

Titel: Verbouw/bestaande bouw voorschriften kunnen leiden tot extreem onveilige gebouwen

Auteurs: P.H.E. van de Leur, H.J. Doevendans en J.T. Koudijs (DGMR Bouw bv).

In eerdere publicaties is aandacht gevraagd voor het gevaar dat belangrijke aanpassingen in de regels voor verbouw in Bouwbesluit 2012 leiden tot onveilige gebouwen (o.a. BriP 06.2011, Hendrik Jan Doevendans). Recent is over het onderwerp discussie gevoerd tussen J.Huijzer van Nieman en N.Scholten van de Stichting ERB (BkiP mei 2016 en website ERB).

In essentie staan twee standpunten tegenover elkaar:

- (Doevendans, Scholten): Door de nieuwe regels voor verbouw worden de Bouwbesluitvoorschriften voor bestaande bouw voor het eerst gebruikt als ontwerpinstrument. Daarbij wordt massaal vergeten dat zij nooit bedoeld zijn als samenhangende set die samen ook een aanvaardbaar veiligheidsniveau voor een gebouw opleveren. Dat doen zij dan ook niet, op deze manier worden nieuwe gebouwen (herbestemmingen en verbouwingen) gerealiseerd met een gevaarlijk laag veiligheidsniveau. Het Ministerie van BZK en de Rijksinspectie ILT ondersteunen deze manier van hanteren van de nieuwe regels. Hopelijk verandert dat als de ongewenste gevolgen hen duidelijk voor ogen worden gebracht.
- (Huijzer): De Bouwbesluitvoorschriften voor bestaande bouw vormen een maatschappelijk aanvaard minimumniveau dat de wetgever als maatschappelijk vangnet heeft gepositioneerd. Het staat eenieder vrij om veiliger te bouwen, maar dat is een vrije keuze van de aanvrager, en de toetsende overheid mag dat niet afdwingen.

Doevendans en Scholten zijn van mening dat de voorschriften voor bestaande bouw zijn bedoeld als afkeurcriteria per voorschrift. Als een bestaand gebouw hieraan niet kan voldoen zijn aanpassingen nodig en anders moet het gebouw uit de voorraad worden genomen of moet het gebruik worden gestaakt. Deze voorschriften zijn niet bedoeld als integraal ontwerpinstrument voor verbouwingen. En daarvoor worden ze nu wel op grote schaal ingezet. Dat levert onveilige situaties op.

Jacco Huijzer stelt in BkiP van mei 2016 dat de voorschriften bestaande bouw zijn terug te voeren op verworven rechten, en verwijst daarvoor naar de toelichting op BB1992. Wij zijn van mening dat het desondanks niet verdedigbaar is. Als je de verworven rechten leidend had willen maken, dan had je bijvoorbeeld kunnen voorschrijven dat het geheel aan vergunde voorzieningen voor het gebouw ook nu nog voldoende is. De individuele voorschriften bestaande bouw vertegenwoordigen per aspect het laagste niveau dat in Nederland was aangetroffen, echter niet allen in één gebouw. Het lijkt ons onomstreden dat een bestaand gebouw zelden of nooit op alle aspecten alleen maar net voldoet aan het voorschrift bestaande bouw. Het veiligheidsniveau in alle bestaande gebouwen is dan ook veel hoger dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften bestaande bouw!

Nu is het heel ingewikkeld en lastig om een bestaand gebouw te toetsen op de daarvoor afgegeven vergunning of vergunningen, al was het maar omdat die heel ver terug kunnen gaan en in erg veel gevallen niet of onvolledig beschikbaar zijn. Het is veel eenvoudiger om per aspect een huidig bodemniveau neer te leggen, en daarop te toetsen. Dat dat geen integrale beoordeling van het veiligheidsniveau oplevert is dan jammer maar helaas. De regelgever heeft het qua instrumentarium daar bij gelaten. Het gaat echter niet op om de twee niveaus met elkaar te verwarren, en dat is wat Huijzer doet.

Rien van Overveld schrijft in BriP 2011-07 'verbouwen in Bouwbesluit 2012' iets wat kan worden gelezen als ondersteuning van het standpunt van Huijzer:

“Art 13 WW (bevoegdheid aanschrijven tot voorzieningen tot niveau tussen bb en nb) is bedoeld voor bijzondere situaties, o.a. functiewijziging waarbij bb (=rvn) onaanvaardbaar laag uitvalt; met name bij beoordelingsaspecten waarvoor geen voorschriften bb zijn gegeven, zoals geluidwering en energiezuinigheid.”

