



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Bouwbesluit 2012

Brandveiligheid bij verbouw en transformatie
van bestaande gebouwen



Inhoud

1. Inleiding	3
2. Integrale brandveiligheid	4
2.1.1 <i>Initiatiefnemer of gebouweigenaar is aan zet</i>	4
2.1.2 <i>Introductie brandveiligheidseisen</i>	4
2.1.3 <i>Verbouwvoorschriften Bouwbesluit 2012</i>	5
2.1.4 <i>Doel van de brandveiligheidsvoorschriften van Bouwbesluit 2012</i>	6
2.1.5 <i>Rol en mogelijkheden van bevoegd gezag</i>	8
3. Transformatieprojecten als voorbeeld	10
<i>Voorbeeld 1: Transformatie van bestaand kantoorgebouw naar studentenwoningen</i>	10
<i>Voorbeeld 2: Verbouwing fabriekshal in horecagelegenheid</i>	13
<i>Voorbeeld 3: Transformatie van een gezondheidszorggebouw naar een woongebouw</i>	15
4. Meer informatie?	17

1. Inleiding

Dit infoblad gaat over het onderwerp brandveiligheid bij de verbouw en transformatie van bestaande gebouwen. Het infoblad helpt aanvragers en gebouweigenaars een goede keuze te maken voor het te realiseren brandveiligheidsniveau. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar wat het Bouwbesluit 2012 minimaal eist, maar ook naar de mogelijkheden om een hoger niveau van integrale brandveiligheid te realiseren.

Het is wenselijk dat een aanvrager of gebouweigenaar een goede afweging maakt over het te realiseren brandveiligheidsniveau en hierbij verder kijkt dan wat minimaal moet volgens het Bouwbesluit. Het gaat vooral om het optimaliseren van de veiligheid van de toekomstige gebruikers. Maar er kan ook gekeken worden naar de voorkoming van schade. Bij een bestaand gebouw is men beperkter in zijn keuze dan bij nieuwbouw, maar dat betekent nog niet dat men bij bestaande gebouwen niet tot goede brandveiligheidsoplossingen kan komen.

De rode draad van het infoblad is een drietal transformatieprojecten. Om deze voorbeeldprojecten in een theoretisch kader te kunnen plaatsen, wordt in dit infoblad eerst de theorie omtrent de verbouwvoorschriften, verantwoordelijkheden en restrisico's behandeld.

Bij de inwerkingtreding van Bouwbesluit 2012 zijn de verbouwvoorschriften gewijzigd. Bij het verbouwen en wijzigen van een bestaand gebouw mag namelijk doorgaans gebouwd worden conform het rechtens verkregen niveau terwijl vroeger vaak voldaan moest worden aan nieuwbouwvoorschriften (met een ontheffingsmogelijkheid voor bevoegd gezag). Hiervoor is gekozen om het transformeren en verbouwen van leegstaande gebouwen (vooral kantoren) te vereenvoudigen.

2. Integrale brandveiligheid

2.1.1 Initiatiefnemer of gebouweigenaar is aan zet

Het is aan de initiatiefnemer of gebouweigenaar om een keuze te maken voor het brandveiligheidsniveau van zijn gebouw na verbouw of transformatie. Deze keuze wordt begrenst door het niveau dat Bouwbesluit 2012 tenminste voorschrijft. Het is echter wenselijk dat een aanvrager of gebouweigenaar een goede afweging maakt over het te realiseren brandveiligheidsniveau en hierbij verder kijkt dan wat minimaal moet volgens het Bouwbesluit 2012. Het gaat vooral om het optimaliseren van de veiligheid van de toekomstige gebruikers. Maar er kan ook gekeken worden naar de voorkoming of beperking van schade. Bij een bestaand gebouw is men beperkter in zijn keuze dan bij nieuwbouw, maar dat betekent nog niet dat men bij bestaande gebouwen niet tot goede brandveiligheidsoplossingen kan komen.

De keuze die de eigenaar maakt voor het brandveiligheidsniveau is doorgaans afhankelijk van diverse factoren, zoals:

- doelgroep en mate van zelfredzaamheid van de gebruikers;
- bereidheid om een beter brandveiligheidsniveau te realiseren dan Bouwbesluit 2012;
- eigen doelstellingen zoals bijvoorbeeld schadebeperking;
- de technische mogelijkheden om een (bestaand) bouwwerk aan te passen;
- advies van bevoegd gezag cq. de brandweer als haar adviseur (vooroverleg hierover is aan te raden);
- kosten.

Bij de afweging van het aspect kosten is het van belang om daarin de potentiële gevolgschade mee te wegen voor het geval de kans op slachtoffers en schade bij een brand groot is. Ter beperking van dergelijke risico's is het nodig om in het ontwerp extra aandacht te besteden aan brandveiligheidsvoorzieningen.

Verder is het van belang om bij de keuze van de brandveiligheidsvoorzieningen in het gebouw het toekomstige gebruik in ogenschouw te nemen: 'met welke brandveiligheidsvoorzieningen kan in dit ontwerp de kans op slachtoffers in het gebouw zoveel mogelijk worden beperkt?'.

De keuze voor een brandveiligheidsniveau hoeft overigens niet in alle gevallen te leiden tot bouwkundige of installatietechnische voorzieningen, maar kan mogelijk ook organisatorisch worden ingevuld. Dit is lastiger al naar gelang de zelfredzaamheid van de doelgroep minder is, zoals bijvoorbeeld het geval is bij ouderenhuisvesting met 24 uurszorg. In dat geval zijn de bewoners in veel grotere mate afhankelijk van de beschikbare ontruimers (zoals bijvoorbeeld verplegend personeel of de BHV) en kan het in bepaalde gevallen verstandiger zijn om aanvullende bouwkundige en-/of installatietechnische maatregelen te nemen om de kans op slachtoffers verder te beperken.

