

Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

Trefwoorden:	Bouwbesluit 2012, woongebouw, zorgplicht, handhaving, bestaande bouw, wbdbo, brandgedrag, ontruiming, brandbestrijding.
Datum:	17 november 2023
Status:	Definitief

Dit advies is opgesteld voor deze specifieke casus en is niet algemeen geldend. Het is tot stand gekomen met de door partijen aangeleverde gegevens. Deze publieke versie is geanonimiseerd waardoor niet alle documenten waarop dit advies gebaseerd is, herkenbaar zijn weergegeven.

■ Beschrijving

Een tijdelijk wooncomplex bestaat uit negen bouwblokken. Ieder bouwblok bestaat uit drie woonlagen gestapelde houten woonunits.

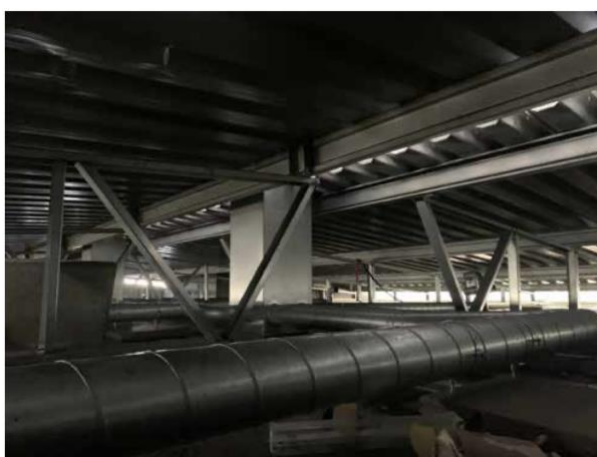
Op 13 november 2022 is in één van de woonunits brand ontstaan in een bank, nadat in deze woning het raam was geopend. De brand is mede daardoor snel uitslaand geworden. Door de uitslaande vlammen is het dak binnen 6 minuten gaan branden.

Door het brandbare dak van de bouwblokken en de aanwezigheid van een schildak boven het dak van de woonunits, was het voor de brandweer niet mogelijk de dakbrand effectief te bestrijden. Hierdoor is uiteindelijk het gehele bouwblok afgebrand. De brand heeft niet geleid tot slachtoffers en de brand is niet binnen 30 minuten door- of overgeslagen naar andere woningen in het bouwblok.

1 / 12



Figuur 1 Schildakconstructie vanuit de gevel bezien, uit Rapport brandweer, afb. 3.10



Figuur 2 Loze ruimte tussen dakconstructie woonunits en schildakconstructie, uit Rapport brandweer, afb. 3.11

Het dak bestond uit bitumen met daaronder EPS-isolatie. Op een hoogte van ongeveer 80 cm boven het dak was een metalen schildak met overstek gerealiseerd. De gemeente wil nu voor de nog aanwezige bouwblokken dat de schildaken verwijderd worden, of dat aanvullende maatregelen worden getroffen, zoals het aanbrengen van een sprinklerinstallatie zoals aangegeven in het Uitgangspuntendocument, ondanks dat zowel de gemeente als de eigenaar van mening zijn dat het gebouw met het schildak voldoet aan de prestatie-eisen van Bouwbesluit 2012. De gemeente wil het verwijderen van het schildak afdwingen op basis van artikel 1a van de Woningwet (algemene zorgplicht).



Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

Adviesvraag

1. Mag het bevoegd gezag, als het gebouw voldoet aan de bouwregelgeving, een bovenwettelijke maatregel eisen zoals het verwijderen van een schildak?
2. Is deze maatregel uit oogpunt van het bevoegd gezag te verdedigen als uit de brand en het onderzoek is gebleken dat het brandende dak uitsluitend een relatie heeft met het beperken van schade en het verloren gaan van het pand?
3. Mag het bevoegd gezag het verwijderen van het schildak verplichten op basis van artikel 1 Woningwet?

