

Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw

Hoofdstuk 1

ACHTERGRONDEN EN TOELICHTING

1.1 Inleiding

Gemeenten hebben de zorg voor brandveiligheid. Bepaalde gebouwen hebben bij brand een verhoogd risico, bijvoorbeeld als er minder zelfredzame personen gebruik van maken (zoals kleuters, bejaarden of ziekenhuispatiënten) of als er veel mensen in aanwezig zijn (zoals in horecagebouwen of in een stadion). Voor gebouwen met een dergelijk verhoogd risico bestaat het stelsel van gebruiksvergunningen en gebruiksmeldingen. Met dit stelsel wordt het brandveilige gebruik van gebouwen geregeld. De eisen zijn van toepassing op bijvoorbeeld het vrijhouden van de vluchtroutes, het opstellen van meubilair en het toepassen van versieringsmaterialen.

Het stellen van regels aan het gebruik is echter niet altijd voldoende om een gebouw brandveilig te laten zijn. De bouwkundige staat van een gebouw is ook van belang voor de brandveiligheid. Het Bouwbesluit regelt het brandveilig bouwen en stelt daarin eisen voor zowel nieuwbouw als voor bestaande bouw. En daarbij ontstaat een probleem, omdat de eisen die voor bestaande bouw gelden van een lager niveau zijn dan de eisen voor nieuwbouw: in Nederland is dus sprake van twee niveaus van brandveiligheid voor de bouwkundige staat van een gebouw.

Gemeenten hebben de verplichting om in ieder geval het niveau bestaande bouw te handhaven. De gemeente kan nieuwe, hogere, eisen stellen wanneer het gebouw of het gebruik van het gebouw wijzigt of intensiveert. De Woningwet biedt de mogelijkheid om de eigenaar/gebruiker van een gebouw te verplichten het niveau van de brandveiligheidsvoorzieningen op een adequaat niveau te brengen. Hiervoor moet per concreet geval worden gemotiveerd waarom daarvoor een noodzaak bestaat. De eisen mogen echter nooit boven het niveau voor nieuwbouw uit het Bouwbesluit uitstijgen. Om te borgen dat deze werkwijze éénduidig wordt toegepast is dit document opgesteld. Dit document dient ter onderbouwing en motivering bij de vergunningverlening en de handhaving.

1.2 Achtergronden

In deze paragraaf worden de achtergronden van het brandveiligheidsniveau gegeven. Allereerst wordt ingegaan op de regelgeving die van toepassing is. Daarna wordt toegelicht hoe de gemeentelijke beleidsruimte is ingevuld en wat de mogelijkheden zijn.

1.2.1 De regelgeving

De brandveiligheidseisen voor bouwwerken zijn ondergebracht in de bouwregelgeving. De basis voor de bouwregelgeving is de Woningwet 1991. De Woningwet regelt in artikel 2 het bouwen, waaronder het brandveilig bouwen, en in artikel 8 het gebruik van gebouwen en bouwwerken, waaronder het brandveilig gebruik. Op basis van artikel 2 van de Woningwet is er een Algemene maatregel van bestuur (AMvB) met daarin eisen voor brandveilig bouwen; het Bouwbesluit. De eisen voor het brandveilige gebruik van gebouwen zijn sinds 1 oktober 2008 landelijk geüniformeerd. Hiervoor is de AMvB Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (het Gebruiksbesluit) in werking getreden.

De Woningwet geeft in de artikelen 1a en 13 de mogelijkheid om bestaande gebouwen op het gewenste brandveiligheidsniveau te brengen. De Woningwet en het Bouwbesluit zijn de belangrijkste regelingen waarop het beleidsniveau is gebaseerd.

1.2.2 Nieuwbouw

Met de eisen voor nieuw te bouwen gebouwen is het niveau van brandveiligheid vastgelegd. Met deze eisen wordt niet meer en niet minder beoogd dat:

- een brand niet snel zal uitbreken;
- een eenmaal uitgebroken brand zich niet snel zal uitbreiden;
- personen zich tijdig in veiligheid kunnen brengen;
- de belendingen geen schade oplopen.

Met deze eisen geeft de overheid invulling aan haar zorgplicht betreffende de brandveiligheid en doet zij recht aan één van de uitgangspunten van de herziening van de bouwregelgeving; de deregulering. Er zijn dus geen eisen gesteld aan het voorkomen van schade door brand in het gebouw. De overheid rekent dit niet tot haar taak (veelal zullen verzekeringsmaatschappijen extra eisen stellen om dergelijke risico's en schades tegen te gaan). Het Bouwbesluit heeft ook geen ander doel voor ogen dan het borgen van een maatschappelijk aanvaard niveau van (brand)veiligheid. De regelgever verwacht dat door het marktmechanisme in de praktijk een hoger niveau wordt gerealiseerd. De toelichting van het Bouwbesluit 1992 gaf dit expliciet aan:

"De markt moet uitmaken of een gebouw dat aan de minimumeisen van het Bouwbesluit voldoet te verkopen, verhuren of exploiteren is. Zo brengen veel buitenlandse ondernemingen hun gasten en

werknemers uitsluitend onder in hotels welke zijn voorzien van een sprinklerinstallatie, terwijl de bouwregelgeving een dergelijke installatie niet voorschrijft. De exploitant zal dus moeten bepalen of hij een dergelijke installatie wenst aan te brengen."