2.1.2 Introductie brandveiligheidseisen

In Bouwbesluit 2012 zijn de eisen opgenomen waaraan alle gebouwen in Nederland ten minste moeten voldoen. Een deel van deze eisen betreffen de eisen aan brandveiligheid. Deze staan in de hoofdstukken 2 (Technische bouwvoorschriften uit het oogpunt van veiligheid), 6 (Voorschriften inzake installaties) en 7 (Voorschriften inzake het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen) van het Bouwbesluit.

Het Bouwbesluit 2012 kent twee niveaus van voorschriften: die voor nieuwbouw en die voor bestaande bouw. De bouwkundige brandveiligheidsvoorschriften voor nieuwbouw zijn zwaarder dan die voor bestaande bouw. Dit betekent dat de in het Bouwbesluit nagestreefde veiligheid niet absoluut is. Bij bestaande bouw is er een groter restrisico dan bij nieuwbouw. Dit hoofdstuk gaat in op de verschillen tussen de niveaus voor bestaande bouw, verbouw en nieuwbouw.

2.1.3 Verbouwvoorschriften Bouwbesluit 2012¹

Het Bouwbesluit 2012 stelt eisen aan “het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk”, ofwel aan bouwwerkzaamheden die doorgaans worden aangeduid met ‘verbouw’. Aan welke regels bij verbouw moet worden voldaan, is vastgelegd in artikel 1.12 van Bouwbesluit 2012. Uitgangspunt is dat bij een verbouwing voldaan moet worden aan de nieuwbouwvoorschriften, tenzij in de desbetreffende afdeling anders is aangegeven. In de eerste paragraaf van veuit de meeste afdelingen van Bouwbesluit 2012 zijn - onder het kopje ‘verbouw’ – voorschriften opgenomen waarmee het vereiste minimum verbouwniveau voor het desbetreffende aspect is aangegeven. Het betreft in een aantal gevallen een specifiek niveau, dat tussen het niveau voor nieuwbouw en het niveau voor bestaande bouw ligt, maar in de meeste gevallen is verwezen naar het rechtens verkregen niveau.

Een uitzondering wordt gemaakt voor hoofdstuk 6, installaties. Voor dat hoofdstuk is generiek aangegeven dat bij volledig vernieuwen (vervangen of nieuw aanbrengen) van een installatie moet worden uitgegaan van het nieuwbouwniveau en bij het gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een installatie moet worden uitgegaan van het rechtens verkregen niveau. In de afdelingen van dat hoofdstuk zijn dus geen aparte verbouwvoorschriften opgenomen. Bij het veranderen of uitbreiden van een bestaande installatie moet de verandering of uitbreiding ten minste dezelfde kwaliteit hebben als de bestaande installatie. Natuurlijk moet de installatie ook hier ten minste voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw.

Rechtens verkregen niveau

In de meeste gevallen staat in een verbouwvoorschrift voor een bepaald aspect dat bij verbouw het rechtens verkregen niveau geldt. Het rechtens verkregen niveau is in het Bouwbesluit gedefinieerd als: *“niveau dat het gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk en niet hoger dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een te bouwen bouwwerk”*.

Er is sprake van een ‘rechtens verkregen niveau’ indien:

- het bouwwerk destijds overeenkomstig de vergunning voor het bouwen is opgericht;
- elke nadien uitgevoerde vergunningplichtige ingreep overeenkomstig de daarop van toepassing zijnde vergunning voor het bouwen is verricht, en
- elke nadien uitgevoerde vergunningvrije ingreep is verricht overeenkomstig de technische bouwvoorschriften die daarop ten tijde van uitvoering van de betreffende ingreep van toepassing waren.

Mocht blijken dat destijds is gebouwd in afwijking van de van toepassing zijnde voorschriften, dan geeft het feitelijk aanwezige niveau niet het ‘rechtens verkregen niveau’ weer. Een afwijking zal eerst moeten worden gelegaliseerd.

Het eerste deel van de definitie beschrijft het actuele kwaliteitsniveau voorafgaande aan de verbouwing. Het gaat om het niveau dat is verkregen door bouw- en verbouwactiviteiten voor zover dat niveau legaal is verkregen, dus met toepassing van de destijds van toepassing zijnde voorschriften. Uit de definitie volgt verder dat de verbouwactiviteiten nooit tot een lager kwaliteitsniveau mogen leiden dan het niveau voor bestaande bouw. De juridische ‘bovengrens’ ligt bij het nieuwbouwniveau van Bouwbesluit 2012.

¹ Meer algemene informatie over verbouw en functiewijziging is te vinden in het infoblad ‘Het Bouwbesluit 2012 – Verbouw en functiewijziging’ op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2012/08/23/infoblad-verbouw-en-functiewijziging-het-bouwbesluit-2012>.

Vrijwillig mag vanzelfsprekend een hoger niveau worden toegepast, maar meer dan het nieuwbouwniveau is niet afdwingbaar. Het rechtens verkregen niveau is dus kortweg het actuele kwaliteitsniveau van een bouwdeel voor zover dat legaal is verkregen en ligt tussen bestaande bouw en nieuwbouw. In de praktijk betekent dit dat bij verbouw aan het rechtens verkregen niveau wordt voldaan indien:

- de actuele kwaliteit van een bouwdeel niet vermindert door de verbouw, en
- het eindresultaat niet onder het minimumniveau voor bestaande bouw dan wel het specifieke minimumniveau voor verbouw ligt.

Degene die wil gaan verbouwen draagt in principe de bewijslast voor de feitelijke hoogte van het rechtens verkregen niveau. De keuze voor het uiteindelijke brandveiligheidsniveau zal door degene die wil gaan verbouwen in de praktijk doorgaans zijn gebaseerd op de afwegingen die reeds in paragraaf 2.1.1 van dit infoblad zijn behandeld.

Funciewijziging

Bij transformatie is over het algemeen sprake van een wijziging van de gebruiksfunctie of subgebruiksfunctie. Bij het bepalen welke voorschriften bij een funciewijziging van toepassing zijn, wordt in principe te werk gegaan zoals in onderstaand stappenplan is weergegeven. Uitgangspunt voor elke transformatie is natuurlijk wel dat het bestemmingsplan de funciewijziging toelaat.