Vanwege de integrale samenhang tussen de brandveiligheidsaspecten in deze casus, de juridische context van de standpunten van partijen en de gestelde adviesvragen, heeft de ATGB gemeend om uit de vele aangeleverde documenten een aantal gedeelten over te nemen in de hieronder beschreven standpunten, waarin de kern van de gestelde adviesvragen naar voren komt. Deze teksten zijn afkomstig uit de aangeleverde documenten.

Standpunt belanghebbende

Lit het adviesaanvraagformulier.

Wij zijn van mening dat de gemeente ons niet kan verplichten het schildak te verwijderen. Wij hebben daarvoor de volgende argumenten:

1. Met het schildak voldoet het gebouw aan Bouwbesluit 2012 (zelfs op het niveau nieuwbouw);
2. Gebleken is dat het brandende dak alleen heeft geleid tot schade en dat is geen overheidsdoel waarop de gemeente kan handhaven;
3. De gemeente kan niet op grond van artikel 1 Woningwet het schildak laten verwijderen.

2 / 12

Schildak in relatie met overheidsdoelen

Wij herkennen dat de combinatie dak van de bouwblokken – schildak, door het moeilijk bereikbaar zijn door de brandweer, mede heeft geleid tot het volledig afbranden van het gebouw. Echter, uit de brand en de daaropvolgende onderzoeken is gebleken dat het schildak geen relatie heeft met de vluchtveiligheid van de bewoners en gebruikers, geen relatie heeft met de compartimentering van de wooneenheden en geen relatie heeft met de kans op overslag naar andere percelen. De genoemde combinatie heeft alleen een relatie met het beperken van schade en het (tijdelijke) verlies van woningen, maar dat is geen overheidsdoel van de bouwregelgeving en derhalve geen aanschrijvingsgrondslag, maar een verantwoordelijkheid van ons als eigenaar.

Voldoen aan Bouwbesluit 2012

Zowel de gemeente als wij zijn –mede op basis van de verschillende onderzoeken – van mening dat het gebouw voldoet aan Bouwbesluit 2012. De gemeente houdt vast aan het verwijderen van het schildak en wil dat afdwingen op basis van een handhavingsbesluit conform artikel 1 van de Woningwet. Wij zijn van mening dat dit niet mogelijk is en niet terecht is. Het is niet mogelijk, omdat de Memorie van toelichting (MvT) bij de wijziging van de Woningwet aangeeft dat dit artikel voorziet in gevallen die niet expliciet zijn geregeld bij of krachtens de Woningwet. De MvT vervolgt: *'Omdat de bouwregelgeving een aanzienlijk aantal veiligheidsbepalingen bevat zal de zorgplicht naar verwachting met name in bijzondere gevallen, waar de reguliere bepalingen niet of slechts gedeeltelijk in voorzien, als vangnet een toegevoegde waarde hebben waar met name bij de handhaving op kan worden teruggevallen.'* Artikel 1 van de Woningwet is dus alleen toepasbaar voor situaties waarin Bouwbesluit 2012 geen voorschriften geeft. Bouwbesluit 2012 geeft gewoon voorschriften voor daken, dus is artikel 1 van de Woningwet hier niet van toepassing.





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

Het is niet terecht omdat het wooncomplex brandveilig is voor de bewoners en de omliggende panden zodat aan de doelstellingen van het Bouwbesluit is voldaan.

Uit het bezwaarschrift op de opgelegde Last onder Dwangsom:

Het wooncomplex voldoet aan de wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid. Dat wordt door uw gemeente en uw brandweer ook niet ontkend. Daarbovenop heeft cliënte geheel vrijwillig en proactief aanvullende maatregelen genomen om de brandveiligheid ter plaatse nog meer te verhogen. Cliënte heeft derhalve al meer gedaan dan nodig is op grond van de wet- en regelgeving. Cliënte ziet dan ook niet in hoe dan toch sprake zou kunnen zijn van een overtreding van de zorgplicht uit artikel 1a Woningwet.

Uit de wetsgeschiedenis en vaste jurisprudentie over artikel 1a Woningwet blijkt dat dit artikel wel degelijk een vangnetbepaling is en dat dit artikel slechts in bijzondere omstandigheden als grondslag kan dienen voor handhavend optreden. Dit komt eerst aan de orde indien in het desbetreffende geval geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van het geconstateerde gevaar.