1.2.3 Bestaande bouw

De eisen voor bestaande gebouwen zijn van een ander niveau dan de eisen voor nieuw te bouwen gebouwen. De eisen voor bestaande gebouwen zijn gebaseerd op het niveau waarop voor 1992 met oudere voorschriften werd gebouwd. In veel gevallen is dit niveau vandaag de dag vanuit het oogpunt van brandveiligheid geen geaccepteerd niveau meer. In de loop van de tijd zijn veel bestaande gebouwen echter verbouwd of uitgebreid. Voor veel van deze gevallen is een bouwvergunning aangevraagd en verleend. De aanpassingen aan het gebouw zijn getoetst aan de op dat moment geldende regelgeving. Hierdoor zijn de brandveiligheidsvoorzieningen voor veel bestaande gebouwen, of in ieder geval delen daarvan, van een hoger bouwkundig niveau dan het niveau bestaande bouw. Dit wordt ook wel het "van rechtens verkregen niveau" genoemd.

Bij de toetsing van een bestaand gebouw zal het van rechtens verkregen niveau als ondergrens moeten worden gehanteerd. Wanneer het van rechtens verkregen niveau lager is dan het niveau als beoogd met dit document, zal in een dergelijke situatie het Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw van toepassing zijn.

1.2.4 Aanschrijven

Het niveau waar een gebouw wat brandveiligheid betreft aan moet voldoen, moet conform de Woningwet worden bepaald aan de hand van een aantal vragen. Een gebouw moet in ieder geval voldoen aan het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit. Daarnaast moet worden bepaald of de bouwkundige staat van een gebouw voldoende veiligheid biedt in combinatie met de wijze van gebruik. Is het gebruik van een gebouw anders dan waarvoor het gebouw aanvankelijk is gebouwd, dan kan het niveau van brandveiligheid onvoldoende zijn. Indien de wijze van gebruik wordt gewijzigd, kunnen bouwkundige aanpassingen noodzakelijk zijn. Hiervoor kan de eigenaar van het gebouw worden aangeschreven op basis van artikelen 1a respectievelijk 13 van de Woningwet.

Artikel 1a Woningwet

- 1. De eigenaar van een bouwwerk, standplaats, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, die standplaats, dat open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.*
- 2. Een ieder die een bouwwerk of standplaats bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.*

Artikel 13 Woningwet

Burgemeester en wethouders kunnen, indien dit naar hun oordeel noodzakelijk is, degene die als eigenaar van een gebouw, bouwwerk, niet zijnde een gebouw, of standplaats, dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, verplichten tot het binnen een door hen te bepalen termijn treffen van zodanige voorzieningen, dat de staat van dat gebouw, dat bouwwerk of die standplaats nadien komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b, tweede lid, onderdeel a, b, respectievelijk c, zonder dat deze hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b, eerste lid, onderdeel a, b, respectievelijk c.

Het bovenstaande houdt in dat burgemeester en wethouders maximaal eisen kunnen stellen tot het niveau nieuwbouw. De restrictie die de regelgever heeft gesteld is dat alle eisen die boven het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit worden gesteld, per individueel geval de noodzaak van het hogere niveau moeten worden gemotiveerd. Het is dus mogelijk bestaande gebouwen aan te schrijven tot het treffen van brandveiligheidsvoorzieningen, indien deze gebouwen voldoen aan het niveau bestaande bouw, maar niet aan een hoger niveau (het niveau nieuwbouw). Dit houdt in dat op basis van het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht per geval deugdelijk moet worden gemotiveerd waarom wordt aangeschreven tot het treffen van voorzieningen hoger dan het niveau bestaande bouw. De gemeente heeft hier de plicht om alle consequenties van haar (aanschrijvings)beslissing zorgvuldig af te wegen. Bij constatering van een strijdigheid met het gemeentelijke beleid, dienen per aanschrijving eventuele bijzondere omstandigheden te worden afgewogen alvorens tot aanschrijving kan worden overgegaan.

Belangrijke aandachtspunten bij een aanschrijving zijn:

- Is de aanschrijving deugdelijk onderbouwd en gemotiveerd?
- Wordt de aanschrijving gebaseerd op wat wettelijk is toegestaan?
- Houdt de aanschrijving rekening met de redelijke belangen van de eigenaar en/of gebruiker?
- Is rekening gehouden met gelijkwaardige (alternatieve) oplossingen?

1.2.5 De gemeentelijke beleidsvrijheid

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, kan het treffen van voorzieningen in bestaande gebouwen leiden tot verschillende niveaus voor dezelfde bouwtypen. Zowel de rechter als het ministerie van VROM (de VROM-inspectie) vinden dat de gemeenten beleid moeten hebben vastgelegd om ongelijkheid bij gelijksoortige gevallen te voorkomen.

Bij de behandeling van gebruiksvergunningen en gebruiksmeldingen en bij de handhaving van de brandveiligheid in bestaande gebouwen wordt de in de vorige paragrafen genoemde werkwijze toegepast. Dit zijn de uitgangspunten van het Brandpreventiebeleid bestaande bouw.

1.2.6. Vrijstellingen

De in de vorige paragraaf beschreven systematiek is ook van toepassing bij het verlenen van vrijstelling bij een verbouwing. Hier dient ook rekening gehouden te worden met het gemeentelijk beleid, omdat er in sommige gevallen vrijstelling verleend kan worden tot het niveau bestaande bouw. Het is onjuist om bij vrijstelling naar een lager niveau te gaan dan bij een aanschrijving het geval is. Vrijstellingen worden dan beperkt tot het niveau van het Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw.