Stappenplan funciewijziging en verbouw

- De bestaande gebruiksfunctie krijgt 'administratief' de nieuwe gebruiksfunctie(s).
- De nieuwe gebruiksfunctie moet minimaal voldoen aan de voorschriften voor bestaande bouw (inclusief het gelijkwaardigheidsartikel) die gelden voor die gebruiksfunctie.
- Bij strijdigheid met de voorschriften voor bestaande bouw moeten de aspecten die de strijdigheid veroorzaken worden verbouwd.
- Gedeelten van de 'nieuwe' gebruiksfuncties die worden verbouwd (veranderd, vernieuwd of vergroot), moeten voldoen aan de voorschriften die gelden voor verbouw:
 - het rechtens verkregen niveau;
 - een beperkt aantal voor verbouw genoemde specifieke eisen; en
 - de nieuwbouweis, voor een enkel artikel, waarvoor geen verbouwvoorschrift is gegeven.

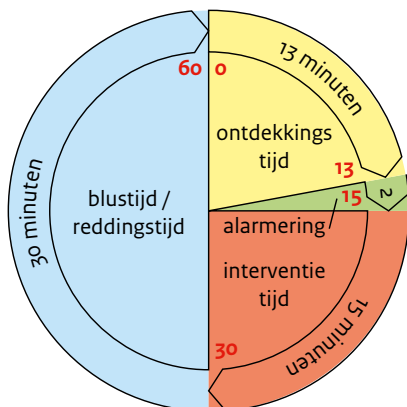
In een aantal gevallen zal in de bestaande toestand na funciewijziging niet aan de voorschriften voor bestaande bouw worden voldaan, omdat bepaalde voorzieningen of ruimten niet aanwezig zijn. In dat geval zullen deze voorzieningen of ruimten alsnog moeten worden aangebracht, waarbij moet worden verbouwd en dus veelal moet worden voldaan aan het rechtens verkregen niveau. Een dergelijke nieuwe voorziening kent niet voor alle onderdelen een actueel kwaliteitsniveau, het is er immers nog niet. Het rechtens verkregen niveau zal in dat geval de ondergrens zijn: het niveau bestaande bouw. Dit betekent dat voor een niet-ingedeelde kantoorvleugel die wordt getransformeerd naar 'woonfuncties' bijvoorbeeld voor de ontvluchting van die woonfuncties als ondergrens het niveau 'bestaande bouw' geldt (in voorbeeld 1 wordt dit verder uitgewerkt).

2.1.4 Doel van de brandveiligheidsvoorschriften van Bouwbesluit 2012

De brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit 2012 hebben tot doel om brandveilig in gebouwen aanwezig te kunnen zijn. De voorschriften dienen dan ook om de risico's die er vanuit het oogpunt van brandveiligheid aan het gebruik van gebouwen kleven, af te dekken. De brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit dienen twee doelstellingen. Deze staan vermeld in de toelichting op het Bouwbesluit (Stb. 2011, 416, p. 146). Deze doelstellingen zijn:

1. het voorkomen van slachtoffers (doden en gewonden);
2. het voorkomen van branduitbreiding naar een ander perceel.

Deze doelstellingen zijn in Bouwbesluit 2012 verder uitgewerkt in prestatie-eisen. Ter toelichting van de doelen ‘achter’ de ontvluchtings- en wdbdo-eisen voor nieuwbouw is onderstaand figuur opgenomen die een klok verbeeldt. Hierin is de relatie weergegeven tussen de inzet van de brandweer en de wenselijke tijd die daarvoor nodig is².



Het 'klokprincipe' is gebaseerd op de volgende uitgangspunten (theoretische relatie):

- na maximaal 15 minuten: start ontvluchten en alarmering brandweer
- na maximaal 30 minuten ontvluchting gereed
- na maximaal 30 minuten begint brandweer met blussen
- na maximaal 60 minuten 'brand meester'

Uitwerking in de nieuwbouwvoorschriften (basis):

- eis aan bruikbaarheid rookvrije vluchtroutes: 30 minuten
- eisen aan brandscheidingen, brand- en rookvrije vluchtroutes: 60 minuten
- bouwconstructies moeten 60 minuten in stand blijven

In de praktijk zal een brand en ook de brandweerinzet vaak anders verlopen dan volgens het klokprincipe. Het klokprincipe is slechts een model. Er blijft ook als men volledig voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften een risico dat een brand niet goed afloopt. Men noemt dat het restrisico. Omdat de voorschriften die het Bouwbesluit stelt voor bestaande bouw en verbouw lager zijn, is ook het restrisico groter. Bij bestaande en getransformeerde/verbouwde gebouwen is het daarom ook wenselijk ten minste uit te gaan van de nieuwbouwvoorschriften, maar is dit niet verplicht. Dit geldt vooral wanneer bestaande brandscheidingen een beperkte brandwerendheid hebben. Dat kan namelijk invloed hebben op de beschikbare ontvluchtingstijd. Het klokprincipe en de gehanteerde uitgangspunten zijn ook te gebruiken als middel om te onderbouwen dat wordt voldaan aan artikel 7.11a van Bouwbesluit 2012:

In een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie als bedoeld in artikel 6.20, in een bouwwerk met een vergunning voor brandveilig gebruik en in een bouwwerk waarvoor een gebruiksmelding als bedoeld in artikel 1.18 is gedaan zijn voldoende personen aangewezen om de ontruiming bij brand voldoende snel te laten verlopen.

Het aantal personen dat is aangewezen om de ontruiming bij brand voldoende snel te laten verlopen is mede afhankelijk van de beschikbare tijd die er is om te kunnen ontruimen. De beschikbare tijd voor de ontruiming is weer afhankelijk van de tijdsduur dat bouwconstructies bestand zijn tegen bezwijken of branddoorslag.

² Voor meer informatie over het speelveld rondom 'preventie' en 'repressie' kan de lezer bijvoorbeeld kennis nemen van het document 'Basis voor brandveiligheid, De onderbouwing van brandbeveiliging in gebouwen' (<http://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/201309-ifv-basis-voor-brandveiligheid.pdf>).