Voor de goede orde citeer ik hier uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 30 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1390), rechtsoverweging 13.1 (onderstrepingen door ondergetekende):

“Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 7 april 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BM0179) is in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 1a van de Woningwet (Kamerstukken II, 2003/04, 29 392, nr. 3, blz. 21 en 26) vermeld dat dit artikel als vangnet dient en dat deze vangnetfunctie inhoudt dat de zorgplicht voorziet in gevallen die niet expliciet zijn geregeld bij of krachtens de Woningwet, hetgeen aansluit bij soortgelijke bepalingen als opgenomen in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen. Gelet hierop en op de algemene termen waarin de zorgplicht is verwoord, moet artikel 1a, eerste lid, van de Woningwet aldus worden verstaan dat handhavend optreden op die grondslag eerst aan de orde komt indien in het desbetreffende geval geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van het geconstateerde gevaar.”

3 / 12

En in rechtsoverweging 13.3:

“Aangezien het Bouwbesluit 2012 specifieke voorschriften bevat over de constructieve veiligheid, moet het college handhavend optreden op grond van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet, indien de normen uit het Bouwbesluit 2012 zouden zijn geschonden.”

In het Bouwbesluit 2012 zijn specifieke voorschriften opgenomen ten aanzien van brandveiligheid voor bouwwerken zoals de onderhavige. Er is dan ook geen sprake van een situatie waarin geen voorschriften van meer specifieke aard bestaan over het desbetreffende onderwerp. Handhavend optreden op grondslag van artikel 1a Woningwet kan in dit geval dan ook niet aan de orde zijn.





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

Dat in het onderhavige geval niet handhavend kan worden opgetreden, wordt ook bevestigd door het, namens belanghebbende uitgevoerde onderzoek, n.a.v. het rapport van de brandweer. In het memo van 6 augustus 2023 staat het volgende:

“We herhalen wat we eerder in ons memo d.d. 16 juli over de handhaafbaarheid van bovenwettelijke maatregelen hebben gesteld: voor ons is cruciaal voor proportioneel overheidsoptreden dat uit ons onderzoek na de brand gebleken is dat het brandende dak geen consequenties heeft gehad voor de vluchtveiligheid en de compartimentering (binnen de gestelde tijdsnormen), doch uitsluitend voor de schade en het (tijdelijke) verlies van woningen. Deze beide aspecten zijn bij de doelstellingen van Bouwbesluit 2012 duidelijk uitgesloten als overheidsdoel, dus ook (terecht) niet handhaafbaar door het bevoegd gezag. Belangrijker voor ons is dat een overheid die de maatschappelijke kosten en baten weegt van extra bovenwettelijke veiligheidsvoorzieningen bewust niet zou moeten willen om [de eigenaar, [red.]] te dwingen te investeren in disproportionele veiligheidsmaatregelen.”

In het onderhavige geval wordt ruimschoots voldaan aan de specifiek voor dit onderwerp geschreven voorschriften uit het Bouwbesluit 2012. Er kan dan ook niet handhavend worden opgetreden; er is immers eenvoudigweg geen sprake van een overtreding. Namens cliënte is hier ook al op gewezen in de zienswijze tegen het voornemen, maar het bestreden besluit gaat hier zonder enige nadere onderbouwing aan voorbij.

Standpunt bevoegd gezag

Uit de aanschrijving waarin een Last onder dwangsom wordt opgelegd:

In artikel 1a lid 1 en 2 van de Woningwet (zorgplicht) staat dat de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen en degene die het laat gebruiken ervoor zorgdraagt dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

4 / 12

Deze zorgplicht geldt steeds naast de bouwvoorschriften en is gericht op het tegengaan of beëindigen van gevaarlijke situaties, naast andere voorschriften uit de Woningwet. Daarmee betreft dit artikel geen vangnetbepaling, doch heeft een eigen zelfstandige betekenis in het kader van handhaving en toezicht. Bovendien is deze zorgplicht ‘steeds van toepassing ook in het kader van vergund of anderszins toegestaan handelen’. In de Memorie van Toelichting, TK, 2003–2004, kst. 29392–3 blz. 26 staat hierover het volgende:

“De zorgplicht is dus steeds van toepassing, ook in het kader van vergund of anderszins toegestaan handelen, al zal in de regel het naleven van de reguliere veiligheidsbepalingen ertoe leiden dat geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat of voortduurt.”