Hoofdstuk 2

HET BELEIDSNIVEAU

2.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is beschreven welke niveaus de regelgeving voor gebouwen kent, wat de gemeentelijke beleidsvrijheid is en hoe deze kan worden ingevuld. In dit hoofdstuk is beschreven voor welke gebouwen dit document van toepassing, welke keuzes zijn gemaakt voor de invulling van de brandveiligheid van bestaande gebouwen en hoe de keuzes zich verhouden tot de diverse onderdelen van de regelgeving.

2.2 De gebruiksfuncties

In dit document is voor de gebruiksfuncties uitgegaan van het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit onderscheidt elf gebruiksfuncties, te weten:

1. woonfunctie;
2. bijeenkomstfunctie;
3. celfunctie;
4. gezondheidszorgfunctie;
5. industriefunctie;
6. kantoorfunctie;
7. logiesfunctie;
8. onderwijsfunctie;
9. sportfunctie;
10. winkelfunctie en
11. overige gebruiksfuncties.

Voor iedere gebruiksfunctie is afgewogen of het in dit document moet worden opgenomen: voor de woonfunctie is alleen de "*Woonfunctie gelegen in een woongebouw, bestemd voor minder zelfredzame personen*" uitgewerkt (het zogenaamde Wonen met zorg). De eisen voor kamerverhuur zijn in het Gebruiksbesluit opgenomen. Er is in het Gebruiksbesluit geen differentiatie tussen bestaande bouw en nieuwbouw. Hierdoor is er geen ruimte voor gemeentelijk beleid. Daardoor kan kamerverhuur geen onderdeel uitmaken van dit document. De andere woonfuncties vallen niet onder het stelsel van gebruiksvergunningen en gebruiksmeldingen en worden dan ook niet in dit document behandeld.

In de tabellen op de volgende pagina's zijn de gebruiksfuncties weergegeven. Daarbij is aangegeven wat de relatie is met de in het Gebruiksbesluit vermelde gebruiksvergunningplichtige respectievelijk gebruiksmeldingplichtige categorieën. Verder is aangegeven welke soorten gebouwen onder de gebruiksfuncties vallen. Dit laatste is slechts ter indicatie en niet uitputtend.

Tabel 1 Gebruiksvergunningplicht

Gebruiksfunctie	Gebruiksvergunningplicht	Soorten gebouwen
Woonfunctie: -woonfunctie gelegen in een woongebouw bestemd voor minder zelfredzame personen	Bouwwerk waarin aan meer dan 5 personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft	Bejaardenhuizen Verzorgingshuizen Gezinsvervangende tehuizen
Bijeenkomstfunctie: -kinderopvang	Bouwwerk waarin aan meer dan 10 kinderen jonger dan 12 jaar dagverblijf zal worden verschaft	Kinderdagverblijven Peuterspeelzalen Buitenschoolse opvangen
Bijeenkomstfunctie: -overige bijeenkomst-functies	Bouwwerk waarin aan meer dan 10 lichamelijk of geestelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft	Dagverblijf gehandicapten
Celfunctie	Bouwwerk waarin aan meer dan 5 personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft	Gevangenis Cellencomplexen in politiebureaus
Gezondheidszorgfunctie	Bouwwerk waarin aan meer dan 5 personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft	Ziekenhuizen Verpleegtehuizen Poliklinieken

Onderwijsfunctie	Bouwwerk waarin aan meer dan 10 kinderen jonger dan 12 jaar, of aan meer dan 10 lichamelijk of geestelijk gehandicapten dagverblijf zal worden verschaft	Basisscholen Scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs
Logiesfunctie	Bouwwerk waarin aan meer dan 5 personen bedrijfsmatig nachtverblijf zal worden verschaft	Hotels Pensions Jeugdherbergen

Tabel 2 Gebruiksmeldingplicht

Gebruiksfunctie	Gebruiksmeldingplicht	Soorten gebouwen
Bijeenkomstfunctie -overige bijeenkomstfuncties	Bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn	Discotheken Cafés Restaurants Schouwburgen Bioscopen Musea Gebedshuizen Sportkantines
Industriefunctie	Bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn	Fabrieken Loodsen Opslaggebouwen Garagebedrijven
Kantoorfunctie	Bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn	Kantoorgebouwen
Onderwijsfunctie	Bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn	Scholen voor voortgezet onderwijs Hogescholen Universiteiten
Sportfunctie	Bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn	Gymzalen Sporthallen Stadions
Winkelfunctie	Bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn	Winkels Warenhuizen Winkelcentra
Overige gebruiksfunctie	Bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn	Stationsgebouwen

2.3 De risicogebouwen

Het brandpreventiebeleid bestaande bouw richt zich op de zogenaamde risicogebouwen. Dit zijn de gebouwen waar het risico op slachtoffers bij brand groter is dan gemiddeld. Risicogebouwen zijn in ieder geval de gebouwen waarin minder zelfredzame personen verblijven, zoals ziekenhuispatiënten, kleine kinderen (jonger dan 12 jaar) en personen die zijn ingesloten (cellen). Dit zijn gebruiksvergunningplichtige gebouwen (zie tabel 3).

Daarnaast behoren ook gebouwen met een grote hoeveelheid personen per oppervlakte tot de risicogebouwen. Dit zijn bijvoorbeeld horecagebouwen, winkelcentra en grote schoolgebouwen (voortgezet onderwijs, hogescholen en universiteiten). Ook een stadion of een openbaar vervoer terminal valt hier onder. Dit zijn allemaal gebouwen die onder de gebruiksmeldingsplicht vallen (zie tabel 4). Voor de andere gebruiksmeldingplichtige gebouwen zal per individueel geval moeten worden bepaald of er sprake is van gebruik door minder zelfredzame personen en een groot aantal personen per oppervlakte.

