner of gelijk aan 0,8 m² gebruiksoppervlakte aan rookcompartiment per persoon, respectievelijk 0,5 m² vloeroppervlakte aan verblijfsgebied of verblijfsruimte per persoon⁷, zoals bijvoorbeeld bij discotheken het geval kan zijn.

Dat betekent evenwel niet dat een gebruiksfunctie met een hogere bezetting dan de bovengrens van bezettingsgraadklasse B1, niet gerealiseerd mag worden. Zo'n gebruiksfunctie is toegestaan mits de betreffende ruimten voldoende veilig en snel kunnen worden verlaten. Evenals onder het oude Bouwbesluit laat het Bouwbesluit 2003 *in zo'n geval* discretionaire ruimte voor de regeltoepasser om zelf te bepalen of in een individuele situatie aan die (abstract geformuleerde) functionele eis van artikel 2.145, lid 1, wordt voldaan.

Daarbij zal op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) evenwel niet lichtvaardig van de in de tabellen 2.145.1 en 2.145.2 genoemde prestatie-eisen voor klasse B1 kunnen worden afgeweken. De prestatie-eisen voor klasse B1 kunnen hier overigens vaak een goede oplossing bieden, bijvoorbeeld:

- De draairichting van de deuren die toegang geven tot een verblijfsgebied of verblijfsruimte (artikel 2.146, lid 9) of tot een rookcompartiment (artikel 2.148, lid 4) zal ook bij een hogere bezetting niet tegen de vluchtrichting mogen zijn. Deze prestatie-eisen voor klasse B1 zullen aldus ook bij een hogere bezetting kunnen worden toegepast.
- De prestatie-eisen voor klasse B1 kunnen voor de bepaling van de breedte van de totale vrije doorgang van de toegangen van een verblijfsgebied of verblijfsruimte (artikel 2.146, lid 8) of van een rookcompartiment (artikel 2.148, lid 3) naar rato van de hogere bezetting worden toegepast. Wanneer men bijvoorbeeld 500 in plaats van de maximaal bij klasse B1 toegestane 375 personen wil toelaten in een rookcompartiment met een gebruiksoppervlakte van 300 m² (zie tabel 4), dan kan de voor 375 personen voorgeschreven minimale totale deurbreedte (= 2,76 m, zie eerder rekenvoorbeeld) evenredig worden opgehoogd tot 2,76 m x (500 : 375) = 3,68 m. Terugrekenend betekent dit dat er ook in die situatie 500 : 3,68 = 135 personen per minuut door een deur van 1 m breed kunnen vluchten.

Indien bij een hogere bezetting dan de bovengrens van klasse B1 zo'n toepassing van de prestatie-eisen niet tot de gewenste oplossing kan leiden, dan zal op een andere wijze invulling gegeven kunnen worden aan de functionele eis van artikel 2.145, lid 1, zodat alsnog ten minste dezelfde mate van (brand)veiligheid zal worden bereikt. Alhoewel voor een hogere bezetting dan klasse B1 formeel geen sprake kan zijn van gelijkwaardigheid in de zin van artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003 (het besluit stelt hier geen prestatie-eis, dus kan er ook geen sprake zijn van afwijking van een prestatie-eis), kan deze *gelijkwaardigheidsbepaling* in die situatie uitkomst bieden, bijvoorbeeld door extra voorzieningen aan vluchtwegen (zie ook onderdeel 10 "Bekendmaking gelijkwaardige bouwtechnische oplossingen").

⁷ In het in noot 2 genoemde Stb. 1998, 618, was voor de zwaarste bezettingsgraadklasse (B1) nog geen bovengrens opgenomen. Consequentie daarvan was dat de eisen van die bezettingsgraadklasse ook van toepassing zouden zijn bij extreem hoge bezettingen (die theoretisch tot 0,0 m² gebruiksoppervlakte per persoon in een rookcompartiment konden oplopen). Mede naar aanleiding van de gebeurtenissen te Volendam is er vervolgens voor gekozen om in het Bouwbesluit 2003 toch een bovengrens voor de bezettingsgraadklasse B1 op te nemen (zie tabel 2).

3.1.5 Betekenis van de 'rekenwaarde'

Om in de ontwerpfase het werken met de bandbreedten van de bezettingsgraadklassen te vereenvoudigen, zijn zogenoemde rekenwaarden vermeld in de toelichtingen bij de Ministeriële Regeling Bouwbesluit 2003⁸, het (niet in werking getreden) Stb. 1998, 618, en ook in het Praktijkboek Bouwbesluit. Deze rekenwaarden sluiten aan op de personenberekening die werd toegepast bij de model-bouwverordening 1992 en hebben voor de ontwerppraktijk een ondersteunende functie:

bij toepassing van deze rekenwaarden in de ontwerpfase van het bouwproces, zal het ontwerp in elk geval binnen de bandbreedte van de betreffende eisen van het Bouwbesluit 2003 passen.

Bij de toetsing in het kader van een bouwvergunning mag de gemeente de genoemde rekenwaarden niet als bouwtechnische eis van het Bouwbesluit 2003 hanteren, want zij dient te toetsen aan de totale bandbreedte van de bezettingsgraadklasse. Deze rekenwaarden hebben dus voornamelijk een (ondersteunende) functie voor de ontwerppraktijk.⁹

3.2 Bestaande bouwwerken

3.2.1 Voorschriften voor bestaande bouw in Bouwbesluit 2003

Het niveau van de bouwtechnische eisen in het Bouwbesluit 2003 is voor bestaande bouwwerken hoofdzakelijk afgeleid van de oudste in ons land bekende gemeentelijke en provinciale bouwvoorschriften uit begin vorige eeuw. Daarbij is in beginsel gekozen voor de laagste eisen die in de betreffende documenten zijn gesteld. Reden hiervoor is dat uit het oogpunt van verworven rechten in beginsel geen verdergaande eisen mogen worden gesteld dan die welke golden op het moment waarop de bouwvergunning voor het bouwwerk werd verleend (het zogenaamde 'rechtens verkregen niveau'). Het Bouwbesluit 2003 bevat voor de bestaande utiliteitsbouw minimum eisen in het kader van veiligheid en gezondheid en enkele eisen voor de bruikbaarheid. Dit betekent dat de eisen voor de bestaande bouw absolute 'bodemeisen' zijn waar elk bestaand bouwwerk ten minste aan moet voldoen. De betreffende eisen voor bestaande bouwwerken zijn niet gekoppeld aan het aantal aanwezige personen, maar alleen gerelateerd aan gebruiksoppervlakten of vloeroppervlakten. Deze minimum eisen voor de bestaande bouw komen in grote lijnen overeen met de lichtste bezettingsgraadklasse die voor de betreffende gebruiksfunctie is toegestaan volgens de nieuwbouweisen (zie tabel 3). In tegenstelling tot de nieuwbouwvoorschriften zijn in de voorschriften voor bestaande utiliteitsgebouwen van het Bouwbesluit 2003 dus geen bezettingsgraadklassen opgenomen.