Wat is hier het gevaar?

Het voornaamste brandrisico en daarmee het gevaar –zo blijkt uit het rapport– is gerelateerd aan het aanwezige dak bij het wooncomplex met een zogenaamde schil(dak)constructie. Zo'n dak werkt als een paraplu voor het onderliggende bouwwerk, waarbij er tussen het dak en de bovenkant van de onderliggende woonunits een holle ruimte wordt gevormd. In die ruimte heeft tijdens de brand van 13 november 2022 zich hete rook verzameld, waarna de bovenkant van de woonunits in brand zijn geraakt en de brand zich gemakkelijk en zeer snel kon uitbreiden vanwege brandbare bitumen en isolatie. Er is dan ook onder het dak een flashover ontstaan waarbij alle brandbare materialen onder het dak bijna gelijktijdig zijn ontbrand.





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

Een flashover is zeer gevaarlijk en kan een brand snel veranderen van een beheersbare situatie naar een situatie waarin het vuur niet meer te controleren is. Het kan ook zeer snel gebeuren, wat betekent dat brandweerlieden en anderen die zich in of in de buurt van het brandende gebouw bevinden, weinig tijd hebben om te reageren of te ontsnappen. Dit houdt een levensbedreigend risico in voor honderden huidige bewoners. De brand in de holle ruimte was en blijft dan ook voor bluswater moeilijk bereikbaar. Daarnaast wordt de bestrijding bemoeilijkt door het vallen van smeltende materialen. Zolang er geen maatregelen zijn getroffen aan de zogenaamde schil(dak)constructie, is er sprake van een brandonveilige/-gevaarlijke situatie.

Wij wijzen u er ook op dat voor een overtreding van artikel 1a Woningwet volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: RvS) niet noodzakelijk is dat het bestuursorgaan aantoont dat zich een gevaarlijke of onveilige situatie voordoet (ECLI:NL:RVS:2017:1067). Het gaat volgens de RvS om de vraag of redelijkerwijs te verwachten is dat de staat van het bouwwerk gevaar voor gezondheid of veiligheid oplevert. Hetgeen in het geval van deze wooncomplexen het geval is, als enige wooncomplexen in de stad die voorzien zijn van deze schil(dak)constructie.

Alles overziend stellen wij vast dat er nog altijd onvoldoende maatregelen zijn getroffen om de snelle verspreiding van brand en om brandvoortplanting via voor vlammen toegankelijke holle ruimten onder het dak van de gebouwen in het wooncomplex én een flashover te voorkomen. Dit is een schending van uw zorgplicht als eigenaar van het wooncomplex zoals beschreven in artikel 1a Woningwet.

Uit het adviesaanvraagformulier

Jurisprudentie

Uit de uitspraak van 19 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1067) blijkt dat wanneer de gevaarzetting groot is, het niet noodzakelijk is om een grondig onderzoek te doen naar overtredingen van het Bouwbesluit 2012 voordat men op basis van artikel 1a, lid 1 van de Woningwet handhavend kan optreden. Dit laat onverlet dat als het duidelijk is dat de regels van het Bouwbesluit 2012 worden overtreden, artikel 1b van de Woningwet de basis voor het handhavingsbesluit moet vormen.

Het feit dat er in het Bouwbesluit 2012 specifieke voorschriften zijn opgenomen over brandveiligheid vormt op zichzelf geen aanleiding voor de conclusie dat het niet mogelijk is om op basis van artikel 1a, lid 1 van de Woningwet handhavend op te treden. De Afdeling bestuursrechtspraak benadrukt dat artikel 1a, lid 1 van de Woningwet ook kan worden toegepast als er redelijkerwijs te verwachten is dat de staat van een bouwwerk een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid oplevert. Daarvoor is het niet noodzakelijk dat kan worden aangetoond dat zich een gevaarlijke of onveilige situatie voordoet in een specifiek geval.