Tabel 3 Gebruiksvergunningplichtige risicogebouwen

Gebruiksfunctie	Soorten gebouwen
Woonfunctie -woonfunctie gelegen in een woongebouw bestemd voor minder zelfredzame personen	Bejaardenhuizen Verzorgingshuizen Gezinsvervangende tehuizen
Bijeenkomstfunctie -kinderopvang	Kinderdagverblijven Peuterspeelzalen Buitenschoolse opvangen
Bijeenkomstfunctie -overige bijeenkomstfuncties	Dagverblijf gehandicapten
Celfunctie	Gevangenis Cellencomplexen in politiebureaus
Gezondheidszorgfunctie	Ziekenhuizen Verpleegtehuizen Poliklinieken
Onderwijsfunctie	Basisscholen Scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs
Logiesfunctie	Hotels Pensions Jeugdherbergen

Tabel 4 Gebruiksmeldingplichtige risicogebouwen

Gebruiksfunctie	Soorten gebouwen
Bijeenkomstfunctie -overige bijeenkomstfuncties	Discotheken Cafés

Onderwijsfunctie	Schouwburgen Bioscopen Scholen voor voortgezet onderwijs Hogescholen Universiteiten
Sportfunctie	Stadions
Winkelfunctie	Warenhuizen Winkelcentra
Overige gebruiksfunctie	OV-terminals

XXXX = risicogebouwen

2.4 Bezettingsgraad

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, behoren gebouwen met een grote hoeveelheid personen per oppervlakte tot de risicogebouwen. Om te bepalen of er sprake is van een grote hoeveelheid personen per oppervlakte wordt uitgegaan van de bezettingsgraadklassen uit het Bouwbesluit. Hoewel de bezettingsgraadklassen alleen van toepassing zijn op het niveau nieuwbouw van het Bouwbesluit, is het voor het bepalen of een gebouw tot de risicogebouwen behoort, ook noodzakelijk de bezettingsgraadklasse te bepalen voor een bestaand gebouw.

Er is sprake van een grote hoeveelheid personen per oppervlakte wanneer er sprake is van bezettingsgraadklasse B1 of hoger (de zogenaamde bezettingsgraadklasse B0). Dit houdt in dat er sprake is van minder dan 2 m² aan gebruiksoppervlakte per persoon of minder dan 1,3 m² aan verblijfsgebied per persoon.

Uitgangspunt hierbij is de bepaling van de bezettingsgraadklasse per rookcompartiment respectievelijk verblijfsgebied, niet enkel van het gehele gebouw.

2.5 De brandveiligheidseisen

In het Bouwbesluit is de volgorde van de brandveiligheidseisen zodanig beschreven dat het verloop van een brand en de gevolgen daarvan als volgorde zijn aangehouden. De brandpreventiespecialist toetst de brandveiligheidsvoorzieningen van een gebouw echter in een andere volgorde: de toetsvolgorde. Deze volgorde wordt toegepast in de brandpreventieopleidingen. In dit document zijn de brandveiligheidseisen ingedeeld naar de toetsvolgorde.

De toetsvolgorde leidt tot de volgende zeven categorieën:

1. Beperking van uitbreiding van brand
2. Beperking van verspreiding van rook
3. Vluchten
4. Sterkte van bouwconstructies bij brand
5. Materialen
6. Bestrijding van brand
7. Noodverlichting

De categorieën houden het volgende in:

1. **Beperking van uitbreiding van brand**Een gebouw wordt verdeeld in brandcompartimenten. Brandcompartimenten hebben tot doel een brand te beperken tot een vooraf vastgesteld gebied. Hiermee kan worden voorkomen dat er een te grote oppervlakte van het pand in brand raakt, waardoor de brand onbeheersbaar wordt en daardoor niet meer effectief kan worden bestreden.
2. **Beperking van verspreiding van rook**Als de brandcompartimenten zijn bepaald, worden deze onderverdeeld in één of meer rookcompartimenten. Rookcompartimenten hebben tot doel de rookverspreiding te beperken waardoor de bij brand vluchtende personen niet te lang door de rook moeten lopen.
3. **Vluchten**Nadat de aanwezige personen het rookcompartiment hebben verlaten, moeten zij via rookvrije vluchtroutes een veilig gebied kunnen bereiken, en van daar uit de openbare weg. Bij het bepalen van de vluchtroute moet rekening worden gehouden met de onafhankelijkheid van de vluchtroutes en het maximaal aantal personen dat van deze routes gebruik moet kunnen maken.
4. **Sterkte van bouwconstructies bij brand**De dragende constructies van rookvrije vluchtroutes en de hoofdconstructie van het gebouw moeten een bepaalde tijd weerstand bieden tegen bezwijken in geval van brand. Hierdoor is het voor personen mogelijk om veilig te vluchten en heeft de brandweer de kans om achtergebleven personen op een veilige wijze te redden en/of een brand te bestrijden.
5. **Materialen**Om brandontwikkeling, brandvoortplanting en rookproductie tegen te gaan of te beperken, worden eisen gesteld aan constructiematerialen.
6. **Bestrijding van brand**Blusmiddelen zijn noodzakelijk om er voor te zorgen dat een brand snel en effectief bestreden kan worden.
7. **Noodverlichting**Noodverlichting is noodzakelijk zodat personen zich nog kunnen oriënteren en snel en veilig een (nood)uitgang kunnen bereiken, zeker in die gebouwen waar personen verblijven die niet bekend zijn met de situatie.