Van Overveld suggereert hiermee dat voor brandveiligheid wel bestaande bouw voorschriften zijn gegeven en dat daarom de bevoegdheid om te oordelen dat de bestaande bouw voorschriften onaanvaardbaar laag uitvallen, niet geldt voor brandveiligheid. Die suggestie is onterecht. Ook op vitale (vlucht)veiligheidsaspecten van de brandveiligheid is er geen bb –equivalent van het nb voorschrift. Om er enkele te noemen:

- Maximale hoogteverschil te overbruggen binnen subbrandcompartiment 4 m (2.102|9)
- Beperking loopafstand in ruimte waarin er maar één extra beschermde vluchtroute is (2.104|6)
- Gedwongen vluchten langs een brandende woning niet toegestaan (2.104|2)
- Rookdoorgang tussen vluchtroutes (2.107|3)
- Sluis voor toegangen trappenhuis hoger dan 20 m (2.107|6)
- Geen woningtoegangsdeur in sluis (2.107|7)
- O&D Capaciteit vluchtroute (2.108|1 & 2)

ERB werkt uit dat de voorschriften bestaande bouw geen samenhangende set vormen, die samen veiligheidsniveau definiëren dat in vergelijking met de set nieuwbouwvoorschriften lager, maar nog wel acceptabel is. De voorschriften bestaande bouw zijn al sinds de Ministeriële Regeling 1992 opgesteld en bedoeld als eenvoudig te beoordelen individuele ondergrenzen: als een gebouw op één voorschrift niet voldoet aan het voorschrift bestaande bouw, dan is het veiligheidsniveau al ontoereikend. De gemeente kan dan (voor woningen : moet dan) aanschrijven tot aanpassing van het gebouw. Om als bestaand gebouw aan de gebruikers een acceptabel veiligheidsniveau te leveren, moet een gebouw op de meeste aspecten ruim voldoen aan het voorschrift bestaande bouw, maar kan het acceptabel zijn dat op meerdere aspecten niet wordt voldaan aan het nieuwbouwvoorschrift.

Citaat uit de Ministeriële Regeling 1992

“Het vorenstaande betekent overigens niet dat, wanneer het niveau van de voor de bestaande bouw geldende brandveiligheidsvoorschriften nog niet wordt onderschreden wanneer die voorschriften op zich zelf worden beschouwd, burgemeester en wethouders niet ook zouden kunnen aanschrijven tot het uit het oogpunt van brandveiligheid treffen van voorzieningen. In deze situatie bestaat er dus 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 door burgemeester en wethouders moeten worden gemotiveerd. Een dergelijke noodzaak kan samenhangen met enerzijds het gebouw zelf, voortvloeiend uit bijvoorbeeld ervaringsgegevens met betrekking tot brandonveilige situaties, of met omstandigheden die verband houden met de gebouwde omgeving. Daarnaast kan daarvan ook sprake zijn wanneer het bouwwerk bij beschouwing van de voorschriften op zich zelf weliswaar niet in strijd is met deze voorschriften voor de bestaande bouw maar in samenhang met elkaar toch een brandonveilige situatie oplevert.”

Het bovenstaande geeft zicht op een operationele, maar zeker niet éénduidige methodiek om bestaande bouw te beoordelen: breng in kaart hoe het gebouw scoort tegen de voorschriften nieuwbouw en bestaande bouw, zet dat naast elkaar en vorm je een oordeel over het veiligheidseffect van het geheel aan afwijkingen, in onderlinge samenhang.

Natuurlijk zou het voor de praktijk veel eenvoudiger zijn geweest als er wel een samenhangende set voorschriften voor bestaande bouw zou zijn geweest. Waarom is die er eigenlijk niet? Wij voeren als mogelijke verklaring aan:

- a) Die voorschriften zouden van scratch af moeten worden bedacht. Voor de nieuwbouwvoorschriften konden bij het opstellen van het Bouwbesluit 1992 de bestaande bouwvoorschriften uit de Modelbouwverordening van de VNG en NEN (voor)normen als basis dienen, maar voor bestaande bouw waren er geen voorbeelden.
- b) Het is te ingewikkeld. De variatie in bestaande bouw is te groot om die in eenvoudige voorschriften te vatten. Elke poging om zo'n set op te stellen leidt onherroepelijk tot het onveilig verklaren (want niet voldoende aan de set) van een groot aantal bestaande gebouwen, waarvoor bij nadere beschouwing geen noodzaak tot aanpassing bestaat.