Op basis hiervan is handhaving op grond van artikel 1a van de Woningwet dus mogelijk, zelfs in situaties waar het niet volkomen duidelijk is of bepalingen van het Bouwbesluit 2012 met betrekking tot brandveiligheid zijn overtreden.

Artikel 1a van de Woningwet kan ook worden toegepast als het duidelijk is dat de regels van het Bouwbesluit 2012 niet zijn overtreden, maar er toch sprake is van een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid.

Wat is het gevaar waarop de zorgplicht van toepassing is?

Uit het rapport over de brandontwikkeling van het wooncomplex door de brandweer, blijkt dat de rookontwikkeling en verspreiding van de rook groot en intens waren, waardoor bewoners grote moeite hadden om zichzelf in





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

veiligheid te brengen. Als de brand op een ander moment had plaatsgevonden of als hulpdiensten niet zo snel ter plaatse waren geweest, had dit tot slachtoffers kunnen leiden. Ook waren de uitlaande vlammen hoog, reikend tot aan het dak.

Het belangrijkste brandrisico in het rapport is de "schilconstructie" van het dak. Dit type dak creëert een holle ruimte tussen het dak en de woonunits eronder. Hete rook hoopte zich op in deze ruimte leidend tot een flash-over onder het schildak, waardoor de woonunits vlamvatten, mede door brandbare materialen zoals bitumen en isolatie. Snel ontstond die flash-over-brand, waarbij alle brandbare materialen bijna tegelijkertijd ontbrandden. Een flash-over-brand is extreem gevaarlijk en verandert een beheersbare brand plotseling in een oncontroleerbare situatie, waardoor brandweerlieden en anderen nauwelijks tijd hebben om te reageren. Ook kon de brandweer de brand niet blussen onder het schildak. Hierdoor is het risico op slachtoffers groot.

De brand ontwikkelt zich als gevolg van de "schilconstructie" anders dan gebruikelijk, waarbij normaal gesproken de brand zich via brandoverslag verspreidt van het ene naar het andere compartiment bovendaks. In plaats daarvan werden in dit geval 75 woningen en hun bewoners tegelijkertijd bedreigd door een flash-over-brand en gevaar van branddoorslag. Dit bracht ook ongebruikelijke risico's met zich mee, ook voor het brandweerpersoneel.

De kern van het geschil is de inschatting van de brandveiligheid. De woningcorporatie is van mening dat de situatie brandveilig is, maar het bevoegd gezag oordeelt dat dit niet het geval is. Het feit dat er tijdens de recente brand geen slachtoffers zijn gevallen, mag niet worden toegeschreven aan de kwaliteit van het wooncomplex. In werkelijkheid was het de snelle actie van de aanwezige politie, die het wooncomplex ontruimde, en het feit dat de brand op klaarlichte dag plaatsvond, die een ramp heeft voorkomen. Deze omstandigheden kunnen niet worden gegarandeerd bij een eventuele toekomstige brand. Zolang er geen maatregelen zijn getroffen ten aanzien van het schildak, vindt de gemeente het wooncomplex brandgevaarlijk.

6 / 12

Brandweezorg

Doel van de bouwregelgeving is mede het voorkomen dat een brand zich uitbreidt naar een ander perceel, andere percelen dan die waarop de woonunit waarin de brand ontstaat is gelegen. Dit hangt samen met de taak van de brandweer. Die taak bij een grote woningbrand is driedelig:

1. Het redden van personen in het compartiment waar de brand woedt, heeft de hoogste prioriteit.
2. Hulp bieden aan bewoners van aangrenzende woningen. Zoals het helpen bij de ontruiming. Dit proces wordt als gevolg van de flash-over-brand, waarbij het gehele dak ineens in lichterlaaie komt te staan, onmogelijk.
3. Beperken van de uitbreiding. Tegelijkertijd met de reddingsacties werkt de brandweer eraan om de brand te isoleren en te beperken tot de oorspronkelijke brandhaard.