Nagenoeg elk bestaand bouwwerk zal ruimschoots aan deze bouwtechnische bodemeisen voldoen. Verreweg de meeste bouwwerken zijn immers na het begin van de vorige eeuw gebouwd en de tijdens die bouw van toepassing zijnde nieuwbouweisen zullen bijna altijd tot een hoger bouwtechnisch kwaliteitsniveau dan het bodemniveau voor bestaande bouwwerken hebben geleid. Door onderhoud maar ook door verbeteringen en verbouwingen waarop de nieuwbouweisen van de bouwtechnische regelgeving (sedert 1992: het Bouwbesluit) van toepassing zijn, zal het bouwtechnisch kwaliteitsniveau van veel bestaande utiliteitsgebouwen het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit 2003 kunnen benaderen (en vaak zelfs overschrijden).

⁸ De vermelding van de rekenwaarde in de toelichting bij de *functionele* eis voor de opvang- en doorstroomcapaciteit dient als handreiking aan de bouwpraktijk. Toepassing van de rekenwaarde biedt de ontwerppraktijk enig houvast dat, bij invulling van de voorbeeldformule in de toelichting, zal kunnen worden voldaan aan de betreffende functionele eis in de Regeling Bouwbesluit 2003. In overleg met het Landelijk Netwerk voor Brandpreventie (LNB), Nibra en BZK zal worden onderzocht of het mogelijk is deze voorbeeldformule te optimaliseren en als concrete *prestatie-eis* voor de opvang- en doorstroomcapaciteit in het Bouwbesluit 2003 op te nemen.

⁹ De in 2002 herziene versie van het handboek "Brandveiligheid: Ontwerpen en Toetsen", uitgegeven door Nibra, SBR en BNA, interpreteert de eisen in het Bouwbesluit 2003 op een juridisch onjuiste wijze. De in deze publicatie opgenomen rekenvoorbeelden zijn uitsluitend gebaseerd op deze zogenaamde "rekenwaarde", terwijl de (juridisch bindende) bovengrenzen van de bandbreedten van de bezettingsgraadklassen worden genegeerd. Toepassing van de rekenwaarde *bij een ontwerp* geeft op zich geen strijd met de eisen in het Bouwbesluit 2003, maar zal veelal leiden tot hogere bouwkosten, terwijl de maximale toelaatbare bezetting van een ruimte lager uitvalt. Gemeenten moeten bij de bouwkundige toetsing uitgaan van de bovengrens van de bandbreedte.

3.2.2 Doorwerking nieuwbouwvoorschriften naar bestaande bouw

De nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 werken op twee manieren door naar bestaande gebouwen.

In de eerste plaats dient op grond van artikel 4 van de Woningwet een (gehele of gedeeltelijke) vernieuwing, verandering of vergroting van een bestaand gebouw aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003 te voldoen, zij het dat dit besluit aan burgemeester en wethouders een (geclausuleerde) bevoegdheid geeft om van die voorschriften ontheffing te verlenen tot een bij dat voorschrift aangegeven niveau. Daarbij wordt nog opgemerkt dat bij *gedeeltelijke* vernieuwing, verandering of vergroting van een gebouw niet het gehele gebouw maar uitsluitend het aan te passen deel aan de nieuwbouweisen moet voldoen (zie artikel 4 van de Woningwet). Dat neemt niet weg dat de bouwer/constructeur bij verbouw het reeds bestaande deel van het bouwwerk dat als gevolg van die verbouwing zwaarder wordt belast, of daarom juist aangepast moet worden, eveneens in ogenschouw zal moeten nemen.¹⁰ Dat geldt evenzeer voor de toetsende gemeente. In de tweede plaats bevat hoofdstuk III van de Woningwet een aantal aanschrijfbevoegdheden (o.m. artikel 17), waarmee burgemeester en wethouders het treffen van voorzieningen aan een gebouw kunnen opleggen. Deze gemeentelijke bevoegdheid mag slechts worden gebruikt indien die voorzieningen als “noodzakelijk” kunnen worden aangemerkt. Toegesplitst op de vrije doorgang van toegangen betekent dat derhalve ook dat de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 inzake bezettingsgraadklassen en de minimaal vereiste vrije doorgang van toegangen in een *individueel* geval aldus doorwerking kunnen hebben naar een bestaand utiliteitsgebouw.

4. Aanschrijving op grond van de Woningwet t.a.v. de eisen in het Bouwbesluit 2003

4.1 Aanschrijven wegens strijd met de voorschriften voor bestaande bouw

Indien een bestaand utiliteitsgebouw niet voldoet aan de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen eisen voor bestaande bouwwerken kunnen burgemeester en wethouders handhavend optreden door gebruik te maken van het aanschrijfinstrumentarium in hoofdstuk III van de Woningwet. Met een aanschrijving gebaseerd op het eerste lid van artikel 17 van de Woningwet kan de eigenaar van het betreffende bouwwerk worden verplicht om de bouwkundige voorzieningen te treffen die nodig zijn om het bouwwerk (weer) te laten voldoen aan de eisen voor bestaande bouwwerken (het ‘bodemniveau’). Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de Woningwet is de eigenaar dan wel zijn rechtsopvolger verplicht om aan een gegeven aanschrijving te voldoen. Wordt deze plicht niet nagekomen dan is sprake van een overtreding waartegen ingevolge artikel 125 van de Gemeentewet met bestuursdwang dan wel ingevolge artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht met een last onder dwangsom kan worden opgetreden. Bovendien is zo’n overtreding in artikel 107 van de Woningwet strafbaar gesteld met hechtenis van ten hoogste vier maanden of een geldboete van de tweede categorie.

4.2 Aanschrijven wegens strijd met de nieuwbouwvoorschriften (het treffen van noodzakelijke aanvullende voorzieningen)

Zoals in onderdeel 3.2 aangegeven, bevatten de voorschriften voor bestaande utiliteitsgebouwen van het Bouwbesluit 2003 een lager kwaliteitsniveau dan de voorschriften voor nieuwbouw. Hoofdstuk III van de Woningwet bevat een aanschrijfbevoegdheid (o.m. artikel 17), waarmee burgemeester en wethouders het treffen van voorzieningen aan een gebouw kunnen opleggen indien dat bestaande gebouw (wegens strijd met de *nieuwbouwvoorschriften*) die voorzieningen noodzakelijk behoeft. Zo’n aanschrijving krachtens artikel 17, eerste lid, van de Woningwet kan er dan ten hoogste toe strekken dat de betreffende gebruiksfunctie zal voldoen aan het in het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven kwaliteitsniveau voor nieuw te bouwen bouwwerken.