Het ontbreken van een samenhangende set voorschriften voor bestaande bouw is, op de keper beschouwd, al langer een probleem. De gemeente heeft als sinds 1992 de wettelijke taak tot handhaving van de landelijke regelgeving voor de brandveiligheid, ook voor bestaande bouw, maar van een systematische handhaving van de bouwtechnische voorschriften in bestaande bouw is in de praktijk vrijwel geen sprake geweest. Het ontbreken van een helder en concreet beoordelingskader speelt daarbij ongetwijfeld een rol, naast andere redenen zoals een lage prioriteit, beperkt budget enz. Maar ook als in individuele gevallen de veiligheid van een bestaand gebouw ter discussie kwam, was het nog geen goed gebruik om dan een integrale beoordeling te maken. Want ook hoe je zo'n integrale beoordeling zou kunnen maken was nergens omschreven, en gemeenten beschikken niet over medewerkers die de kennis en ervaring hebben die nodig zijn om zo'n integrale beoordeling vanuit basisprincipes ('fire safety engineering') te maken.

Op deze manier heeft het 'veiligheidsniveau bestaande bouw' al jaren in de lucht gehangen, maar is het feitelijk een ongrijpbaar begrip gebleven.

Verschillende partijen hebben hiervoor in het verleden een oplossing gezocht. Het is misschien wel instructief om een aantal pogingen onder elkaar te zetten:

De brandweerwereld heeft via NIBRA (nu IFV) na de inwerkingtreding van Bouwbesluit 2003 een document opgesteld 'beleid bestaande bouw' dat veel gemeenten in Nederland via een gemeentelijke verordening van kracht hebben gemaakt. Het beleid komt er grofweg op neer dat een bestaand gebouw op alle aspecten die met veilig vluchten van doen hebben moet voldoen aan de nieuwbouwvoorschriften, en op de andere aspecten aan de voorschriften bestaande bouw. Dit heeft de charme van de eenvoud en de duidelijkheid, maar miskent het op zichzelf verstandige principe dat bestaande bouw niet evenveel veiligheid hoeft te bieden als nieuwbouw.

Jacco Huijzer stelt dat de enige heldere keuze die je kunt maken de combinatie is van alle voorschriften bestaande bouw, en dat dat kennelijk is wat de Bouwbesluitgever nu voorstaat. Daarmee negeert hij de eerder aangehaalde passage uit de Ministeriële Regeling 1992, en interpreteert hij latere teksten van het Ministerie als het nieuwe standpunt van de wetgever. Hij verklaart zo ook de onveiligst mogelijke keuze tot de juiste, althans tot een keuze die je als eigenaar/bouwer mag maken zonder door de gemeente als handhaver te worden lastiggevallen. Hij

laat na om na te gaan hoe onveilig een gebouw op die manier mag worden, en we zullen verderop laten zien dat dat heel ver gaat – te ver.

NEN 6060 en NEN 6079 geven beide voor grote niet ingedeelde gebouwen een gelijkwaardig alternatief voor de strikte compartimenteringseisen van het Bouwbesluit. De normen geven zowel voor nieuwbouw als voor bestaande bouw een samenhangende oplossing en volgen daarbij het bovengenoemde principe dat bestaande bouw een lagere veiligheid biedt. In beide gevallen is de verlaging (zeer) beperkt.

AANBEVELINGEN

Herintroduceer de notie dat het veiligheidsniveau bestaande bouw dat het Bouwbesluit beoogt niet wordt bereikt als het gebouw op meerdere (vitale) aspecten alleen aan het voorschrift bestaande bouw voldoet.

Voorbeelden

Het voorgaande volgt de aangehaalde publicaties in de zin dat het een afweging van argumenten in woorden laat zien. Theoretische discussies over veiligheid zijn echter zelden voor iedereen goed te volgen, en wij denken dat het betoog sterk aan kracht wint door concrete voorbeelden uit te werken.