Ook de brandweerinzet zal bij een gebouw dat aan de nieuwbouweisen voldoet, beter mogelijk zijn en bijvoorbeeld kunnen leiden tot minder brandschade. Daarnaast biedt het een grotere mate van veiligheid voor de hulpverleners. Afstemming van de eigenschappen van een gebouw (zoals brandwerendheden en ontvluchtingsmogelijkheden) op de beschikbare brandweezorg- en inzet is daarom wenselijk.

2.1.5 Rol en mogelijkheden van bevoegd gezag

De lokale overheid als bevoegd gezag controleert of de voorschriften uit het Bouwbesluit correct worden nageleefd. Dit kan voorafgaand aan een (vergunningplichtige) verbouwactiviteit, of tijdens en na de verbouwing.

Als er voorschriften worden overtreden, zal dit als uiterste consequentie hebben dat het bevoegd gezag handhavend optreedt in de vorm van:

1. weigeren van een omgevingsvergunning;
2. last onder dwangsom, bestuursdwang of bestuurlijke boete.

Ook kan het bevoegd gezag controleren of er wordt voldaan aan de 'zorgplichtbepaling' (artikel 1a Woningwet), een gebruiksbeperking opleggen, of een eigenaar verplichten tot het realiseren van een hoger niveau dan Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Als er rechtstreeks aan Bouwbesluit 2012 wordt voldaan, zijn deze mogelijkheden echter beperkt.

Artikel 1a van de Woningwet

Uiteraard is het de bedoeling dat bij verbouw van een bestaand gebouw het kwaliteitsniveau wordt aangebracht dat in overeenstemming is met de wensen van de eindgebruiker. Dat niveau ligt veelal hoger dan het rechtens verkregen niveau. Die afstemming is echter de verantwoordelijkheid van de markt. Bouwbesluit 2012 borgt alleen het minimumniveau, zodat de kwaliteit niet door een ondergrens zakt.

Gelet op de in artikel 1a van de Woningwet opgenomen zorgplicht, mag niet zodanig gebouwd worden dat daardoor gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat. Deze zorgplicht fungeert als vangnetbepaling op basis waarvan het bevoegd gezag handhavend kan optreden, teneinde een onveilige of ongezonde situatie te beëindigen. De zorgplicht is niet bedoeld om te worden toegepast in gevallen waarvoor Bouwbesluit 2012 expliciet voorschriften heeft gegeven. De zorgplicht kan daarom niet worden gebruikt om een hoger voorzieningenniveau af te dwingen dan uit de verbouwvoorschriften van het Bouwbesluit volgt.

Artikel 13 van de Woningwet

Aangeraden wordt om in goed overleg tussen de betrokken partijen (eigenaar / bevoegd gezag) tot de keuze voor een verantwoord brandveiligheidsniveau te komen. In veel gevallen kan daarmee worden voorkomen dat bevoegd gezag een handhavingsbesluit neemt en de eigenaar dwingt om maatregelen te nemen.

Bevoegd gezag kan namelijk, bij gevaar voor de veiligheid en gezondheid, maar ook bij onvoldoende bruikbaarheid en energiezuinigheid, van de in artikel 13 van de Woningwet gegeven bevoegdheid gebruik maken om te verplichten tot een hoger niveau dan voor bestaande bouw geldt, doch niet hoger dan het nieuwbouwniveau.

Als van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, zal per geval aangegeven moeten worden waarom het door Bouwbesluit 2012 voorgeschreven kwaliteitsniveau voor bestaande bouwwerken in de desbetreffende situatie niet toereikend is en waarom het noodzakelijk is dat aanvullende voorzieningen getroffen moeten worden. Een dergelijke noodzaak kan bijvoorbeeld voortvloeien uit een wijziging van het gebruik van een bouwwerk, een specifieke indeling van een bouwwerk of een hoge gebruiksintensiteit.

Hoewel het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk moet zijn, wat ook specifiek moet worden gemotiveerd, is sprake van enige beoordelingsvrijheid. Hierbij moet niettemin voldaan worden aan de in artikel 3:4, lid 1, van de Awb vereiste belangenafweging en de in artikel 3:4, lid 2, vereiste toepassing van het evenredigheidsbeginsel.

Het toepassen van artikel 13 van de Woningwet na een verbouwing met een naar het oordeel van het bevoegd gezag onvoldoende veiligheids- of gezondheidsniveau zal goed moeten worden onderbouwd door de gemeente. De wetgever heeft met het vaststellen van de verbouwvoorschriften, gebaseerd op het rechtens verkregen niveau, immers uitdrukkelijk vastgelegd dat dit niveau acceptabel is.

Voor de toepassing van artikel 13 van de Woningwet zal daarom sprake moeten zijn van een uitzonderlijke situatie. Indien een gebouweigenaar een bestaande woonfunctie voor zorg wil aanpassen naar een reguliere woonfunctie en daarbij het niveau van brandveiligheid wil verminderen, kan bijvoorbeeld sprake zijn van een dergelijke uitzonderlijke situatie. Het verbouwmoment wordt dan namelijk aangegrepen om een vermindering van het brandveiligheidsniveau te realiseren. Indien het gebouw naar het oordeel van het bevoegd gezag (nog steeds) intensief gebruikt zal worden door verminderd zelfredzame personen, kan een hoger brandveiligheidsniveau worden opgelegd. Het toepassen van artikel 13 wordt door de wetgever echter gezien als een laatste middel. Het uitgangspunt is dat eigenaren uit eigen beweging hun eigen verantwoordelijkheid nemen in voorkomende gevallen. Doen zij dat niet, dan moet ingrijpen door de gemeente tot de mogelijkheden behoren³.

Opleggen van een gebruiksbeperking

Als een bestaand bouwwerk niet kan voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften van Bouwbesluit 2012, dan heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om een gebruiksbeperking op te leggen. Dit betreft een beperking van het aantal personen dat in (een gedeelte van) het gebouw aanwezig mag zijn. Denk bijvoorbeeld aan een monument waarin het aanbrengen van een brandmeldinstallatie of extra vluchtroutes niet of slechts beperkt mogelijk is.

