

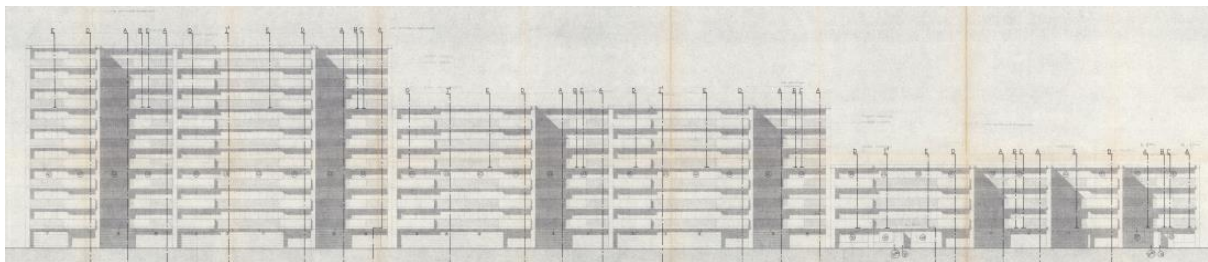
Handhaving n.a.v. gebruiksoppervlakte portiek

Advies 1803

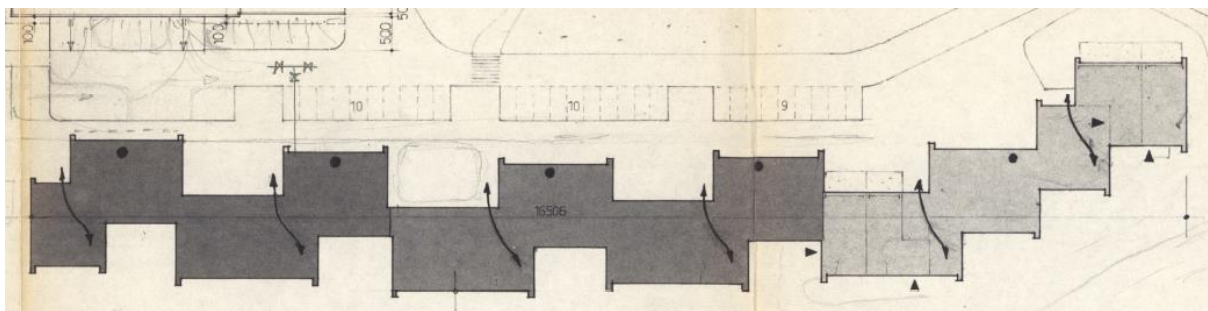
Trefwoorden:	Bouwbesluit 2012, woongebouw, handhaving, bestaande bouw, portiekontsluiting, vluchtroute, ontruiming
Datum:	25 juni 2018
Status:	Definitief

■ Beschrijving

Voor de bouw van twee appartementengebouwen is in 1973 een bouwvergunning afgegeven. Beide gebouwen bestaan uit een aantal geschakelde bouwvolumes met springende rooilijnen die in hoogte toenemen. De hoogtes lopen op van vier, via zeven tot tien bouwlagen.



Figuur 1 gevel van een van de twee appartementengebouwen (Blok B)



Figuur 2 Blokplattegrond van een van de twee appartementengebouwen (blok B) met zes portieken op een rij.

De appartementen in beide appartementengebouwen worden ontsloten via zes naast elkaar liggende portieken. De twee portieken in elk gebouw die vier bouwlagen ontsluiten, voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 voor bestaande bouw. De gemeente heeft in 2015 geconstateerd dat de overige vier portieken in beide gebouwen, die zeven en tien bouwlagen ontsluiten, door de invoering van Bouwbesluit 2012 niet meer aan de minimale brandveiligheidseisen voor bestaande bouw voldoen. De portieken met zeven bouwlagen (waarvan zes woonlagen) ontsluiten ruim 1.900 m² gebruiksoppervlakte en de portieken met tien bouwlagen (waarvan negen woonlagen) ontsluiten ruim 2.900 m² gebruiksoppervlakte. Volgens de minimale eisen voor bestaande bouw moet een enkele vluchtroute waarop meer dan 1.500 m² gebruiksoppervlakte is aangewezen, zijn uitgevoerd als een veiligheidsroute of moet er sprake zijn van twee vluchtroutes die door verschillende ruimten voeren. Hiermee wordt niet voldaan aan het Bouwbesluit voor bestaande bouw. Dit is niet toegestaan op grond van artikel 1b tweede lid van de Woningwet.