Onderstaand zijn enkele geanonimiseerde voorbeelden uitgeschreven. Het zijn daadwerkelijke voorbeelden uit onze adviespraktijk. Op verzoek kunnen we deze in vertrouwelijke kring tonen. Uit de voorbeelden blijkt dat bij verbouwingen de voorschriften voor bestaande bouw een ontwerpinstrument zijn geworden, en dat dit in enkele gevallen (vooral voorbeeld 1 en 2) tot ronduit brandgevaarlijke situaties leidt.

Bovendien blijkt dat het rechtens verkregen niveau moeilijk is vast te stellen en op grote schaal wordt ontdoken.

Het bevoegd gezag werkt mee, of dringt zelfs aan op uitvoering volgens de voorschriften voor bestaande gebouwen.

voorbeeld 1: gemeentehuis

Een gemeentehuis wordt ingrijpend gerenoveerd. Hiervoor is een tijdelijke huisvesting nodig voor het vergadercentrum. Die wordt gevonden in een gebouw aan de overzijde van de straat. Van dit gebouw is geen rechtens verkregen niveau te achterhalen: er zijn simpelweg geen documenten meer aanwezig.

Het gebouw heeft een vloeroppervlak van een kleine 2.000 m². Er zijn geen brandscheidingen aanwezig. Ook niet rond het enkele trappenhuis dat aanwezig is. De grootste loopafstand bedraagt 58 m waar volgens bestaande bouwvoorschriften 60 m is toegestaan voor bijéénkomstfuncties. De hoogste vloer van een verblijfsgebied ligt op 9,6 m.

Het gebouw voldoet aan de voorschriften voor bestaande gebouwen, en kan daarmee zonder bouwaanvraag in gebruik worden genomen. Het gebruik is feitelijk ongelimiteerd: er mogen zoveel mensen in als wenselijk is. In het kader van een gebruiksmelding wordt nog wel een rapportage opgesteld waarin wordt uitgelegd dat het gebouw voldoet aan de voorschriften voor bestaande bouw. Ook worden daarin opvang- en doorstroomberekeningen uitgevoerd (ofschoon dat strikt genomen voor bestaande gebouw niet is voorgeschreven). Als maatgevend criterium wordt daarbij aangehouden dat de wachttijd niet langer dan 6 minuten mag zijn.

Stel je voor: je bent in een gebouw met 300 personen die allemaal op één trappenhuis zijn aangewezen. Je zit op de bovenste vloer 9,6 m boven het entreeniveau. Er ontstaat brand op de begane grond, en dan moet je voordat je de trap kunt betreden 6 minuten wachten op andere vluchtende mensen. Dat mag dus.

Een oplettende brandveiligheidsadviseur grijpt in en stelt dat dit onaanvaardbaar is. Er worden noodtrappen voorgesteld. Maar nu begint het gedoe: daar is een bouwvergunning voor nodig... (deze wordt momenteel voorbereid).

voorbeeld 2: leegstaand industriepand

Een leegstaand industriepand wordt gekocht door een horeca ondernemer om uit te baten voor feesten en partijen. Het pand is ca. 1.400 m² groot, heeft drie bouwlagen, geen brandscheidingen, slechts één trap zonder brandwerende omhulling en een hoogste vloer op 16,8 m boven het meetniveau. De horeca ondernemer wil zoveel mogelijk personen huisvesten. Bij een ontbrekende bouwvergunning (het pand dateert uit 1920) bestaat het toetsniveau nu uit de voorschriften voor bestaande bouw. Dat wil zeggen dat loopafstanden tot 60 m toelaatbaar zijn, dat het gebouw uit één brandcompartiment mag bestaan en dat voorschriften voor een maximum bezetting ontbreken. Het gebouw is daarmee zonder bouwvergunning in gebruik te nemen: het voldoet ternauwernood aan de voorschriften voor bestaande bouw. Het aantal toelaatbare mensen is feitelijk ongelimiteerd.