2.6 Het beleidsniveau

In deze paragraaf wordt per toetsonderdeel de motivatie gegeven waarom bij risicogebouwen een hoger niveau van brandveiligheid noodzakelijk is.

1. Beperking van uitbreiding van brand

Op nieuwbouwniveau mag de oppervlakte van een brandcompartiment maximaal 1.000 m² zijn. De scheidingsconstructies van een brandcompartiment moeten een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van minimaal 60 minuten hebben. Bij het niveau bestaande bouw mag de oppervlakte van een brandcompartiment maximaal 2.000 m² zijn, voor een industrie-, school- of sportgebouw zelfs 3.000 m². De scheidingsconstructies van een brandcompartiment moeten hier een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van minimaal 20 minuten hebben. De oppervlakten en de tijd zijn hier onvoldoende om de brandweer de kans te geven de brand tot het brandcompartiment te beperken: een verdere branduitbreiding over het gehele gebouw is mogelijk.

In een aantal gevallen is slechts indirect sprake van een risico voor de personen in het gebouw en dienen de brandcompartimenten alleen voor het beheersbaar houden van een brand (het beperken van schade). De opsteller van het Bouwbesluit rekent het beperken van schade niet tot een primaire taak. Veelal zullen verzekeringmaatschappijen aanvullende eisen stellen om dergelijke schades tegen te gaan. De oppervlakten voor bestaande gebouwen zijn dus in veel gevallen te verdedigen. In afwijking van het niveau bestaande bouw is de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van minimaal 20 minuten echter, overeenkomstig het normatief brandverloop, te kort om nog een succesvolle redding door de brandweer uit te voeren van personen die zijn achtergebleven in een gebouw. Hiervoor is een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van minimaal 30 minuten noodzakelijk.

Speciale aandacht is nodig bij gebouwen waar voor de vluchtroutes gebruik wordt gemaakt van naastliggende brandcompartimenten. Dit is het geval bij gezondheidszorggebouwen voor bedgebonden patiënten, woongebouwen voor verminderd-zelfredzame personen en cellingebouwen. Hier is de brandcompartimentering onderdeel van de vluchtroutes. Personen in dergelijke gebouwen kunnen niet altijd zelfstandig naar buiten vluchten (uit oogpunt van de gezondheid of veiligheid van die personen), waardoor zij binnen het gebouw op verdere hulp moeten wachten. Om veilig op hulp te kunnen wachten is de tijd (het aantal minuten weerstand tegen brandoverslag en branddoorslag) van het niveau bestaande bouw niet afdoende. Om deze reden is een hoger niveau noodzakelijk: minimaal een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van minimaal 30 minuten, in sommige gevallen mogelijk zelfs een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van minimaal zestig minuten.

Naast brandcompartimenten kent de bouwregelgeving aanvullende eisen voor sub-brandcompartimenten. Een sub-brandcompartiment is een ruimte waarin wordt geslapen. In risicogebouwen gaat het om ruimten waarin personen verblijven die of onbekend zijn in het gebouw, zoals in een hotel, of personen die verminderd zelfredzaam zijn, zoals ziekenhuispatiënten, kleine kinderen en personen in een cel. De regelgeving gaat er van uit dat een dergelijk persoon in de slaapkamer veilig de komst van hulp kan afwachten. Hier is dus sprake van een directe relatie met een veilige ontvluchting vanuit het gebouw, met behulp van het personeel. Om veilig in de kamer op hulp te kunnen wachten is de tijd (het aantal minuten weerstand tegen brandoverslag en branddoorslag) van het niveau bestaande bouw niet altijd afdoende. Daarnaast geven de eisen voor bestaande bouw de brandweer te weinig kans een persoon te redden wanneer dit voor het personeel in het gebouw niet meer mogelijk was. Om deze redenen is een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van minimaal 30 minuten noodzakelijk.

2. Beperking van verspreiding van rook

Op nieuwbouwniveau is de maximale afstand die een persoon moet vluchten, voor deze een veilige plaats heeft bereikt, afhankelijk van de bezetting van het gebouw. Hoe meer personen per oppervlakte aanwezig zijn, hoe zwaarder de eisen (het Bouwbesluit duidt dit aan met bezettingsgraadklassen, waarbij bezettingsgraadklasse B1 het hoogste aantal personen per vierkante meter inhoudt en klasse B5 het laagste aantal). De loopafstanden variëren van maximaal 30 meter bij een hoge bezettingsgraad tot 60 meter bij een lage bezettingsgraad. De eisen zijn er op gebaseerd dat iedereen binnen 1 minuut een ruimte kan ontvluchten en dat de loopsnelheid bij een lage bezetting hoger zal zijn dan bij een hoge bezetting. Bij het niveau bestaande bouw variëren de loopafstanden van maximaal 60 meter in een bijeenkomst- en onderwijsgebouw tot 75 meter in alle andere gebouwen. Er is hier geen relatie met bezettinggraden.

In risicogebouwen is sprake van personen die onbekend zijn in het gebouw (zoals in een hotel), personen die verminderd zelfredzaam zijn (zoals ziekenhuispatiënten, kleine kinderen en personen in een cel) of veel personen per oppervlakte (zoals in een horecagebouw, een winkelcentrum of een stadion). In deze gebouwen is de loopsnelheid laag en zijn personen vaak afhankelijk van de hulp van personeel om te kunnen vluchten. Voordat het personeel is gewaarschuwd en de bedreigde personen heeft kunnen bereiken verstrikt al enige tijd. Om aan de doelstelling van ontvluchting binnen 1 minuut te voldoen, waardoor nog een succesvolle en veilige ontvluchting mogelijk is, zijn de eisen voor bestaande bouw vaak niet toereikend. Om deze reden is een hoger niveau noodzakelijk en zal moeten worden uitgegaan van de systematiek van bezettingsdraden.