Handhaving n.a.v. gebruiksoppervlakte portiek

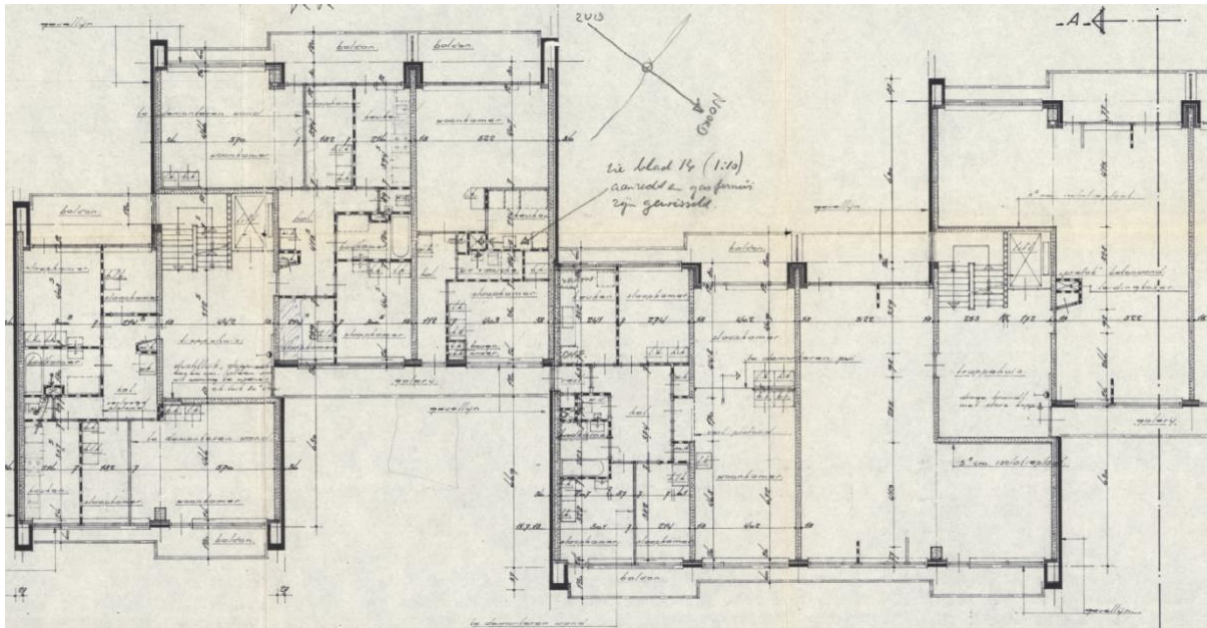
Advies 1803

De gemeente heeft de VvE van de appartementen daarom een last onder dwangsom opgelegd. De VvE vindt dit onterecht, omdat er indertijd een bouwvergunning voor de bestaande situatie is afgegeven en omdat er in 2005 bij de verbouwing van de entreehallen op de begane grond geen strijdigheden zijn geconstateerd en opnieuw een bouwvergunning is afgegeven. De VvE vindt het onbegrijpelijk dat er twee keer een bouwvergunning is afgegeven door de gemeente, er in de tussentijd niets is veranderd aan de gebouwen en dat die dan nu niet meer zouden voldoen aan de hiervoor geldende eisen.

Plattegrond

De opbouw van de portiekontsluitingen berust bij elke portiek op een vergelijkbaar ontsluitingsprincipe waarbij op elke woonlaag twee appartementen direct vanuit de trap-/lifthal worden ontsloten en een derde en vierde appartement via een korte galerij die vanuit de trap-/lifthal bereikbaar is.

Niet alle portiekontsluitingen zijn volledig inzichtelijk gemaakt en de adviescommissie heeft dan ook vooral het ontsluitingsprincipe van onderstaande uitgewerkte plattegrond als uitgangspunt genomen voor dit advies.



Figuur 3 originele plattegrond bij bouwvergunning (1973) met portiekontsluiting van een willekeurige woonlaag

De adviescommissie is ervan uitgegaan dat elke bouwlaag dezelfde opbouw heeft als de hierboven weergegeven plattegrond. Op de begane grond komen het trappenhuis en het voorportaal voor de lift, via een gemeenschappelijke doorgang, uit in een ruime vestibule als hoofdtoegang voor de appartementen. Tevens bevinden zich op de begane grond verschillende gemeenschappelijke ruimten, waaronder bergingen en een containerruimte. Deze zijn via de gemeenschappelijke verkeersruimten bereikbaar.