Het siert de ondernemer in kwestie dat deze zich niet op zijn gemak voelde met deze situatie, en een onderbouwing liet opstellen waarbij hij ervoor koos op het onderdeel veilig vluchten te voldoen aan de voorschriften voor nieuwbouw.

voorbeeld 3: kantoorgebouw met atrium

In een groot kantoorgebouw is een atrium aanwezig dat zes bouwlagen hoog is. Dit atrium is brandwerend afgescheiden van de omliggende kantoorvleugels met spiegelraadglas met een brandwerendheid van 20 minuten. Het atrium is ca. 1.200 m² groot. Het atrium is in de huidige toestand spartaans in gebruik: de vuurlast is nihil.

De beoogde huurder (een grote rijksdienst) wil het atrium intensiever in gebruik gaan nemen waarbij de vuurlast aanmerkelijk wordt verhoogd.

Hiermee ontstaan twee afwijkingen van de vergunning:

1. De brandwerendheid van het atrium was vergund op 30 minuten, maar bedraagt in werkelijkheid 20 minuten;
2. De vuurbelasting in het atrium wordt verhoogd waarmee het nu een daadwerkelijk brandcompartiment wordt waar het in het verleden nog als brand- en rookvrij (extra beschermd) kon worden aangemerkt.

De eigenaar van het gebouw (een ontwikkelaar) kiest ervoor om op het atrium een RWA installatie aan te brengen. Het doel daarvan is de ruimtetemperatuur onder brandomstandigheden laag te houden zodat het spiegelraadglas rondom het atrium niet binnen 30 minuten zal bezwijken. Dit blijkt een minder kostbare ingreep dan de puien rondom het atrium vervangen voor 30 minuten brandwerende puien.

Het bevoegd gezag weigert de aanvraag in behandeling te nemen omdat de gekozen gelijkwaardigheid een hoger brandveiligheidsniveau nastreeft dan de voorschriften voor bestaande bouw voorschrijven. Daarmee zou de suggestie kunnen ontstaan dat de gemeente strengere eisen stelt dan strikt genomen nodig zou zijn. En dat kan problemen opleveren met de VROM inspectie.

We hebben deze redenering in deze gemeente vaker gehoord. Dit is geen incident.

voorbeeld 4: verbouwing school

Een school wil het interieur van haar gebouw opfrissen en besluit tot een interne verbouwing. De brandveiligheidsadviseur stelt voor om voor aanvang van deze verbouwing een rechtens verkregen niveau vast te stellen. Hij brengt daarvoor een bezoek aan de gemeentelijke archieven, en probeert uit de diverse stukken een rechtens verkregen niveau te herleiden. Dat wil zeggen: een in het verleden vergund niveau. Dat slaagt slechts ten dele. De school is in de loop der jaren organischerwijs gegroeid en bestaat uit een samenraapsel van verbouwingen. Het dossier is incompleet. De dossierstudie wordt daarom aangevuld met een schouw ter plaatse. Daar blijkt de werkelijke toestand behoorlijk af te wijken van de tekeningen in het bouwdoos.

Deze afwijkingen betreffen:

- Brandscheidingen die in de vergunning staan zijn deels verwijderd of niet aangebracht
- De weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag die uit de vergunning valt te achterhalen bedraagt 30 en 60 minuten, waar in het gebouw grote vlakken spiegelraadglas zijn aangebracht waaraan hooguit een brandwerendheid van 20 minuten kan worden toegekend.

In overleg met het bevoegd gezag wordt – na enkele onderhandelingsrondes - een rechtens verkregen niveau vastgesteld waarbij brandcompartimenten van bijna 2.000 m² met een onderlinge wbdbo van 20 minuten worden goedgevonden.

In de verbouwing worden delen van de brandscheidingen vervangen. Deze nieuwe delen moeten volgens art 2.85 (verbouw) een brandwerendheid bezitten van tenminste 30 minuten. De brandscheidingen na vergunning zijn daarmee lappendekens die deels uit 20, en deels uit 30 minuten brandwerende elementen bestaan.

Ondanks pogingen van de adviseur verandert een school waarbij in aanleg was uitgegaan van brandcompartimenten van ca. 1.000 m² met een onderlinge wbdbo van 30 en 60 minuten in een gebouw met brandcompartimenten van bijna 2.000 m² met een onderlinge wbdbo van 20 minuten.

Het argument van de school is: we hebben geen geld.

Het argument van het bevoegd gezag is: we kunnen niet meer eisen dan de voorschriften voor bestaande bouw.