De gebruiksbeperking wordt vastgelegd in de omgevingsvergunning brandveilig gebruik of gebruiksmelding. Een gebruiksbeperking kan eventueel ook tijdelijk worden opgelegd.

³ Dit noemt de Minister van BZK ook als mogelijkheid in haar brief 'Brandveiligheid seniorencomplexen' aan de Tweede Kamer d.d. 12 februari 2018 (kenmerk: 2018-000098330).

3. Transformatieprojecten als voorbeeld

De voorbeelden in dit hoofdstuk betreffen gebouwen waarin sprake is van een functiewijziging in combinatie met een verbouwing. In de voorbeelden is aangegeven welke brandveiligheidsvoorzieningen de initiatiefnemer heeft genomen om risico's op het gebied van brandveiligheid te beheersen. Tenslotte is inzichtelijk gemaakt hoe deze voorzieningen zich verhouden tot het toegestane niveau volgens Bouwbesluit 2012.

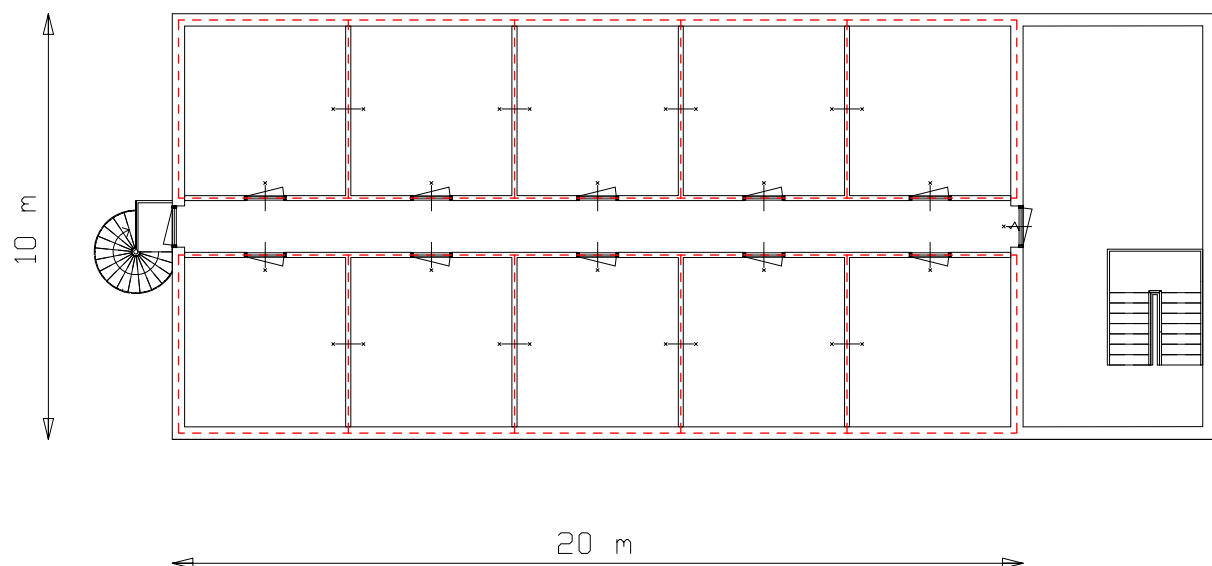
Voorbeeld 1: Transformatie van bestaand kantoorgebouw naar studentenwoningen

Casus

De eigenaar van een bestaand kantoorgebouw wil deze transformeren naar een woongebouw met zelfstandige studentenwoningen. De bestaande plattegrond betreft een niet-ingedeeld kantoorgebouw met 5 identieke bouwlagen. Het bestaande kantoorgebouw heeft één trappenhuis waarop de diverse bouwlagen rechtstreeks uitkomen en is weergegeven in de onderstaande plattegrond.



Plattegrond bestaande verdieping



Plattegrond nieuwe verdieping nieuw

Toegepaste voorzieningen

De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om op de 'kop van het gebouw' een tweede vluchtroute aan te brengen. Daartoe is een trappenhuis in de vorm van een spiltrap aangebracht. Deze voorziening leidt ertoe dat vanaf de toegang van elke woonfunctie in twee onafhankelijke richtingen naar een veilige plaats kan worden gevlucht.

Verder zijn in het gebouw de kamers uitgevoerd als afzonderlijke subbrandcompartimenten, waarbij tussen de kamers onderling en tussen de kamers en de gang een wdbdo van 30 minuten wordt gerealiseerd. In de kamers zijn bovendien rookmelders volgens NEN 2555 toegepast.

Met de gekozen voorzieningen voldoet de verbouwing aan de minimum brandveiligheidsvoorschriften die het Bouwbesluit stelt bij de verbouw van een bestaand kantoorgebouw naar een studentenwoongebouw (zie kader). Door het aanbrengen van het extra trappenhuis voldoet de vluchtveiligheid van het gebouw aan het wenselijke nieuwbouwniveau.

Met deze extra vluchtroute wordt voorkomen dat men vanuit de woningen moet vluchten langs andere woningen. Het risico dat bij brand in een woning de ene aanwezige vluchtroute belemmerd raakt is groter ten opzichte van een situatie waarin twee vluchtroutes beschikbaar zijn. Deze tweede vluchtroute vereenvoudigt bovendien de brandweerinzet in het gebouw.

Alternatieve voorzieningen

De initiatiefnemer heeft in het voorbeeld gekozen voor een extra trappenhuis. Men zou ook de volgende andere maatregelen kunnen overwegen om de risico's van de enkele vluchtroute te beperken:

- Toepassing van rookmelders in gemeenschappelijke verkeersruimten: met het plaatsen van rookmelders in de gemeenschappelijke verkeersruimten kan de alarmeringstijd worden verkort zodat de ontvluchting van personen sneller kan starten.
- Toepassing van zelfsluitende deuren van de woningen: hiermee wordt de rookverspreiding vanuit de woningen naar de vluchtroute beperkt, zodat langer gebruik van de vluchtroute mogelijk is.
- Eventueel ook: koude rook weren door goede kierdichting toe te passen bij de brandwerende kozijnen zodat rookverspreiding vanuit de woningen naar de vluchtroute in nog verdergaande mate wordt beperkt.
- Toepassen rookbeheersingsinstallatie: met behulp van een mechanisch of natuurlijk ventilatiesysteem zorgdragen voor afvoer van eventuele rook die toch vanuit de woningen in de vluchtroute komt.
- Toepassing van een woningsprinkler: in dat geval wordt een beginnende brand reeds bij de bron aangepakt en in de kiem gesmoord. Hierdoor wordt het risico op uitbreiding van brand beperkt en de ontvluchtingsmogelijkheden vergroot.