Handhaving n.a.v. gebruiksoppervlakte portiek

Advies 1803

■ Adviesvraag

1. Staat de gemeente volledig in haar recht met het standpunt dat de overtredingen met het Bouwbesluit 2012 v.w.b. de brandveiligheidsvoorschriften (niveau bestaande bouw) en artikel 1b, tweede lid van de Woningwet ongedaan moeten worden gemaakt en de situatie in overeenstemming met de wettelijke regels moet worden gebracht?
2. Is er redelijkerwijs nog een oplossing te creëren teneinde de wooncomplexen te laten voldoen aan de huidige wettelijke regels? Hierbij valt te denken aan het plaatsen van drangers op de toegangsdeuren van de woningen. Alle woningen zijn al uitgerust met een rookmelder.

Standpunt belanghebbende

De wooncomplexen zijn gebouwd in de 70'er jaren. Voor beide wooncomplexen is een bouwvergunning afgegeven en beide wooncomplexen zijn na de bouw door bewoners in gebruik genomen.

In 2005 heeft er een verbouwing in beide wooncomplexen plaatsgevonden waarbij de hoofd- en uitgangen in de centrale hallen op de begane grond zijn verplaatst van de zijzijde naar de voorzijde van de wooncomplexen. Hiervoor is ook een bouwvergunningsaanvraag ingediend en een bouwvergunning afgegeven. Verder zijn er door de gemeente geen strijdigheden geconstateerd en is er verder niets aan het wooncomplex gewijzigd. Er is in het geheel geen sprake van enig (renovatie)onderhoud. Er is slechts sprake van staande exploitatie.

Opties voor een tweede vluchtroute

De mogelijkheid om te vluchten via het dak kan niet de goedkeuring van de brandweer krijgen omdat de opgang naar het dak te smal is. Dat is ook het euvel van bestaande bouw. Bouwkundig kan deze, door de bestaande situatie, niet worden verbreed. Een tweede optie betreft een spiltrap aan de achterzijde van het gebouw. De VvE is niet bij machte om de kosten daarvan op te brengen.

Inmiddels is ook gekeken naar situaties van gelijke strekking, zoals advies 1507-1 van de Adviescommissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften waarin uitspraak is gedaan over een gelijkwaardige oplossing voor een veiligheidsroute in een appartementengebouw.

Standpunt bevoegd gezag

Naar aanleiding van een wijziging van het Bouwbesluit heeft de gemeente een inventarisatie uitgevoerd naar een aantal woningen binnen de gemeente. Hieruit is naar voren gekomen dat de betreffende woningen niet meer aan de huidige brandveiligheidseisen voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2012 voldoen. Op grond van artikel 1b tweede lid van de Woningwet is het verboden een bestaand bouwwerk in strijd met het Bouwbesluit in stand te laten.

Enkele vluchtroute

Het Bouwbesluit 2012 stelt dat als er slechts één vluchtroute is vanaf de uitgang van de woning, dit een beschermde route (artikel 2.113 lid 1), een extra beschermde vluchtroute (artikel 2.114 lid 1) of een veiligheidsroute (artikel 2.115 lid 1) moet zijn voor zover die niet grenst aan het aansluitende terrein. De status van de vluchtroute neemt toe naarmate er meer gebruiksoppervlakte (GO) op is aangewezen. Tot en





Handhaving n.a.v. gebruiksoppervlakte portiek

Advies 1803

met 500 m² GO volstaat een beschermde route, tot en met 1.500 m² volstaat een extra beschermde vluchtroute en boven de 1.500 m² volstaat uitsluitend een veiligheidsroute.

In dit geval is sprake van een enkele besloten vluchtroute. De totale gebruiksoppervlakte in de portieken met 9 woonlagen bedraagt 2.933 m² en de totale gebruiksoppervlakte in de portieken met 6 woonlagen bedraagt 1.916 m². Wanneer op een vluchtroute, die door een gemeenschappelijke verkeersruimte voert, een totale gebruiksoppervlakte van meer dan 1.500 m² aan woonfuncties is aangewezen, dient deze vluchtroute een veiligheidsroute te zijn. Een veiligheidsroute is een gedeelte van een extra beschermde vluchtroute die voert door een niet-besloten ruimte en aansluitend daarop door een ruimte die in de vluchtrichting uitsluitend kan worden bereikt vanuit een niet-besloten ruimte.