Dit is cruciaal om te voorkomen dat de brand zich verder verspreid naar naburige woningen. Ook dit proces wordt, vanwege de onbereikbaarheid van de brand onder het tropendak en vanwege de risico's voor het personeel, onmogelijk.





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

Relatie Bouwbesluit en de brandweezorg als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Wet Veiligheidsregio's (overheidsdoelen)

De bouwregelgeving over veiligheid is gericht op het borgen van de veiligheid van personen en ziet ook toe op de bescherming van brandweerpersoneel dat zich inzet voor taken die breder zijn dan enkel de veiligheid van personen. De brandweezorg en bouwregelgeving hebben gemeenschappelijk dat hun doel niet is om burgers te beschermen tegen vermogensschade. Onder vermogensschade wordt de financiële schade verstaan die een individu of organisatie lijdt als gevolg van bijvoorbeeld een brand. Hierbij gaat het specifiek om het verlies van waarde van een bepaald bezit. Dit moet worden onderscheiden van het voorkomen van maatschappelijke schade. Dit laatste doel is wel onderdeel van de brandweezorg, maar niet van de bouwregelgeving. Maatschappelijke schade heeft betrekking op de bredere gevolgen voor de samenleving als geheel. Voorbeelden hiervan zijn: verstoring van de openbare orde, verstoring van belangrijke maatschappelijke diensten of het teloorgaan van veel schaarse woningen of andere voor het functioneren van de samenleving essentiële voorzieningen.

Gelet op de inhoud van het Bouwbesluit 2012 is het duidelijk de intentie van de bouwregelgeving om gedurende een bepaalde tijdsperiode te voorkomen dat, als gevolg van een brand in een woning, nabijgelegen woningen ook afbranden. *"Hiermee wordt bewerkstelligd dat de brandweer in de gelegenheid is door middel van bluswerkzaamheden de brand binnen deze tijdsduur onder controle te krijgen en tot de omvang van één brandcompartiment te beperken."* (Bouwbesluit 1992, Staatsblad 1991, nr 680 p. 21).

Uitgangspunten

7 / 12

Het advies is gebaseerd op de volgende documenten:

1. Adviesaanvraag van 24 juli 2023, op 17 augustus 2023 aangevuld met zienswijze vanuit gemeente;
2. Besluit tot het opleggen van een Last onder dwangsom t.a.v het wooncomplex, van 15 september 2023, met kenmerk Z2023-NW001415 door de gemeente;
3. Bezwaarschrift tegen besluit opleggen Last onder dwangsom, van 2 oktober 2023, door de advocaat namens de eigenaar;
4. Memorie van toelichting op de Wijziging van de Woningwet (verbetering handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving), Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 392, nr. 3, KST73530;
5. Memo 'Rapport brandveiligheid unitbouw...', van 18 november 2022' door de directeur van de Veiligheidsregio, commandant brandweer;
6. Rapport 'Brandontwikkeling wooncomplex ...', van 6 maart 2023 door de brandweer;
7. Brief aan de Voorzitter Veiligheidsregio, van 8 maart 2023 met kenmerk 2023/061, door de Veiligheidsregio;
8. Korte analyse rapport brandweer, van 12 maart 2023, door onderzoekers namens eigenaar;
9. Raadsinformatiebrief aan de leden van de gemeenteraad, van 13 maart 2023, namens het College van B&W;
10. Rapport 'Een analyse van de brandveiligheidssituatie in wooncomplex ...', van maart 2023, door onderzoekers namens eigenaar;
11. Verslag commissiedebat in de Tweede Kamer, van 8 juni 2023 en vastgesteld op 10 juni 2023, vergaderjaar 2022-2023 met kenmerk 28325-256 pag. 21-23;
12. Memo over alle mogelijke argumentatie tot handhaving en weerlegging daarvan, van 18 juli 2023, door onderzoekers namens eigenaar;