Alhoewel het een gemeentelijke taak is om te bezien bij welke bestaande bouwwerken er een noodzaak bestaat tot het treffen van aanvullende voorzieningen, mag de toepassing van deze

¹⁰Zo zal ingeval van ‘optoppen’ van een gebouw alleen de extra etage aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003 moeten voldoen. Maar bovendien zal moeten worden bezien of die extra verdieping de constructieve veiligheid van het gehele bouwwerk (bestaand en nieuw) niet in gevaar brengt, wat weer tot noodzakelijke aanpassing van het bestaande deel kan leiden.

aanschrijvingsbevoegdheid niet leiden tot een praktijk waarin *generiek* verplichtingen worden opgelegd tot het treffen van aanvullende voorzieningen, in aanvulling op de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor bestaande bouw. Want dan zouden burgemeester en wethouders generiek een eigen gemeentelijk bouwtechnisch kwaliteitsniveau gaan bepalen, terwijl de wetgever het bepalen van het in ons land generiek geldende bouwtechnische kwaliteitsniveau van bouwwerken, ter vereenvoudiging en vermindering van regelgeving, in artikel 2 van de Woningwet heeft toebedeeld aan het rijk.

Daarom kan deze gemeentelijke bevoegdheid slechts worden gebruikt indien deze voorzieningen *in het concrete geval* als “noodzakelijk” kunnen worden aangemerkt. Die noodzaak kan bijvoorbeeld voortvloeien uit een wijziging van het gebruik van een bouwwerk, een specifieke indeling van een bouwwerk of zeer intensief gebruik van de gebruiksfunctie. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen bij gebruiksfuncties waar sprake is geweest van een gebruik, anders dan waarvoor die functie destijds is gebouwd. Ook kan gedacht worden aan bestaande bouwwerken waar vaak sprake is van een zeer intensief gebruik zoals bijvoorbeeld sommige bijeenkomstfuncties (theaters, horecagelegenheden en kinderopvang) en onderwijsfuncties.

Het genoemde *noodzakelijkheidscriterium* brengt een specifieke motiveringsplicht bij het toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid in het concrete geval met zich mee. Indien burgemeester en wethouders van deze bevoegdheid gebruik maken, moet voor de individuele gebruiksfunctie aangegeven worden waarom de kwaliteit daarvan in relatie tot het door het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven kwaliteitsniveau in de desbetreffende situatie niet toereikend is en waarom het noodzakelijk is dat aanvullende voorzieningen getroffen worden.

Hoewel het uitvaardigen van een aanschrijving tot het treffen van aanvullende voorzieningen noodzakelijk moet zijn, blijft hier sprake van een discretionaire bevoegdheid, waarbij het “noodzakelijkheidvereiste” ertoe moet leiden dat niet lichtvaardig via het opleggen van verplichtingen een hoger kwaliteitsniveau dan het in het Bouwbesluit 2003 opgenomen kwaliteitsniveau voor een bestaand bouwwerk als algemene regel gaat gelden. Het gegeven dat de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen voorschriften voor een bestaand bouwwerk in beginsel toereikend moeten worden geacht – en het gegeven dat het werkelijke bouwtechnische kwaliteitsniveau van een gebruiksfunctie dit veelal ruimschoots overtreft – draagt hier aan bij. Dit brengt met zich dat de desbetreffende bevoegdheid per definitie slechts toepasbaar kan zijn op een beperkt aantal bijzondere gevallen.

Vastgestelde gemeentelijke beleidsregels zouden kunnen bijdragen aan een deugdelijke motivering van het noodzakelijkheidvereiste, waarbij wordt opgemerkt dat als een gebruiksfunctie niet beantwoordt aan die (algemene) gemeentelijke beleidsregels, de noodzaak voor het treffen van aanvullende voorzieningen *voor die individuele gebruiksfunctie* nog niet direct bestaat.

Een verwijzing naar het kwaliteitsniveau waarop destijds bouwvergunning voor het bouwwerk is verleend (het “rechtens verkregen niveau”) zou mogelijk ook een deugdelijke onderbouwing van de noodzaak tot aanschrijven kunnen zijn. Als uitgangspunt mag worden aangenomen dat als een gebruiksfunctie eenmaal is gebouwd, de bouwtechnische kwaliteit niet substantieel achteruit mag gaan. Op een verbouwing zijn de nieuwbouweisen in het Bouwbesluit 2003 van toepassing, waarbij er in het algemeen geen reden is om ontheffing te verlenen tot onder het kwaliteitsniveau dat reeds aanwezig is. Maar ook hier geldt dat als een bouwwerk niet (meer) voldoet aan de destijds geldende voorschriften, dat op zichzelf nog geen *noodzaak* oplevert voor het treffen van voorzieningen.

Kort samengevat betekent dit dat bij het uitvaardigen van zo'n aanschrijving per individueel geval uitdrukkelijk gemotiveerd moet worden:

- a. waarom het noodzakelijk is dat aanvullende voorzieningen aan dat specifieke gebouw met die specifieke gebruiksfunctie getroffen moeten worden, en
- b. waarom daartoe juist die specifieke voorzieningen getroffen moeten worden.

5. Gebruiksvergunning

Op grond van de gebruiksbepalingen die, gelet op artikel 8 van de Woningwet, in de gemeentelijke bouwverordening dienen te worden opgenomen, kunnen aanvullende niet-bouwkundige voorzieningen zijn geformuleerd, die samen met het Bouwbesluit 2003 moeten leiden tot een brandveilig bouwwerk. In de model-bouwverordening van de VNG is die verplichting tot het opnemen van gebruiksbepalingen onder meer uitgewerkt in de rechtsfiguur “gebruiksvergunning”. Deze is vereist in situaties die gevaar kunnen opleveren door een verhoogde kans op brand dan wel een verhoogde kans op negatieve gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand. In die uitwerking is er voor gekozen de geldigheidsduur van de gebruiksvergunning niet te beperken. Bij gewijzigde inzichten omtrent de risico’s en/of gewijzigde omstandigheden buiten het bouwwerk kunnen burgemeester en wethouders zo nodig nieuwe voorwaarden aan de vergunning verbinden en de eerder gestelde voorwaarden wijzigen of intrekken. Wanneer in zo’n geval zelfs door het stellen of wijzigen van voorwaarden niet mogelijk blijkt het brandveiligheidsbelang voldoende te beschermen, kunnen zij de vergunning in het uiterste geval intrekken. Bij een wijziging van het gebruik van het bouwwerk is een nieuwe gebruiksvergunning vereist. Deze uitwerking in de model-bouwverordening omvat een evenwichtige benadering van enerzijds het brandveiligheidsbelang en anderzijds het belang van de vergunninghouder.