De appartementen zijn aangesloten op een besloten vluchtroute. Een besloten vluchtroute is in genoemde gevallen in strijd met artikel 2.115 eerste lid van het Bouwbesluit 2012. De veiligheid van de woningen valt hiermee onder het wettelijk gestelde minimale niveau.

O oplossingsrichtingen

De gemeente heeft onderzocht of de appartementen beschikken over een tweede vluchtroute over het dak, waardoor een veiligheidsroute niet nodig zou zijn. Deze route is geïnspecteerd en getoetst aan het Bouwbesluit, niveau bestaande bouw. Hierbij is geconstateerd dat hekwerken bij vloerafscheidingen ontbreken, de opstap hoger is dan 22 cm, de trap smaller is dan de vereiste 70 cm en de deur naar het dak op slot is en niet zonder losse voorwerpen te openen is. De route over het dak voldoet dan ook niet aan de eisen van een vluchtroute. Er is sprake van één vluchtroute die als veiligheidsroute moet zijn uitgevoerd, conform artikel 2.115 eerste lid.

4 / 7

De brandweer heeft twee oplossingsrichtingen geadviseerd aan de gemeente. De gemeente heeft de VvE hierover geïnformeerd. Deze oplossingsrichtingen waren:

1. Op alle toegangsdeuren van de woningen vrijloopdrangers monteren in combinatie met het aanbrengen van rookmelders conform NEN 2555. Tevens onderzoek uitvoeren naar de brandwerendheid van de voordeuren en voordeurconstructie. Mogelijk toepassen van rook-/warmteafvoer in de trappenhuizen waarbij jaarlijks onderhoud vereist is. Dit is elders binnen de gemeente als gelijkwaardige oplossing toegepast in een aantal woongebouwen.
2. Vluchttrappen maken aan de buitenzijde van de woongebouwen. De vluchttrappen moeten voldoen aan Bouwbesluit 2012. Hierdoor is er een tweede onafhankelijke vluchtroute en is er geen afhankelijkheid van techniek bij het vluchten naar de begane grond en de openbare weg.

Als derde optie suggereert de gemeente om de huidige/bestaande vluchtroute (trappenhuis/portiek) van de woningen uit te voeren als veiligheidsroute overeenkomstig artikel 2.115, eerste lid van het Bouwbesluit.

Vluchten via het dak heeft, volgens de brandweer, niet de voorkeur omdat dit bezien vanuit menselijk gedrag bij brand niet natuurlijk is. Uit onderzoek blijkt dat men kiest voor de weg waarlangs men binnen is gekomen. Gezien de leeftijd en mobiliteit van de bewoners is het minder reëel dat de bewoners bij brand naar het dak vluchten.

De Gemeente stelt zich op het standpunt dat de overtredingen met het Bouwbesluit 2012 voor wat betreft de brandveiligheidsvoorschriften (niveau bestaande bouw) en artikel 1b, tweede lid van de Woningwet ongedaan moeten worden gemaakt en de situatie in overeenstemming met de wettelijke regels moet worden gebracht.





Handhaving n.a.v. gebruiksoppervlakte portiek

Advies 1803

De VvE is door de gemeente meermaals geïnformeerd en het brandveiligheidsadvies van de brandweer is hen toegezonden. Tot op heden is geen uitgewerkt plan ontvangen, ook niet na meermaalse verzoeken daartoe en na het versturen van een voornemen tot handhaving. Zicht op legalisatie ontbreekt. De gemeente heeft daarom inmiddels een last onder dwangsom opgelegd en gelast de VvE daarmee om de appartementen binnen 16 weken in overeenstemming te brengen met de voorschriften van het Bouwbesluit 2012, niveau bestaande bouw.