Minimaal vereiste brandveiligheidsniveau

Wat had in deze situatie het minimum brandveiligheidsniveau volgens de voorschriften van Bouwbesluit 2012 mogen zijn? Dat wordt in het onderstaande kader verder toegelicht.

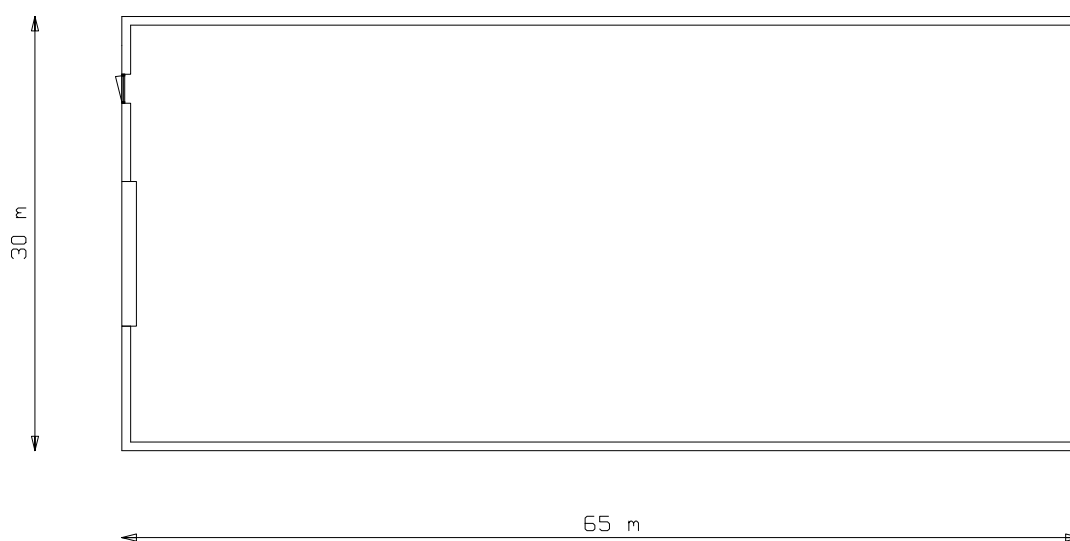
De bestaande plattegrond betreft een niet-ingedeeld kantoorgebouw. De gebruiksfunctie wordt gewijzigd van kantoorfunctie naar woonfunctie. Omdat de nadere indeling in woningen er in de bestaande situatie nog niet was, is er voor wat betreft de ontvluchting vanaf de toegang van de woningen geen sprake van een actueel kwaliteitsniveau. Daarom mag in de beoordeling worden uitgegaan van het niveau bestaande bouw als ondergrens voor het rechtens verkregen niveau (artikel 2.109 Bouwbesluit 2012). Dit betekent het volgende:

- De nieuwe woningen dienen elk beschouwd te worden als afzonderlijke brandcompartimenten en subbrandcompartimenten. Dit volgt uit de artikelen 2.89 lid 5 en 2.98 lid 1 van Bouwbesluit 2012.
- Vanaf de toegang van de woningen is één vluchtroute aanwezig. Op deze route is < 500 m² aan woonfuncties aangewezen, het is volgens de voorschriften voor bestaande bouw dus toegestaan dat er een 'doodlopend eind' is als de vluchtroute wordt uitgevoerd als beschermde route (artikel 2.113 lid 1 en 2.114 lid 1 van Bouwbesluit 2012).
- Doordat de loopafstand in de gemeenschappelijke verkeersruimte niet vergroot wordt ten opzichte van de bestaande situatie, voldoet deze aan het rechtens verkregen niveau.
- Tussen de woningen en de gemeenschappelijke verkeersruimte geldt een WBDBO-eis van 30 minuten (artikel 2.85 Bouwbesluit 2012). Woningtoegangsdeuren hoeven niet zelfsluitend te worden uitgevoerd (artikel 6.26 lid 2 Bouwbesluit 2012).
- In elke woning moet een rookmelder conform NEN 2555 worden geplaatst in een besloten ruimte waardoor een vluchtroute voert tussen de uitgang van een verblijfsruimte en de uitgang van de woning.

Voorbeeld 2: Verbouwing fabriekshal in horecagelegenheid

Casus

Een leegstaande bestaande bedrijfshal met een gebruiksoppervlakte van 1.950 m² wordt getransformeerd tot horecagelegenheid, te weten een café-restaurant waar tevens feesten gehouden kunnen worden voor maximaal 500 personen. Vroeger was het altijd als industriefunctie in gebruik. Er is nergens vastgelegd voor hoeveel personen het ooit gebruikt is. Het huidige gebouw heeft twee reguliere uitgangen (0,85 x 2,3 m) en een sectionaaldeur die niet bestemd is voor dagelijks gebruik. Het gebouw heeft geen noodverlichting, geen vluchtrouteaanduiding en de deuren zijn niet voorzien van een paniekbalk. Wel worden inrichtingselementen toegevoegd, zoals tafels en stoelen.