Voor het verlenen van een gebruiksvergunning is het vertrekpunt dat de betreffende gebruiksfunctie voldoende veiligheid biedt voor de gebruikers. Daartoe worden de bouwtechnische staat van dat bouwwerk en de aard en de intensiteit van het feitelijk gebruik van die functie in samenhang beoordeeld. Als een gebruiksfunctie in het concrete geval dan feitelijk niet blijkt te voldoen aan het noodzakelijk geachte veiligheidsniveau zal altijd moeten worden gezocht naar een maatoplossing, waarbij door middel van een combinatie van inrichtingstechnische, gebruiksbepalende en bouwtechnische ingrepen de betreffende gebruiksfunctie op het vereiste veiligheidsniveau wordt gebracht. Daarbij is van belang dat deze ingrepen niet afzonderlijk maar in onderlinge samenhang worden beoordeeld en dat ook de kosten van de verschillende mogelijke ingrepen in beschouwing worden genomen. Het wettelijke noodzakelijkheidvereiste ten aanzien van het afdwingen van aanvullende bouwtechnische voorzieningen brengt met zich dat een bouwtechnische ingreep alleen aan de orde is als het vereiste niveau in redelijkheid niet met inrichtingstechnische ingrepen of een gebruiksbepaling kan worden bereikt. Voor zover de gemeente een bouwtechnische ingreep noodzakelijk acht en de exploitant van de gebruiksfunctie die ingreep niet vrijwillig wil realiseren, kan zij die ingreep overigens niet door het stellen van bouwtechnische voorwaarden bij de gebruiksvergunning bewerkstelligen, ongeacht of het een bouwvergunningvrije of een bouwvergunningplichtige ingreep betreft (zie daartoe ook onderdeel 6 “Relatie Bouwbesluit 2003, gebruiksvoorschriften en aanschrijfinstrumentarium”).

5.1 Gebruiksfunctie gebouwd volgens de eisen van het Bouwbesluit 2003

Een volgens de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003 gebouwde gebruiksfunctie zal ten minste het bouwtechnische kwaliteitsniveau hebben dat dit besluit voorschrijft. Indien de aard en intensiteit van het gebruik daarvan niet anders zijn dan voorzien bij de aanvraag om bouwvergunning, dan zal de gebruiksvergunning niet op grond van de bouwtechnische kwaliteit van het bouwwerk mogen worden geweigerd. De brandveiligheid van bouwwerken kan veelal niet alleen worden bereikt door het stellen van bouwkundige eisen. Indien de noodzaak daartoe leidt moeten de aanvullende niet-bouwkundige voorschriften in de bouwverordening er samen met de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003 toe leiden dat een bouwwerk ook brandveilig gebruikt kan worden. Aan een gebruiksvergunning kunnen voorwaarden worden verbonden. Deze gebruiksvoorwaarden kunnen onder meer betrekking hebben op een brandmeldinstallatie, een ontruimingsinstallatie, rook- en warmteafvoerinstallaties en blusmiddelen en ook op het aantal toe te laten personen. De regels die worden gegeven voor het aantal toe te laten personen mogen er echter niet toe leiden, dat minder personen mogen worden toegelaten dan is voorzien bij verlening van de bouwvergunning.

Een andere situatie is wanneer het bij de aanvraag om gebruiksvergunning opgegeven aantal personen hoger is dan de bovengrens van de bezettingsgraadklasse die bij de aanvraag om bouwvergunning was aangegeven. In dat geval kan de gebruiksvergunning zo nodig met een beperkende voorwaarde ten aanzien van het maximaal aantal toe te laten personen worden verleend.

5.2 Gebruiksfunctie gebouwd volgens de eisen van het oude Bouwbesluit of eerder

De bouwtechnische kwaliteit van een langer bestaand bouwwerk zal op het moment van beoordeling veelal het niveau hebben waarop destijds de bouwvergunning is verleend (het zogenoemde 'rechtens verkregen niveau') en ligt daarom bijna altijd ruim boven het niveau dat het Bouwbesluit 2003 als bodemniveau voor bestaande bouwwerken vereist. Het werkelijke niveau zal bij betrekkelijk recent opgeleverde bouwwerken het huidige nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit 2003 vaak benaderen of overschrijden. Daarnaast kan er bij een individuele gebruiksfunctie sprake zijn van een bijzondere situatie met een gelijkwaardige veiligheid, waardoor deze situatie mede bijdraagt aan het veilig kunnen ontvluchten. Te denken valt daarbij aan een steenachtig kerkgebouw, met een inrichting die een relatief lage permanente vuurbelasting vormt en een behoorlijk hoog plafond, waardoor het langer duurt voordat de aanwezige personen door de afkoelende - dus zakkende - rook in een gevaarlijke situatie belanden. Ook kan een bestaande voorziening voor de afvoer van rook in een atrium of in een andere ruimte een extra bijdrage leveren aan gelijkwaardige veiligheid.

Het zal bovenal vaak van de intensiteit van het feitelijk gebruik en het soort bouwwerk afhangen of de huidige bouwtechnische staat van de gebruiksfunctie voor dit type gebruik voldoende veiligheid kan bieden. Zo ja, dan dient de gebruiksvergunning te worden verleend. Wordt de gebruiksfunctie feitelijk gebruikt door een groter aantal personen dan waarvoor het bouwwerk bouwtechnisch geschikt is, dan kan de gemeente bij haar beoordeling rekening houden met dit grotere aantal personen en uitgaan van eisen die zijn gerelateerd aan de voor nieuwbouw gegeven bezettingsgraadklassen.

Als door eventueel gebruikstechnische aanpassingen alsnog voldoende veiligheid kan worden gegarandeerd, dan zal, eventueel onder beperkende voorwaarden ten aanzien van het maximale aantal personen, de gebruiksvergunning kunnen worden verleend.

5.3 Verdere voorwaarden en uitzonderingen

Zowel voor gebruiksfuncties die zijn gebouwd conform het Bouwbesluit 2003 als voor eerder gebouwde gebruiksfuncties gelden bovendien de volgende voorwaarden en uitzonderingen.

5.3.1 Gebruik conform gebruiksfunctie

Ook wanneer het feitelijk gebruik op zich overeenstemt met de op het gebouw van toepassing zijnde gebruiksfunctie zal in de praktijk soms toch een onvoorzien gevaar voor de gebruikers kunnen ontstaan. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn door de inrichting van het gebouw of door een ander type gebruik dan ten tijde van de bouwvergunning was voorzien (bijvoorbeeld geen doorsnee type bezoekers maar vooral kwetsbare groepen zoals hoogbejaarden, gehandicapten of kinderen). In dat geval kunnen nadere gebruiksvoorwaarden bij de te verstrekken gebruiksvergunning worden gesteld.