Uitgangspunten

Het advies is gebaseerd op de volgende documenten:

1. Adviesaanvraag van 2 april 2018;
2. Digitale plattegrond portiekverdieping, van 15 februari 2018;
3. Brieven gemeente van 30 april 2015, 7 juli 2017, 10 augustus 2017 (Last onder dwangsom);
4. Brieven namens VvE van 2 augustus 2017 en 20 december 2017;
5. Adviezen brandweer van 2 december 2015 en 12 juli 2016;
6. Schematische vooraanzichten huisnummers beide appartementengebouwen;
7. Verschillende archieftekeningen bouwvergunningaanvraag uit 1973 van een van beide woongebouwen: situatie; begane grond, woonlaag, gevels en constructieve en installatietechnische detailtekeningen;
8. Bouwvergunning van 25 april 1973;
9. Delen toenmalige bouwverordening waarnaar in bouwvergunning wordt verwezen (h. 3 technische bepalingen omtrent het bouwen, afdeling B Inrichting van gebouwen).

5 / 7

Inhoudelijke beschouwing adviesvraag

De adviescommissie heeft bij de behandeling van de adviesvraag het volgende overwogen:

- Bouwbesluit 2012 artikel 2.115 eerste lid luidt als volgt:

Een vluchtroute die door een gemeenschappelijke verkeersruimte voert waarop een totale gebruiksoppervlakte van meer dan 1.500 m² aan woonfuncties is aangewezen, is een veiligheidsroute.

- De portiektrappenhuizen met zeven en tien bouwlagen ontsluiten resp. ruim 1.900 m² en 2.900 m² aan gebruiksoppervlakte. De vluchtroutes door de bedoelde trappenhuizen voeren uitsluitend door een besloten ruimte zodat niet wordt voldaan aan de eisen voor een veiligheidsroute. De routes via de deuren naar het dak bovenin elk trappenhuis voldoen op diverse punten niet aan de minimale eisen die het Bouwbesluit stelt aan een vluchtroute in bestaande bouw.
- De vluchtroutes die voeren door de portiektrappenhuizen met zeven en tien bouwlagen voldoen daarmee niet aan de minimale eisen die het Bouwbesluit stelt aan vluchtroutes in bestaande bouwwerken.
- De brandweer heeft geconstateerd dat de woningtoegangsdeuren niet brandwerend zijn uitgevoerd. Daarmee wordt niet voldaan aan artikel 2.94, eerste lid, van Bouwbesluit 2012.





Handhaving n.a.v. gebruiksoppervlakte portiek

Advies 1803

Handhaving

- Artikel 1b van de Woningwet luidt als volgt:

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

- De vluchtroutes in de portieken met zeven en tien bouwlagen voldoen niet aan de prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2012 voor bestaande bouw en zullen in 1992 al niet hebben voldaan aan de eisen van het ingetrokken Bouwbesluit 1992.
- De adviescommissie heeft op basis van de oorspronkelijke en nadien verleende vergunningen evenmin kunnen concluderen dat er sprake is van een in artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 bedoelde gelijkwaardige oplossing en ook niet van een situatie die op grond van de in hoofdstuk 9 van het besluit bedoelde overgangsregelingen in stand kan blijven.
- De gemeente heeft, als bevoegd gezag, een beginselplicht tot handhaving wanneer niet wordt voldaan aan de eisen voor bestaande bouw. Daarbij is het aan het bevoegd gezag om aannemelijk te maken dat niet voldaan wordt aan de wettelijke eisen. Het is echter niet toegestaan voor de gemeente om de oplossingsrichting dwingend voor te schrijven.
- In dit geval heeft de gemeente in 2015, na een inspectie door de brandweer, aan de VvE gerapporteerd dat zij heeft geconstateerd dat de vluchtroutes strijdig zijn met de minimale wettelijke voorschriften. De onderbouwing van de constatering is naar het oordeel van de commissie onvoldoende. Uiteindelijk heeft de gemeente in augustus 2017 besloten een last onder dwangsom op te leggen aan de VvE, gericht op het wegnemen van de strijd met de bouwvoorschriften.
- De gemeente geeft in de brief waarin ze de last onder dwangsom oplegt, drie manieren aan waarop de strijdigheid kan worden opgelost. De adviescommissie wijst erop dat het voor de gemeente niet is toegestaan om oplossingsrichtingen voor te schrijven. Ook niet als dat geschiedt door het bieden van een keuzemogelijkheid uit een uitputtende opsomming. Wel kan de gemeente, als zij zelf tot uitvoering van de maatregelen overgaat, een passende maatregel vaststellen. De gemeente mag een door een belanghebbende aangedragen oplossing slechts toetsen aan de voorschriften van Bouwbesluit 2012.
- Zonder andere oplossingen te willen uitsluiten, is de adviescommissie van mening dat in beginsel de strijd met de voorschriften voor bestaande bouw kan worden weggenomen door het realiseren van een tweede vluchtroute naar het dak die voert naar een trappenhuis en waarbij een WBDBO van ten minste 20 minuten tussen de woningen en tussen de woningen en de trappenhuizen geborgd moet zijn.