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

13. Raadsinformatiebrief, Afdoening toezegging, aan de leden van de gemeenteraad, van 20 juli 2023, namens het College van B&W;
14. Memo over de betekenis van de brandwacht, van 6 augustus 2023, door onderzoekers namens eigenaar;
15. Memo 'Memootje, alles op een rij', ongedateerd, door onderzoekers namens eigenaar;
16. Memo over de brand in het wooncomplex met een second opinion over risicoreducerende maatregelen', van 16 oktober 2023 met kenmerk VHB_2023108, door onafhankelijke onderzoeksinstelling;

■ Inhoudelijke beschouwing adviesvraag

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

Algemeen

- De gemeente past, via een Last onder dwangsom, bestuurlijke dwang toe om, op grond van artikel 1a van de Woningwet, "voldoende maatregelen te treffen om brandgevaar te voorkomen." Hiervoor wordt verwezen naar het rapport van de brandweer van 6 maart 2023.

Reikwijdte zorgplichtbepaling

- Artikel 1 van de Woningwet bestaat uit artikel 1a en artikel 1b. Artikel 1b van de Woningwet verbiedt dat een te bouwen bouwwerk of een bestaand bouwwerk niet voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Uit de aangeleverde stukken blijkt niet dat strijdigheid met de voorschriften van Bouwbesluit 2012 onderwerp van het geschil is.
 - Uit de Memorie van Toelichting en de parlementaire behandeling bij de introductie van de zorgplicht blijkt dat de zorgplicht in artikel 1a van de Woningwet zowel een vangnetfunctie als een zelfstandige functie heeft:
 - De vangnetfunctie is van toepassing als gevaar ontstaat waarin de wetgever niet heeft voorzien via de technische bouwvoorschriften.
 - De zelfstandige functie is van toepassing als, ondanks dat wordt voldaan aan de technische bouwvoorschriften, zodanig gevaar ontstaat dat nadere maatregelen nodig zijn om een voldoende veiligheidsniveau te bereiken.
- Zie de [Kamerstukken II 2003/04, 29392, nr. 3](#), pagina 9, 10 en 26, [Kamerstukken II 2003/04, 29392, nr. 4](#), pagina 2-3, [Kamerstukken II 2003/04, 29392, nr. 6](#), p. 14.
- Uit vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak [201104169/1/H1](#)) volgt dat aan zorgplicht pas toegekomen kan worden "indien in het desbetreffende geval geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van het geconstateerde gevaar." Daarin kan zowel de vangnetfunctie als de zelfstandige functie worden teruggelezen.
 - Er zijn in het Bouwbesluit 2012 specifieke voorschriften die beogen het door de gemeente geconstateerde brandgevaar te voorkomen, bijvoorbeeld in de afdelingen 2.8, 2.9, 2.10 en 2.11.
 - Niet in geschil is dat aan de eisen van het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan.
 - Dit betekent dat het bij toepassing van artikel 1a van de Woningwet niet kan gaan om de vangnetfunctie, maar uitsluitend om de zelfstandige functie van het zorgplichtartikel.
 - Er is bij de ATGB geen jurisprudentie bekend waarin de reikwijdte van de zelfstandige functie van de zorgplicht naast de bouwregelgeving is bepaald.

8 / 12





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

- De zorgplicht heeft uitsluitend betrekking op de Woningwet. Brandweezorg (Wet veiligheidsregio's) en impact op de omgeving vallen daar niet onder. Schadebeperking evenmin.

Is sprake van gevaar?