Als het niet mogelijk blijkt om het brandveiligheidsbelang voldoende te beschermen met het stellen van gebruiksvoorwaarden, dan zal de gebruiksvergunning in het uiterste geval moeten worden geweigerd.

Datzelfde geldt ingeval de gebruiksfunctie eerst bouwkundig aangepast zou moeten worden op het feitelijk te verwachten gebruik en de benodigde bouwkundige aanpassingen in dat geval niet mogelijk zijn, of de exploitant de noodzakelijke aanpassingen van het bouwwerk niet wenst aan te brengen.

Bij ernstig gevaar voor de gebruikers kan het gebruik van de functie door de gemeente, met toepassing van de aanschrijfbevoegdheden, worden gestaakt tot het moment dat de gebruiksfunctie in de vereiste bouwtechnische staat is gebracht of het gebruik in overeenstemming

met de eerder verleende bouwvergunning is gebracht (zie artikel 17, derde en vierde lid, van de Woningwet).

5.3.2 Wijziging van gebruiksfunctie

Als het gebouw gebruikt gaat worden voor een andere gebruiksfunctie (bijvoorbeeld café in plaats van winkel), kan de gebruiksvergunning worden verleend wanneer het gebouw aan de bouwtechnische eisen voor die gewijzigde gebruiksfunctie voldoet en het overigens ook mogelijk blijkt om het brandveiligheidsbelang door het stellen van gebruiksvoorwaarden voldoende te beschermen.

Als de gebruiksfunctie niet door eventueel benodigde bouwtechnische aanpassingen alsnog voor de gewijzigde functie geschikt wordt gemaakt, of niet geschikt te maken is, kan de gebruiksvergunning worden geweigerd. Dit betekent dat het zodanig in gebruik nemen van die gebruiksfunctie op grond van de bouwverordening is verboden.

5.3.3 Wijziging van de bezetting

In de praktijk kan het voorkomen dat de feitelijke intensiteit van het gebruik van een gebruiksfunctie in de loop der tijd gaat afwijken van de oorspronkelijk verwachte intensiteit. Wanneer het maximale aantal aanwezige personen in zo'n geval lager wordt dan oorspronkelijk werd verwacht, zal dat vanuit het oogpunt van brandveilig gebruik geen probleem zijn. Zo'n probleem kan echter wel ontstaan wanneer dat maximale aantal personen uitgroeit boven het aantal op basis waarvan indertijd de bouw- en gebruiksvergunning zijn verleend, bijvoorbeeld omdat door dat grotere aantal personen de bovengrens van de bandbreedte van de bezettingsgraadklasse wordt overschreden. De model-bouwverordening voorziet erin dat dergelijk gebruik in afwijking van de gebruiksvergunning een strafbaar feit is en dat die vergunning zo nodig kan worden ingetrokken. Daarnaast bevat het derde lid van artikel 17 van de Woningwet de bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om in zo'n geval door een aanschrijving te bewerkstelligen dat het gebruik weer met de gebruiksvoorschriften in overeenstemming wordt gebracht. Op grond van het vierde lid van dat artikel kunnen zij in die aanschrijving tevens bepalen dat het gebruik tijdelijk moet worden gestaakt ingeval die aanschrijving met het oog op gevaar (of ernstige hinder) geschiedt. In het algemeen zal het echter het meest voor de hand liggen dat de brandveiligheid van het bouwwerk en het gebruik daarvan door een combinatie van bouw- en installatietechnische aanpassingen weer op een verantwoord te achten niveau wordt gebracht.

6. Relatie Bouwbesluit 2003, gebruiksvoorschriften en aanschrijfinstrumentarium

Zoals uit het voorgaande blijkt, bestaat onderling een nauwe relatie tussen de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit 2003, de voorschriften van de bouwverordening inzake brandveilig gebruik van bouwwerken en de voorschriften van de Woningwet inzake het aanschrijven.

Die drie juridische regimes kunnen in de praktijk op het niveau van het individuele bouwwerk samenlopen. Door een afgestemde praktijktoepassing daarvan kan de gemeente in het concrete geval een verantwoord brandveiligheidsniveau bewerkstelligen. In dat verband is met name van belang dat de voorschriften van de bouwverordening inzake het brandveilig gebruik van bouwwerken ondergeschikt zijn aan het Bouwbesluit 2003 en de Woningwet. Dit heeft de volgende consequenties:

- 1 De gebruiksvergunning mag voor nieuw gebouwde gebruiksfuncties niet op bouwtechnische gronden worden geweigerd wanneer:
 - a. de gebruiksfunctie voldoet aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003,
 - b. het in de aanvraag voor de gebruiksvergunning aangegeven gebruik overeenstemt met het in de bouwvergunning aangegeven gebruik, en
 - c. het maximale aantal personen binnen de bandbreedte van de van toepassing zijnde

bezettingsgraadklasse van het Bouwbesluit 2003 ligt.

Toegesplitst op de vrije doorgang van toegangen betekent dit dat in de regel - wanneer het aantal personen niet hoger is dan de bovengrens van de bezettingsgraadklasse aangeeft - de gebruiksvergunning dan niet op die grond mag worden geweigerd en dat in de gebruiksvergunning dat maximaal toe te laten aantal personen ook niet op die grond mag worden beperkt. Behoudens indien nadere gebruiksvoorwaarden moeten worden gesteld zoals eerder genoemd in onderdeel 5.3.1 "Gebruik conform gebruiksfunctie", zoals een ander type gebruik dan ten tijde van de bouwvergunning was voorzien (bijvoorbeeld geen doorsnee bezoekers maar vooral kwetsbare groepen).