3. Vluchten

De inrichting van vluchtroutes heeft dezelfde invloed op een veilige en snelle ontvluchting als hetgeen hierboven is beschreven. Om deze reden zijn ook hier de eisen voor bestaande bouw vaak niet toereikend en is een hoger niveau noodzakelijk.

4. Sterkte van bouwconstructies bij brand

De constructies van een gebouw moeten bij brand zodanig in stand blijven, dat personen de tijd hebben het gebouw te ontvluchten en de brandweer de tijd heeft een succesvolle redding uit te voeren. Op nieuwbouwniveau moet de hoofddraagconstructie minimaal 60, 90 of 120 minuten bestand zijn tegen bezwijken, afhankelijk van de hoogte van een gebouw. Bij bestaande bouw moet dit 30 of 60 minuten zijn, afhankelijk van de hoogte.

Voor rookvrije vluchtroutes gelden aanvullende eisen: in nieuwbouw moeten de draagconstructie 30 minuten bestand zijn tegen bezwijken, in bestaande bouw maximaal 20 minuten. In risicogebouwen is een weerstand tegen bezwijken van minimaal 20 minuten is echter, overeenkomstig het normatief brandverloop, te kort om nog een succesvolle redding door de brandweer uit te voeren van personen die zijn achtergebleven in een gebouw. Hierdoor is minimaal 30 minuten noodzakelijk.

Voor de hoofddraagconstructie volstaan de eisen voor bestaande bouw, omdat bij de meeste gebouwen zowel een tijdige ontvluchting als een succesvolle redding door de brandweer nog net mogelijk is. Voor hoge gebouwen zal maatwerk moeten worden toegepast. Hier moet worden afgewogen of de eisen voor bestaande bouw volstaan, of toch een hoger niveau noodzakelijk is.

5. Materialen

Het nieuw- en het bestaande bouwniveau voor materialen binnen een gebouw verschillen nauwelijks, met uitzondering van materialen aan de binnenzijde van schachten. Om te voldoen aan de nieuwbouweisen voor schachten zijn zeer grote aanpassingen noodzakelijk. De eisen zijn voornamelijk gericht op schadebeperking, terwijl het geen wezenlijk hogere veiligheid voor de aanwezige personen met zich meebrengt. Hierdoor is het niveau bestaande bouw afdoende.

De toepassing van materialen aan de buitenzijde van een gebouw zijn voor het niveau nieuwbouw afhankelijk van de hoogte van een gebouw. Het niveau bestaande bouw kent slechts één eis, ongeacht de hoogte. Aangezien de eisen voornamelijk zijn gericht op schadebeperking, en de kans klein is dat materialen aan de buitenzijde van een gebouw een veilige ontvluchting beïnvloeden, is het niveau bestaande bouw afdoende.

6. Bestrijding van brand

Het bouwbesluit regelt het bestrijden van brand via twee voorzieningen: droge blusleidingen en brandslanghaspels. De eisen voor blusleidingen voor nieuwbouw en bestaande bouw verschillen nauwelijks. Het enige verschil is dat de afstand tussen twee blusleidingen bij nieuwbouw 50 meter is, terwijl deze bij bestaande bouw op 70 meter ligt. In de praktijk komt dit neer op één extra slanglengte bij een brandweerinzet (welke aanwezig is in een brandweervoertuig). Hierdoor is voor blusleidingen het niveau bestaande bouw afdoende.

Voor brandslanghaspels ligt het anders: het niveau bestaande bouw kent namelijk geen brandslanghaspels. Om een beginnende brand snel en effectief te kunnen bestrijden zijn brandslanghaspels echter onmisbaar. Wanneer de in het gebouw aanwezige personen een beginnende brand kunnen blussen of in ieder geval onder controle kunnen houden, is een veilige ontvluchting namelijk nog mogelijk. Voor brandslanghaspels is daarom het niveau nieuwbouw noodzakelijk. Het Bouwbesluit stelt geen eisen voor brandslanghaspels in gebouwen met een geringe oppervlakte. Deze leemte wordt ingevuld in de vorm van minihaspels, draagbare blustoestellen en blusdekens. Bij gebruiksvergunningplichtige en meldingsplichtige gebouwen (de risicogebouwen) worden deze voorzieningen als voorwaarden opgenomen in de gebruiksvergunning of de afhandeling van de gebruiksmelding.

7. Noodverlichting

De toepassing van noodverlichting is op nieuwbouwniveau afhankelijk van de oppervlakte in relatie tot de bezettingsgraad in het gebouw: bij een hoge bezetting moet eerder noodverlichting worden toegepast dan bij een lage bezetting. Bij het niveau bestaande bouw is de toepassing van noodverlichting ook afhankelijk van de oppervlakte en de functie van het gebouw. Die oppervlakten zijn veel hoger dan bij nieuwbouw, terwijl voor een aantal functies helemaal geen noodverlichting noodzakelijk is.

In risicogebouwen die 's avonds en 's nachts worden gebruikt door personen die niet bekend zijn in het gebouw is noodverlichting essentieel voor een snelle en veilige ontruiming. Voor dergelijke gebouwen zijn de eisen voor bestaande bouw niet toereikend en is een hoger niveau noodzakelijk.