6 / 7

Vanuit de beheersing van risico's bij brand wijst de commissie overigens op het volgende:

- De adviescommissie constateert dat sprake is van een onveilige situatie. Veiligheidsmaatregelen zijn noodzakelijk om de kans op slachtoffers bij brand te verkleinen tot een acceptabel niveau dat ten minste voldoet aan het Bouwbesluit 2012, niveau bestaande bouw.
- De adviescommissie is voorts van mening dat het naar boven vluchten weliswaar niet de voorkeur geniet, maar dat bij rook en hitte onderin het trappenhuis, de deuren naar het dak wel degelijk een bijdrage kunnen leveren aan het veilig kunnen vluchten. Deze bijdrage zal echter van korte duur zijn omdat rook en warmte naar de bovenzijde van het trappenhuis zullen stijgen.





Handhaving n.a.v. gebruiksoppervlakte portiek

Advies 1803

- Hoewel het vluchten naar boven volgens de bouwvoorschriften acceptabel is, wil dat niet zeggen dat de commissie de daartegen door de gemeente ingebrachte bezwaren niet herkent. De adviescommissie adviseert de Vereniging van Eigenaars derhalve (vrijwillig) de volgende aanvullende maatregelen te nemen:
 - Het borgen van de WBDBO tussen de woning en de portiek (het trappenhuis) waarbij in plaats van de voor bestaande bouw voorgeschreven eis van 20 minuten een WBDBO van ten minste 30 minuten (EI), bepaald volgens NEN 6068, en een weerstand tegen rookdoorgang van S200, bepaald volgens NEN 6075 gerealiseerd wordt. Praktisch gezien gaat het om de kwaliteit van deur, kozijn en wand, grenzend aan het trappenhuis.
 - Het aanbrengen van vrijloopdeurdrangers op de aan de portiek grenzende voordeuren.

■ Advies

Gelet op het voorgaande adviseert de commissie in deze casus als volgt over de toepassing van de bouwvoorschriften:

1. *Staat de gemeente volledig in haar recht met het standpunt dat de overtredingen met het Bouwbesluit 2012 v.w.b. de brandveiligheidsvoorschriften (niveau bestaande bouw) en artikel 1b, tweede lid van de Woningwet ongedaan moeten worden gemaakt en de situatie in overeenstemming met de wettelijke regels moet worden gebracht?*

Ja, bij strijd met de voorschriften voor bestaande bouw van Bouwbesluit 2012 heeft bevoegd gezag een beginselplicht tot handhaving. De bewijslast voor de strijdigheid met de voorschriften ligt overigens volledig bij de gemeente.

7 / 7

2. *Is er redelijkerwijs nog een oplossing te creëren teneinde de wooncomplexen te laten voldoen aan de huidige wettelijke regels? Hierbij valt te denken aan het plaatsen van drangers op de toegangsdeuren van de woningen. Alle woningen zijn al uitgerust met een rookmelder.*

Ja, de adviescommissie kan zich voorstellen dat met een combinatie van maatregelen in het gebouw een voldoende vluchtveilige situatie kan worden gerealiseerd.

Overigens merkt de commissie over deze casus nog het volgende op:

- Zonder andere oplossingen te willen uitsluiten, is de adviescommissie van mening dat in beginsel de strijd met de voorschriften voor bestaande bouw kan worden weggenomen door het realiseren van een tweede vluchtroute naar het dak die voert naar een ander trappenhuis en waarbij een WBDBO van ten minste 20 minuten tussen de woningen en tussen de woningen en de trappenhuisen geborgd moet zijn.
- Hoewel vluchten naar boven niet leidt tot strijdigheid met de bouwvoorschriften, wil dat niet zeggen dat de commissie de daartegen door de gemeente ingebrachte bezwaren niet herkent. De adviescommissie adviseert de Vereniging van Eigenaars derhalve met overtuiging om (vrijwillig) aanvullende maatregelen te nemen.