- 2 Het onder punt 1 gestelde is ook van toepassing indien bouwvergunning is verleend voor een nieuwe gebruiksfunctie met een hogere bezetting dan bezettingsgraadklasse B1 toestaat, mits het in de aanvraag om gebruiksvergunning aangegeven maximaal aantal personen niet meer bedraagt dan het in de aanvraag om bouwvergunning aangegeven aantal personen. Toegesplitst op de vrije doorgang van toegangen betekent dit dat de gebruiksvergunning dan niet op bouwtechnische gronden mag worden geweigerd en dat in de gebruiksvergunning dat maximaal toe te laten aantal personen ook niet op die grond mag worden beperkt (behoudens indien ook hier nadere gebruiksvoorwaarden moeten worden gesteld zoals eerder genoemd in onderdeel 5.3.1).
- 3 Zowel voor nieuwbouw als voor de bestaande bouw is de actuele bouw- en installatietechnische staat van de individuele gebruiksfunctie het vertrekpunt voor de beoordeling van de brandveiligheid van die functie. Voorzover de brandveiligheid van een bestaande gebruiksfunctie in het concrete geval niet op het gewenste niveau is, zijn er drie mogelijkheden:
 - a. de brandveiligheid wordt door een combinatie van bouwkundige en installatietechnische ingrepen alsnog op het gewenste niveau gebracht. Zulke bouwkundige ingrepen moeten in beginsel voldoen aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003, tenzij burgemeester en wethouders op onderdelen ontheffing van die nieuwbouweisen hebben verleend (zie onderdeel 3.2.2). Zonodig kan de gemeente ook installatietechnische voorwaarden in de gebruiksvergunning opnemen;
 - b. de gebruiksvergunning wordt afgegeven onder gebruiksbeperkende voorwaarden, bijvoorbeeld door beperkingen op te leggen aan het maximaal aantal toe te laten personen;
 - c. de gebruiksvergunning wordt – in het uiterste geval - geweigerd. Niet elk bestaand gebouw is immers voldoende brandveilig (te maken) voor elke gebruiksfunctie, elk type gebruik en elke intensiteit van het gebruik.

Voor zover de gebruiksfunctie, ook na mogelijke noodzakelijke bouwkundige ingrepen, niet op alle onderdelen aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003 voldoet, kan het eventueel daarmee samenhangende tekortschieten van het niveau van brandveiligheid worden gecompenseerd door verdergaande installatietechnische voorwaarden en/of gebruiksbeperkende voorwaarden in de gebruiksvergunning op te nemen. Dergelijke voorwaarden zijn toegestaan mits zij niet in strijd met de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 zijn. Bijvoorbeeld:

- indien de totale vrije doorgang van de toegangen niet aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003 voldoet, kan het maximaal aantal toe te laten personen door een gebruiksbeperkende voorwaarde worden afgestemd op de feitelijk aanwezige totale vrije doorgang;
- indien die doorgang wel aan die nieuwbouweisen voldoet, mag dat aantal personen niet verder worden beperkt dan de bovengrens van de van toepassing zijnde bezettingsgraadklasse van het Bouwbesluit 2003 aangeeft (behoudens indien ook hier nadere gebruiksvoorwaarden moeten worden gesteld zoals eerder genoemd in

onderdeel 5.3.1).

- 4 Voor zover de gebruiksfunctie niet aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003 voldoet, een bouwtechnische aanpassing van het gebouw noodzakelijk is en de exploitant van de

gebruiksfunctie die aanpassing niet vrijwillig wil realiseren, kan de gemeente die aanpassing niet door het stellen van bouwtechnische voorwaarden bij de gebruiksvergunning bewerkstelligen. Bij *bestaand* gebruik van de gebruiksfunctie zal zij de bouwtechnische aanpassing dan door middel van een aanschrijving op grond van de Woningwet kunnen realiseren. Bij *voorgenomen* gebruik zal de gemeente de aanvraag om gebruiksvergunning kunnen aanhouden totdat het gebouw bouwtechnisch is aangepast of zal zij - in het uiterste geval – de gebruiksvergunning kunnen weigeren.

- 5 Ten aanzien van het kwaliteitsniveau van een noodzakelijke bouwkundige aanpassing geldt dat de door de gemeente vereiste bouwtechnische kwaliteit nooit hoger mag zijn dan het nieuwbouwniveau in het Bouwbesluit 2003. Nog daargelaten dat juridisch bezien voorschriften van het Bouwbesluit 2003 niet terzijde kunnen worden geschoven door voorschriften van de bouwverordening, is dat ook logisch. Het zou bijvoorbeeld ongewenst zijn wanneer de exploitant van een nieuw opgeleverde gebruiksfunctie naar aanleiding van zijn aanvraag om gebruiksvergunning geconfronteerd zou worden met aanvullende bouwtechnische eisen in relatie tot het maximaal toe te laten aantal personen. Evenzeer zou het ongewenst zijn wanneer de eisen ten aanzien van bestaande gebruiksfuncties strenger zouden zijn dan de eisen die ten aanzien van nieuw gebouwde gebruiksfuncties worden gehanteerd.
- 6 Daarnaast is het van belang dat een *generieke* verhoging van de bouwtechnische kwaliteit van de bestaande gebruiksfuncties niet is toegestaan, omdat *per individueel geval* moet worden beoordeeld en gemotiveerd dat zo'n verhoging tot maximaal het nieuwbouwniveau van het Bouwbesluit 2003 noodzakelijk is.
- 7 Uit het bovenstaande volgt dat het door het Nibra ontwikkelde “Brandpreventiebeleid bestaande bouw”, zoals in februari 2002 door het Ministerie van BZK naar gemeenten is verspreid, door gemeenten praktisch gezien alleen toepasbaar is voorzover bij die toepassing rekening wordt gehouden met de eisen die de Woningwet aan aanschrijvingen stelt (noodzakelijkheids criterium, beoordeling per individueel geval en geen hogere eisen dan de nieuwbouweisen in het Bouwbesluit 2003). Op grond van het Bouwbesluit 2003 moeten gemeenten ten aanzien van de vereiste vrije doorgang van toegangen namelijk 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 deze en andere publicaties en in gemeentelijke beleidsregels of verordeningen vermeld. Het op dit terrein na te streven brandveiligheidsniveau kan daarom uitsluitend worden bereikt door het stellen van installatietechnische en gebruiksbeperkende voorwaarden, mits dat in het concrete geval noodzakelijk is¹¹.
- 8 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-

¹¹ Dit brengt met zich mee dat een gemeente bijvoorbeeld het volgende beleid kan ontwikkelen. De gemeente kan beleidsregels vaststellen ter uitvoering van de brandveiligheidsvoorschriften van de bouwverordening. Die beleidsregels zouden betrekking kunnen hebben op de afgifte van de gebruiksvergunning in het concrete geval. Het niveau van deze beleidsregels kan bijvoorbeeld gebaseerd worden op het veiligheidsniveau als beoogd in het voormalige AROR. In die beleidsregels zou er zoal van uitgegaan kunnen worden dat de bezettingsgraadklassen in het Bouwbesluit 2003 zijn toegesneden op een gemiddeld of modaal gebruik van de gebruiksfunctie (zie onderdeel 3.1.2) en dat in *bijzondere situaties* de maximale bezetting van de gebruiksfunctie als uitgangspunt kan worden genomen. Bijvoorbeeld indien blijkt dat het feitelijk gebruik of de bedrijfsvoering is gericht op een *constante maximale bezetting* (richting de 135 personen per meter doorgangsbreedte), terwijl het gemiddelde gebruik in de bedrijfsuren nagenoeg gelijk is aan het maximale gebruik. De gemeente kan dan - uiteraard met inachtneming van de bouwtechnische eisen in het Bouwbesluit 2003 en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur - voorwaarden aan de gebruiksvergunning verbinden, die onder meer betrekking kunnen hebben op de eerder in onderdeel 5.1 genoemde mogelijkheden. Deze voorwaarden mogen er echter in beginsel niet toe leiden, dat minder dan 135 personen per meter uitgangsbreedte mogen worden toegelaten. Een gebruiksbepanking (in relatie tot dat aantal van 135 personen) is slechts aan de orde, als de aanvrager heeft aangegeven dat hij deze gevraagde niet-bouwkundige voorzieningen niet wil treffen.

bouwverordening zorg te dragen voor een goede aansluiting van de model-bouwverordening op het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003.