Toegepaste voorzieningen

De eigenaar wil een verantwoord brandveiligheidsniveau realiseren en is bereid om daarvoor de noodzakelijke voorzieningen te treffen. Deze voorzieningen bevinden zich zowel op bouwkundig, installatietechnisch als organisatorisch vlak. Allereerst wordt een verbouwing uitgevoerd door de vrije doorgang van de uitgangen zodanig te vergroten dat deze is afgestemd op de voorgenomen 500 personen. Bovendien wordt op deze deuren paniekbekslagen aangebracht, zodat deze deuren bij een brand direct kunnen worden geopend. Verder wordt het gebouw voorzien van noodverlichting en, o.a. boven de uitgangen, voorzien van vluchtrouteaanduiding, zodat helder is op welke wijze het gebouw kan worden ontvlucht.

Om ervoor te zorgen dat bezoekers bij een brand vroegtijdig worden gealarmeerd wordt een brandmeldinstallatie met gedeeltelijke bewaking volgens NEN 2535 aangelegd en een ontruimingsalarminstallatie. Dat betekent dat de volgens deze norm verplichte brandmeldcentrale, automatische melders en handbrandmelders worden aangebracht.

Om een beginnende brand vroegtijdig te kunnen bestrijden worden in het gebouw brandslanghaspels en poederblussers aangebracht. Tenslotte: omdat het gebouw bestemd is om te worden gebruikt door meer dan 50 personen, wordt een gebruiksmelding gedaan bij bevoegd gezag.

Voor het aspect 'vrije doorgang van vluchtroutes' laat de eigenaar een zodanige verbouwing uitvoeren dat wordt voldaan aan het wenselijke nieuwbouwniveau. Conform artikel 2.108 lid 1d is daarbij uitgegaan van een vrije doorgang van 500 (personen) / 110 (per meter vrije breedte van een doorgang; openingshoek < 135°) = 4,55 m.

Met de gekozen voorzieningen voldoet de verbouwing aan de minimum brandveiligheidsvoorschriften die het Bouwbesluit stelt. Op het aspect 'vrije doorgang van de vluchtroutes' en 'brandslanghaspels' wordt aangesloten op het wenselijke nieuwbouwniveau. In het onderstaande kader is dat nader toegelicht.

Minimaal vereiste brandveiligheidsniveau

Wat had in deze situatie het minimum brandveiligheidsniveau mogen zijn? Dat wordt in het onderstaande kader verder toegelicht.

De beoordeling aan de voorschriften van Bouwbesluit 2012 start met het wijzigen van de gebruiksfunctie: van industriefunctie naar bijeenkomstfunctie. Het wijzigen van de gebruiksfunctie is geen 'bouwen' in de zin van de Woningwet, maar een 'administratieve wijziging'. Dat betekent dat er na de functiewijziging sprake is van een bestaande bijeenkomstfunctie die ten minste moet voldoen aan de voorschriften die Bouwbesluit 2012 geeft voor bestaande bouw. Dit impliceert onder meer het volgende:

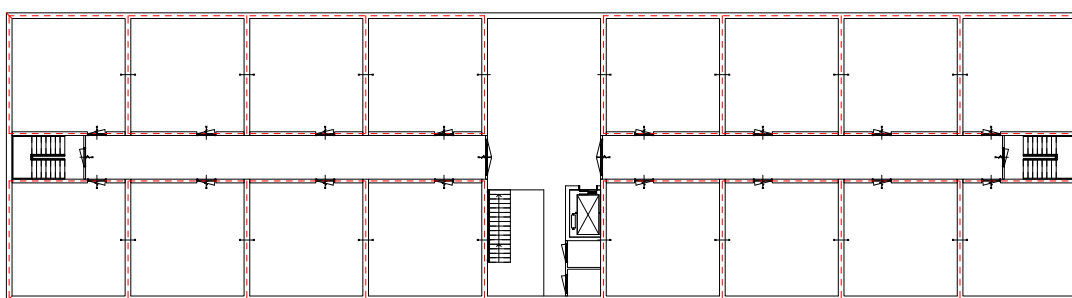
- De oppervlakte van het brandcompartiment mag volgens artikel 2.89, eerste lid, maximaal 2.000 m² zijn, met volgens artikel 2.90, eerste lid, een WBDBO van ten minste 20 minuten. Hieraan wordt voldaan.
- De loopafstand tussen een punt in het restaurant (gebruiksgebied) en de uitgang van het (sub) brandcompartiment mag maximaal 60 m zijn. Hieraan wordt ruimschoots voldaan.
- Bouwbesluit 2012 geeft voor bestaande bouwwerken geen prestatie-eisen voor de capaciteit van de toegangen; artikel 2.118 is niet ingevuld. Wanneer het voorgenomen gebruik naar het oordeel van bevoegd gezag niet voldoende brandveilig is, kan zij op basis van artikel 1.21, van Bouwbesluit 2012, na de gebruiksmelding nadere voorwaarden opleggen, zoals bijvoorbeeld een personenbeperking. Wanneer de capaciteit van de toegangen echter voldoet aan de nieuwbouwvoorschriften volgens artikel 2.108 van Bouwbesluit 2012, zal het opleggen van een gebruiksbepijking normaal gesproken niet aan de orde zijn.
- Omdat de gebruiksoppervlakte van de bijeenkomstfunctie > 1.000 m² is, is een brandmeldinstallatie met gedeeltelijke bewaking volgens NEN 2535 en een ontruimingsalarminstallatie volgens NEN 2575 verplicht. Tevens geldt volgens artikel 6.20, zesde lid, de verplichting van een inspectiecertificaat. Doormelding naar de brandweer is niet verplicht.
- Het aanbrengen van noodverlichting, vluchtrouteaanduiding en het aanbrengen van paniekbalken, vanwege het verhogen van het aantal personen tot 500.

Wanneer ervoor was gekozen om in het gebouw maximaal 50 personen toe te laten, dan zouden veel minder voorzieningen verplicht zijn geweest. Het aanbrengen van een BMI/OAI is vanwege de wijziging van de gebruiksfunctie naar 'bijeenkomstfunctie' is echter sowieso verplicht. Bij het gewenste aantal van 500 personen zullen er dus aanpassingen aan het gebouw moeten plaatsvinden en een gebruiksmelding moeten worden ingediend.