Op de volgende pagina is het bovenstaande in een matrix weergegeven. Per toetsonderdeel is eenvoudig te zien welke niveau is aangehouden en hoe deze zich verhoudt tot de niveaus nieuwbouw en bestaande bouw van het Bouwbesluit.

Tabel 5 Matrix

Toetsonderdeel bij risicogebouwen	Doel van het voorschrift	Niveau
1. Beperking van uitbreiding van brand	·afmetingen brandcompartimenten ·WBDBO brandcompartimenten ·afmetingen sub-brandcompartimenten ·WBDBO sub-brandcompartimenten	BB/BB+ 30 min. BB+ BB+
2. Beperking van verspreiding van rook	·rookcompartimenten	BB+
3. Vluchten	·ontvluchtingseisen ·aantal personen per deur en draairichting deuren	BB+ BB+
4. Sterkte bij brand van bouwconstructies	·hoofddraagconstructie ·draagconstructie vluchtroutes	BB BB+

5.Materialen	·brandbaarheid constructiematerialen	BB
	·brandvoortplanting constructiematerialen	BB
	·rookontwikkeling constructiematerialen	BB
6.Bestrijding van brand	·droge blusleidingen	BB
	·brandslanghaspels	BB+
	·minihaspels, draagbare blustoestellen en blusdekens	BB+
7.Noodverlichting	·noodverlichting	BB+

BB = Bouwbesluit niveau bestaande bouw

BB+ = Hoger niveau noodzakelijk

2.7 Andere voorzieningen

De zeven categorieën zoals hiervoor genoemd, zijn de brandveiligheidsvoorzieningen die in het grootste gedeelte van de gebouwen voorkomen. Dat betekent niet dat er geen andere voorzieningen in een gebouw zijn welke invloed hebben op de (brand)veiligheid. Zo zijn er gebouwen waar bijvoorbeeld de afmetingen van trappen en de toepassing van een brandweerlift ook een rol kunnen spelen bij een veilige ontvluchting uit een gebouw. In dergelijke specifieke gevallen zal er maatwerk noodzakelijk zijn. De kaders van dit document (het bepalen of een gebouw tot de risicogebouwen behoort en het beoordelen of de voorschriften voor bestaande gebouwen toereikend zijn) bieden voldoende richting om ook bij dergelijke voorzieningen af te wegen welk niveau (bestaande bouw of nieuwbouwniveau) in een specifiek gebouw van toepassing moet zijn.

2.8 Beslisschema

Uit het bovenstaande blijkt dat er eerst een aantal vragen moet worden beantwoord om te bepalen of het huidige niveau van de bouwkundige brandveiligheidsvoorzieningen van een gebouw voldoen. De vragen zijn in het onderstaande beslisschema weergegeven.

Figuur 1 Beslisschema

De vragen uit het beslisschema zijn hieronder uitgeschreven, inclusief de te nemen maatregelen:

1. Voldoet de bouwkundige staat van het gebouw aan het niveau nieuwbouw van het Bouwbesluit?
 - Indien ja, dan voldoen de bouwkundige brandveiligheidsvoorzieningen aan het beoogde niveau.
2. Voldoet de bouwkundige staat van het gebouw aan het niveau van de laatst verleende (bouw)vergunning; het zogenaamde "van rechtens verkregen niveau"?
 - Indien nee, dan moet de eigenaar op basis van artikel 1a respectievelijk 13 van de Woningwet worden aangeschreven tot het treffen van voorzieningen. In de aanschrijving wordt ook rekening gehouden met de vraag of er sprake is van gewijzigd of geïntensiveerd gebruik en met de vraag of de bouwkundige staat van het gebouw, in combinatie met het gebruik, voldoende veiligheid biedt aan de personen in het gebouw. De aanschrijving moet een duidelijke motivatie bevatten. Per afzonderlijk toetsingscriterium moet worden nagegaan op welk niveau moet worden aangeschreven om het gewenste niveau van brandveiligheid te bereiken (het niveau bestaande bouw, het "van rechtens verkregen" niveau of niveau nieuwbouw). Vluchten uit een gebouw kan op een ander niveau worden beoordeeld dan de brandcompartimentering. Afhankelijk van het criterium zal de noodzaak tot het treffen van voorzieningen sterker moeten worden onderbouwd en de motivering moeten bestaan uit zwaarwegender argumenten.
3. Voldoet de bouwkundige staat van het gebouw aan het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit?
 - Indien nee, dan moet de eigenaar op basis van artikel 1a respectievelijk 13 van de Woningwet worden aangeschreven tot het treffen van voorzieningen. In de aanschrijving wordt ook rekening gehouden met de vraag of er sprake is van gewijzigd of geïntensiveerd gebruik en met de vraag of de bouwkundige staat van het gebouw, in combinatie met het gebruik, voldoende veiligheid biedt aan de personen in het gebouw. De aanschrijving moet een duidelijke motivatie bevatten. Per afzonderlijk toetsingscriterium moet worden nagegaan op welk niveau moet worden aangeschreven om het gewenste niveau van brandveiligheid te bereiken (het niveau bestaande bouw, het "van rechtens verkregen" niveau of niveau nieuwbouw). Vluchten uit een gebouw kan op een ander niveau worden beoordeeld dan de brandcompartimentering. Afhankelijk van het criterium zal de noodzaak tot het treffen van voorzieningen sterker moeten worden onderbouwd en de motivering moeten bestaan uit zwaarwegender argumenten.
4. Is het gebruik van het gebouw gewijzigd of geïntensiveerd ten opzichte van de laatst verleende vergunning(en)?
 - Indien ja, dan moet worden bepaald of de wijziging of intensivering een negatieve invloed heeft op de brandveiligheid. Indien dit het geval is wordt de eigenaar op basis van artikel 1a respectievelijk 13 van de Woningwet aangeschreven tot het treffen van voorzieningen. De aanschrijving moet een duidelijke motivatie bevatten. Per afzonderlijk toetsingscriterium