7. Beperken geldigheidsduur gebruiksvergunning

Mede als gevolg van de cafébrand te Volendam en de vuurwerkrampe te Enschede zijn veel gemeenten hun brandveiligheidsbeleid aan het intensiveren. De gebruiksvergunning neemt daarbij veelal een belangrijke plaats in. In dat verband is uit gemeentekring de vraag naar voren gebracht of de geldigheidsduur van die vergunning eventueel kan worden beperkt.

Naar mijn oordeel zijn er op dat punt geen wettelijke belemmeringen, maar de uitwerking, de vormgeving en de toepassing van die beperking dienen door gemeenten goed doordacht te worden.

Speciale aandacht vragen de uitvoerings- en bestuurslasten die daarmee gepaard gaan en de toedeling van die kosten. Gemeenten met een achterstand in het verlenen van gebruiksvergunningen kunnen zich wellicht beter eerst richten op het wegwerken van die achterstand alvorens hun uitvoerings- en bestuurslasten op dat terrein verder te vergroten.

Bij de uitwerking zoals die in de huidige model-bouwverordening is gegeven is de vergunninghouder in beginsel verzekerd van een in de tijd onbegrensde bedrijfsuitoefening. Met de introductie van een gebruiksvergunning met een beperkte geldigheidsduur zullen aanvragers niet langer eenmalig met de kosten (administratieve lasten en legeskosten) worden geconfronteerd, maar zullen periodiek door de gemeenten kosten in rekening worden gebracht. Daar kan niet lichtvaardig toe worden overgegaan.

Het beperken van de geldigheidsduur van een gebruiksvergunning ligt vooral voor de hand als de aard en/of de intensiteit van het gebruik variabel is (zonder dat sprake is van een functiewijziging) en de (hoge) brandveiligheidsrisico's onvoldoende beheersbaar kunnen worden gemaakt met het huidige 'vergunningenmodel' uit de model-bouwverordening. De geldigheidsduur kan worden afgestemd op de termijn waarin, gelet op de praktijkervaringen, een duidelijke kans bestaat dat er verhoogde brandveiligheidsrisico's zullen optreden. Dit betekent overigens dat de geldigheidsduur per gebruikscategorie kan verschillen.

De overstap naar een systeem met vergunningen met een beperkte geldigheidsduur zal in beginsel alleen nieuwe vergunningaanvragen kunnen betreffen. Op bestaande gebruiksvergunningen, voor zover die met een onbeperkte geldigheidsduur zijn verleend, blijft het hiervoor omschreven stelsel van de (model-)bouwverordening van toepassing, tenzij in de bouwverordening is vastgelegd dat ook aan bestaande vergunningen alsnog een beperkte geldigheidsduur wordt gegeven. Daarbij moet een gemeente zich er rekenschap van geven dat een dergelijke bepaling tot schadevergoedingclaims van vergunninghouders bij de gemeente kan leiden.

Recent is in opdracht van het Ministerie van BZK een onderzoek gestart dat gegevens moet opleveren voor de gedachtevorming over de gewenste verdere ontwikkeling van (de uitwerking, vormgeving en toepassing van) het instrument "gebruiksvergunning". Naar verwachting zal dit onderzoek, dat mede door het Ministerie van VROM en vertegenwoordigers uit gemeente- en brandweerkring wordt begeleid, in het najaar zijn afgerond.

8 Vergunningen kinderopvangaccommodaties

Vanuit de praktijk komen er regelmatig vragen over hoe te handelen bij het verlenen van een bouw-, exploitatie- en gebruiksvergunning voor kinderopvangaccommodaties. Het nieuwe kabinetsbeleid ten aanzien van kinderopvang is verwoord in de concept Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK). Deze wet zal naar verwachting op 1 januari 2005 in werking treden. Naast het Bouwbesluit 2003 geldt tot die tijd het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels voor kinderopvang (SZW)

en de gemeentelijke verordening voor kinderopvang die op dat tijdelijke besluit is gebaseerd. Naar verwachting zullen voor kinderopvangaccommodaties nadere bouwtechnische eisen en een desbetreffende nieuwe sub-gebruiksfunctie van de bijeenkomstfunctie voor 2005 in het Bouwbesluit 2003 worden opgenomen.

Bij een nieuw te bouwen kinderopvangaccommodatie en bij bestaande bouwwerken waar (in een deel) kinderopvang wordt gerealiseerd zal een en ander niet tot problemen hoeven te leiden. In de aanvraag om bouwvergunning kan worden geanticipeerd op de komende landelijke bouwtechnische en gebruikseisen. Die bouwvergunning mag overigens, in tegenstelling tot een exploitatievergunning, niet worden afgewezen indien aan de huidige eisen van het Bouwbesluit 2003 is voldaan, maar (nog) geen rekening is gehouden met de toekomstige nadere bouwtechnische eisen voor kinderopvang.

Voor het verlenen van een gebruiksvergunning voor kinderopvang wordt verwezen naar de onderdelen 4, 5 en 6 van deze circulaire. Bovendien zal de VNG de gemeenten informeren over het verlenen van vergunningen voor kinderopvangaccommodaties.

Samengevat:

- tot 1 januari 2005 blijft het Tijdelijk besluit kwaliteitsregels voor kinderopvang, gebaseerd op de Welzijnswet 1994, van kracht,
- bij nieuwbouw en verbouw kan de aanvrager van een bouwvergunning anticiperen op de komende bouwtechnische (en inrichtingstechnische) eisen voor kinderopvang, en
- de VNG zal de gemeenten informeren over vergunningen voor kinderopvang.