Voorbeeld 3: Transformatie van een gezondheidszorggebouw naar een woongebouw

Casus

De eigenaar van een bestaand gebouw voor ouderenhuisvesting (een traditioneel 'bejaardentehuis') wil dit gebouw transformeren van een 'gezondheidszorgfunctie' naar een 'woongebouw'. Aanleiding hiertoe is het 'scheiden van wonen en zorg', ook wel 'extramuralisatie' genoemd. Een en ander is een gevolg van de wijziging van de WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning), de verhoging van het zorgzwaartepakket in relatie tot het langer thuis wonen en een andere vorm van de financiering van zorg. Omdat er geen sprake is van een gekoppeld aanbod van wonen en zorg, is er na transformatie sprake van een 'gewoon' woongebouw en geen 'wonen met zorg' als bedoeld in Bouwbesluit 2012. De samenstelling en zelfredzaamheid van de bewoners is overigens hetzelfde gebleven.



Toegepaste voorzieningen

Door de functiewijziging vervalt de verplichting voor een omgevingsvergunning brandveilig gebruik. Veel gemeenten hebben hun toezichtfrequentie gekoppeld aan deze vergunningplicht gezien het brandveiligheidsrisico. Vanwege het vervallen van deze vergunningplicht is de kans groot dat bij dergelijke gebouwen geen frequent toezicht meer plaatsvindt. Dit ondanks dat samenstelling en zelfredzaamheid van de bewoners en daarmee de brandveiligheidsrisico's hetzelfde is gebleven. De verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van de bewoners is daarmee volledig bij de bewoners c.q. de verhuurder komen te liggen.

Ondanks dat als gevolg van de wijziging van de gebruiksfunctie diverse brandveiligheidsvoorzieningen niet meer verplicht zijn (zie onderstaand kader), heeft de gebouweigenaar ervoor gekozen om deze zoveel mogelijk te handhaven en ook bij voortduur te laten onderhouden. De reden is dat de samenstelling en zelfredzaamheid van de bewoners gelijk blijft en dat het verwijderen van brandveiligheidsvoorzieningen het risico op slachtoffers vergroot.

De volgende voorzieningen blijven gehandhaafd:

- Diverse brandveiligheidsinstallaties, zoals:
 - Brandmeldinstallatie en ontruimingsalarminstallatie, met de bestaande sturing op de brandweerlift en luchtbehandeling. Daarmee blijft de detectietijd, opkomsttijd, inzettijd (zoeken in het object, de locatie bepaling d.m.v. brandmeldpaneel) geborgd.
 - Vluchtrouteaanduiding
 - Brandslanghaspels
 - Droge blusleidingen
 - Brandweerlift
- De voormalige interne organisatie die zorg droeg voor de evacuatie / opvolging van interne brandmeldingen wordt in 'afgeslankte vorm' vervangen door een ontruimingsinstructie onder verantwoordelijkheid van de vereniging van eigenaren (VVE).
- De (beschermde sub-) brandcompartimentering blijft gehandhaafd.
- De zelfsluitendheid van de woningtoegangsdeuren blijft gehandhaafd, zodat het risico op rookverspreiding vanuit de woningen naar de vluchtroutes beperkt blijft.

Minimaal vereiste brandveiligheidsniveau

Wat had in deze situatie het minimum brandveiligheidsniveau mogen zijn? Dat wordt in het onderstaande kader verder toegelicht.

Aangezien de functiewijziging van gezondheidszorgfunctie wijzigt naar woongebouw, gelden de voorschriften voor bestaande bouw voor een woongebouw. Het is volgens Bouwbesluit 2012 toegestaan om diverse brandveiligheidsinstallaties (zoals BMI/OAI, vluchtrouteaanduiding, brandslanghaspels, alsmede zelfsluitende toegangsdeuren te verwijderen). Verwijdering hiervan is namelijk 'verbouwen' in de zin van Bouwbesluit 2012 en het daarbij geldende 'rechtens verkregen niveau'. De 'bovengrens' van het 'rechtens verkregen niveau' is het nieuwbouwniveau. Aangezien de desbetreffende voorzieningen volgens de nieuwbouwvoorschriften van Bouwbesluit 2012 voor een woongebouw niet verplicht zijn, is het toegestaan deze te verwijderen. Voor de woningen geldt overigens bij transformatie altijd wel dat in dat geval rookmelders volgens NEN 2555 moeten worden toegepast.

Alternatieve voorzieningen

Om te komen tot de keuze voor het gewenste brandveiligheidsniveau zijn er diverse maatregelen denkbaar om de brandveiligheidsrisico's nog verder te beperken:

- Toepassing van een woningsprinkler: in dat geval wordt een beginnende brand reeds bij de bron aangepakt en in de kiem gesmoord. Hierdoor wordt het risico op uitbreiding van brand beperkt en de ontvluchtingsmogelijkheden vergroot.
- Koude rook weren door goede kierdichting ter plaatse van de brandwerende kozijnen: met deze maatregelen wordt de rookverspreiding vanuit de woningen naar de vluchtroute in nog verdergaande mate beperkt.
- Het 'upgraden' van de brandweerlift tot een evacuatielift', zodat minder mobiele bewoners ook via deze lift zouden kunnen worden geëvacueerd.

4. Meer informatie?

Meer algemene informatie over verbouw en functiewijziging is te vinden in het infoblad 'Het Bouwbesluit 2012 – Verbouw en functiewijziging' op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2012/08/23/infoblad-verbouw-en-functiewijziging-het-bouwbesluit-2012>.

Het 'Praktijkboek Bouwbesluit 2012' bevat paragrafen waarin de verbouwsystematiek en functiewijziging duidelijk zijn uitgelegd. Hierin zijn ook enkele praktische voorbeelden opgenomen. Het Praktijkboek is gratis te downloaden via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2011/10/05/praktijkboek-bouwbesluit-2012>.

De informatie uit het Praktijkboek is geüpdatet in het 'Handboek Bouwbesluit 2012', editie 2016/2017, verkrijgbaar via www.vakmedianet.nl.

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

DGWB

Postbus 20011 | 2511 DP Den Haag

www.rijksoverheid.nl

januari 2019 | 118269