moet worden nagegaan op welk niveau moet worden aangeschreven om het gewenste niveau van brandveiligheid te bereiken (het niveau bestaande bouw, het "van rechtens verkregen" niveau of niveau nieuwbouw). Vluchten uit een gebouw kan op een ander niveau worden beoordeeld dan de brandcompartimentering. Afhankelijk van het criterium zal de noodzaak tot het treffen van voorzieningen sterker moeten worden onderbouwd en de motivering moeten bestaan uit zwaarwegender argumenten.

5. Biedt de bouwkundige staat van het gebouw, in combinatie met het (brandveilige) gebruik, voldoende veiligheid aan de personen in het gebouw?

- Indien nee, dan moet de eigenaar op basis van artikel 13 van de Woningwet worden aangeschreven tot het treffen van voorzieningen. De aanschrijving moet een duidelijke motivatie bevatten. Per afzonderlijk toetsingscriterium moet worden nagegaan op welk niveau moet worden aangeschreven om het gewenste niveau van brandveiligheid te bereiken (het niveau bestaande bouw, het "van rechtens verkregen" niveau of niveau nieuwbouw). Vluchten uit een gebouw kan op een ander niveau worden beoordeeld dan de brandcompartimentering. Afhankelijk van het criterium zal de noodzaak tot het treffen van voorzieningen sterker moeten worden onderbouwd en de motivering moeten bestaan uit zwaarwegender argumenten.

Hoofdstuk 3

Opleidingen

3.1 Inleiding

Het is voor een juiste en consistente uitvoering belangrijk dat de uitgangspunten van het *Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw* en de systematiek van de Woningwet op een juiste wijze worden toegepast door de brandpreventiemedewerkers.

3.2 Opleidingen

De basisopleiding van de brandpreventiemedewerkers bestaat uit de cursus Specialist Brandpreventie (op HBO-niveau) of Brandmeester Preventie (op MBO-niveau). Deze opleidingen worden verzorgd door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid, het Nifv. De opleidingen zijn met name gericht op de behandeling van bouwvergunningen voor nieuwbouwsituaties. De toetsing van bestaande gebouwen wordt in de praktijk geleerd van ervaren collega's. De problemen die spelen bij bestaande gebouwen zijn divers en complex, waardoor regelmatig overleg met collega's onmisbaar is. Het vakgroepoverleg en de collegiale toets zijn de meest aangewezen werkvormen om een consistente uitvoering te waarborgen.

In dit beleid zijn twee sporen aanwezig waar de scholing op wordt gericht:

- De gemeentelijke bevoegdheid binnen de systematiek van de Woningwet;
- De uitgangspunten van het brandveiligheidsniveau bij bestaande gebouwen.

Er is een ruim aanbod op het gebied van opleidingen over de Woningwet. Deze zijn vaak algemeen van aard en te weinig toegespitst op het specifieke terrein van bestaande gebouwen. Hierdoor wordt er voor gekozen om middels maatwerk cursussen de opleidingsbehoefte in te vullen.

Opleidingen m.b.t. de uitgangspunten van het *Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw* zijn dermate specifiek dat hier op de markt geen aanbod voor is. Deze opleiding is binnen Brandweer Utrecht samengesteld en wordt gegeven door eigen specialisten.

Naast de medewerkers van de brandweer zijn ook medewerkers van Publieke Diensten van StadsOntwikkeling betrokken bij de bouwkundige beoordeling van bestaande gebouwen. De opleidingen worden voor beide diensten verzorgd.

Hoofdstuk 4

BRONVERMELDING en nawoord

4.1 Bronvermelding

Het *Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw* is gebaseerd op de onderstaande bronnen:

- Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw, Nibra en TAC Technisch Adviescentrum, 2002
- Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw Regionale Brandweer Utrecht, werkgroep Bestaande Bouw namens de Adviesgroep Pro-actie en Preventie van de Regionale Brandweer Utrecht, 2002
- Het Bouwbesluit 2003, Ministerie van VROM, 2003
- Herziening Bouwbesluit 2003, Ministerie van VROM, 2005
- Brochure 'Vluchten bij Brand', Ministerie van VROM, 2004
- Brochure 'Brandveiligheid, gebruiksmelding en gebruiksvaardigheid', Ministerie van VROM, 2009

4.2 Nawoord

Bij het samenstellen van het *Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw* hebben de Woningwet, inclusief het Bouwbesluit, en de Algemene wet bestuursrecht als voornaamste bron gediend. Wetgeving is dy-

namisch, het wordt regelmatig herzien en uitgebreid. Wanneer in de toekomst artikelen met betrekking tot brandveiligheid wijzigen, zal ook het *Brandpreventiebeleid Bestaande Bouw* moeten worden aangepast.

Aldus vastgesteld door burgemeester en wethouders op 12 januari 2010.

De secretaris, De burgemeester,

J. Bakker Mr. A. Wolfsen

Bekendmaking is geschied op 27 januari 2010.

Deze beleidsregels zijn in werking getreden op 28 januari 2010