9. Implementatie EU-brandnormen in de regelgeving

Nederland is verplicht de Europese richtlijn bouwproducten te implementeren in de Nederlandse regelgeving. Daarom zullen de in het Bouwbesluit 2003 opgenomen eisen voor nieuwbouw en verbouw die betrekking hebben op 'materiaalgedrag bij brand' op termijn moeten worden vervangen door eisen die verwijzen naar de zogenaamde Euroklassen en de bijbehorende testmethoden in NEN-EN 13501-1. Het gaat hierbij om:

- de bepalingsmethoden en klassering voor de onbrandbaarheid van materialen (NEN 6064) in § 2.11.1 van het Bouwbesluit 2003,
- de bijdrage aan brandvoortplanting van constructieonderdelen (NEN 6065 en NEN 1775) in § 2.12.1 van het Bouwbesluit 2003, en
- de rookproductie van constructieonderdelen (NEN 6066) in § 2.15.1 van het Bouwbesluit 2003.

Het doorvoeren van de Euroklassen zal per productgroep plaatsvinden en is gerelateerd aan het gereedkomen van de geharmoniseerde Europese productnormen of technische goedkeuringen. Deze productnormen en technische goedkeuringen komen verspreid over een periode van circa vijf à tien jaar beschikbaar. De Europese technische specificaties die van kracht worden, worden met hun overgangstermijnen bekend gemaakt in de Staatscourant. Zij worden tevens geplaatst op de website van VROM (www.vrom.nl/cemarkering).

De verplichting tot enkel gebruik van de nieuwe Europese klassering en brandproeven en het voeren van de CE markering volgt uit het van kracht worden van een Europese productnorm of technische goedkeuring. Dit geldt alleen voor die bouwproducten of constructieonderdelen die in hun toepassing moeten voldoen aan een in het Bouwbesluit 2003 bepaalde brand- of rookklasse.

De in de Staatscourant nr. 101 van 27 mei 2003 gepubliceerde wijziging van de Regeling Bouwbesluit 2003 voorziet, vooruitlopend op de definitieve implementatie van de Euroklassen in het Bouwbesluit 2003, in een duaal stelsel. Daardoor kan voor nieuwbouw en verbouw ook gebruik worden gemaakt van de Euroklassen. In bijlage III bij de regeling is een zogenoemde transponeringstabel opgenomen, die gebruikt moet worden door de fabrikanten die door het van

kracht worden van een geharmoniseerde productnorm verplicht zijn om hun producten volgens de Europese testmethode te beproeven en te voorzien van CE markering. Deze tabel kan ook worden gebruikt door fabrikanten die op grond van een ETA (European technical approval) hun product van CE markering voorzien en de fabrikanten die daartoe nog niet verplicht zijn en dus vrijwillig de Euroklassen al willen toepassen.

De Regeling Bouwbesluit 2003 en deze recente wijziging van die regeling zijn inmiddels als integrale tekst geplaatst op de website van VROM (www.vrom.nl/bouwbesluit).

De Europese klassering voor materiaalgedrag bij brand, vermeld in NEN-EN 13501-1, heeft eenzelfde methodiek als het Nederlandse stelsel, namelijk een grenswaarde en een daarbij behorende bepalingsmethode. De Europese bepalingsmethode is zoveel mogelijk gebaseerd op het testen van de 'end use' situatie, dat wil zeggen op een wijze die overeenkomt met de wijze waarop het bouwproduct wordt toegepast in een bouwconstructie. De norm kan daarom worden gebruikt voor het bepalen van het materiaalgedrag van een bouwproduct en een (prefab) bouwconstructie, of constructieonderdeel in een bepaalde toepassing. Als een bouwproduct of constructieonderdeel voor een bepaalde toepassing is beproefd, dan zal een andere toepassing daarvan opnieuw moeten worden beproefd, tenzij duidelijk is dat de testresultaten ook voor die andere toepassing hun waarde behouden. Dit betekent dat voor bouwproducten die op zich voldoen aan de Euroklassen maar die tezamen met andere bouwproducten een constructieonderdeel vormen (bijvoorbeeld 'in situ' vervaardigde constructieonderdelen), het bewijs nog niet geleverd is dat dat samengestelde constructieonderdeel ook aan het Bouwbesluit 2003 voldoet. Dat bewijs zal kunnen worden geleverd op eenzelfde wijze als in de huidige praktijk waar dit veelal door middel van het overleggen van een attest geschiedt.

Gemeenten zullen vanaf mei 2003 bij een aanvraag om bouwvergunning geconfronteerd kunnen worden met het gebruik van bovengenoemde Euroklassen in plaats van of naast de Nederlandse brand- en rookklassen. Bij de toetsing van een bouwplan moet dan het gebruik van de Euroklassen in acht worden genomen. Met behulp van de tabel in de genoemde bijlage III kan worden bepaald welke Euroklasse het equivalent is van de in het Bouwbesluit 2003 vermelde Nederlandse brand- of rookklasse.

10. Bekendmaking (bouwtechnische) gelijkwaardige oplossingen

In artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003 wordt gesteld dat voor een andere invulling van de prestatie-eis mag worden gekozen, mits de voorgestane oplossing ten minste dezelfde mate van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als met de betrokken prestatie-eis is beoogd. Dit is het principe van gelijkwaardigheid.

Er is een Werkgroep Gelijkwaardigheid waarin onder andere zitting hebben de VNG, de Vereniging Stadswerk Nederland (VSN), de Nederlandse Vereniging van Brandweer en Rampenbestrijding (NVBR), de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) en het Ministerie van VROM.

Bouwtechnische oplossingen die in de ogen van de Werkgroep Gelijkwaardigheid voldoen aan de gelijkwaardigheids-eisen worden gepubliceerd. Het voordeel hiervan is dat ze algemeen bekend en toegankelijk worden en regelmatig kunnen worden geactualiseerd. Publicatie van erkende gelijkwaardige bouwtechnische oplossingen geschiedt via de zogenaamde standaardregelingen in de bouw van de VNG en op de website van VROM (www.vrom.nl/bouwbesluit), waar de eerste erkende gelijkwaardige oplossingen reeds zijn vermeld.

Nieuwe gelijkwaardige bouwtechnische oplossingen, inclusief de onderbouwing daarvan, kunnen ter beoordeling aan de Werkgroep Gelijkwaardigheid worden voorgelegd. Deze kunnen worden gezonden naar:

VNG

t.a.v. dhr. ir. H.L. Marinus

Postbus 30435

2500 GK Den Haag.

11. Helpdesk Bouwregelgeving

Op de website van VROM (www.vrom.nl/bouwbesluit) is onder 'Helpdesk Bouwregelgeving' een overzicht van veelgestelde vragen aan de helpdesk verschenen. Deze lijst zal periodiek worden aangevuld en geactualiseerd. Het eerder in brochures en andere publicaties vermelde faxnummer en het postbusnummer van de helpdesk zijn inmiddels vervallen.

Hoogachtend,
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

Sybilla M. Dekker