- Bij het beantwoorden van de vraag of de zelfstandige functie van de zorgplicht kan worden toegepast moet worden bepaald of er, ondanks dat wordt voldaan aan de technische bouwvoorschriften (dat is immers niet in geschil), zodanig gevaar kan ontstaan dat aanvullende maatregelen nodig zijn om een voldoende veiligheidsniveau te bereiken. Of sprake is van gevaar moet, volgens de hierboven aangehaalde Memorie van Toelichting op de Woningwet (pagina 25, 26), bepaald worden aan de hand van objectief waarneembare en vast te stellen kenmerken, naar deskundigheidsmaatstaven.
- Voorop staat dat het gevaar op een snelle ontwikkeling van brand in beginsel voldoende in het Bouwbesluit 2012 is geregeld. Bouwbesluit 2012 is namelijk bedoeld als uitputtende regeling; de prestatie-eisen zijn gegeven vanuit oogpunt van landelijke uniformiteit en rechtszekerheid.
- Daarom moet de kwalificatie 'gevaar' als bedoeld in de zorgplicht, bij de zelfstandige functie van zorgplicht, naar het oordeel van de ATGB terughoudend toegepast worden.
- Niet in geschil is dat er na de brand reeds aanvullende maatregelen zijn genomen. Deze aanvullende maatregelen moeten worden meegewogen bij de vraag of er (nog) sprake is van een gevaar dat open staat voor een wettelijke maatregel. De aanvullende maatregelen die zijn genomen betreffen (op extern advies):
 - Het zelfsluitend maken van de woningtoegangsdeuren;
 - Het plaatsen van rookmelders in de gangen en het koppelen hiervan aan de rookmelders in de woningen;
 - Het aanbrengen van een sprinkler bij ontstekingsbronnen in de gemeenschappelijke ruimten of het verwijderen van die ontstekingsbronnen;
- Hoewel het Bouwbesluit 2012 specifieke voorschriften geeft die beogen het door de gemeente geconstateerde brandgevaar te voorkomen, is er, gezien de zelfstandige functie van zorgplicht, ruimte voor een aanvullende beoordeling.
- De ATGB merkt op dat de zelfstandige functie van de zorgplicht zich niet goed verhoudt tot het tweede lid van elk aansturingsartikel waarin is aangegeven dat aan de functionele eis uit het eerste lid van het aansturingsartikel wordt voldaan als aan de prestatie-eisen van de betreffende Bouwbesluitafdeling wordt voldaan. Feitelijk wordt met een ongeclausuleerde toepassing van artikel 1a van de Woningwet, de betekenis van het tweede lid uitgehold, omdat in dat geval het voldoen aan de prestatie-eisen zou betekenen dat niet aan de functionele eis wordt voldaan. Vanuit deze benadering kan de conclusie worden getrokken dat er geen sprake is van gevaar als bedoeld met de zelfstandige functie van de zorgplicht, omdat volgens het tweede lid van elke functionele eis wordt voldaan een deze functionele eis wanneer aan de prestatie-eisen wordt voldaan.
- De ATGB is, gezien het bovenstaande, van oordeel dat toepassing van de zelfstandige functie van de algemene zorgplicht volgens artikel 1a, uitsluitend in een situatie van uitzonderlijk gevaar, ofwel in een exces, mag worden toegepast.
- De gemeente legt in de motivering van het 'gevaar' de verbinding met het aanwezige dak van het wooncomplex, in combinatie met een zogenaamde schil(dakconstructie):

De brand ontwikkelt zich als gevolg van de "schilconstructie" anders dan gebruikelijk, waarbij normaal gesproken de brand zich via brandoverslag verspreidt van het ene naar het andere compartiment





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

bovendaks. In plaats daarvan werden 75 woningen en hun bewoners tegelijkertijd bedreigd door een flash-over-brand en gevaar van branddoorslag. Dit bracht ook ongebruikelijke risico's met zich mee, ook voor het brandweerpersoneel.

Dit gevaar koppelt de gemeente vervolgens aan maatregelen voor het schilddak:

Alles overziend stellen wij vast dat er nog altijd onvoldoende maatregelen zijn getroffen om de snelle verspreiding van brand en om brandvoortplanting via voor vlammen toegankelijke holle ruimten onder het dak van de gebouwen in het wooncomplex ... én een flashover te voorkomen. Dit is een schending van uw zorgplicht als eigenaar van het wooncomplex zoals beschreven in artikel 1a Woningwet.

- Uit de rapportages blijkt niet dat de snelle branduitbreiding vanuit de brandende woning via de gevel naar het dak, en in het bijzonder de ruimte onder het schilddak, is veroorzaakt door tekortkomingen in het brand- en rookuitbreidingstraject als gevolg van strijdigheden met de voorschriften van het Bouwbesluit 2012. Bovendien heeft brand- en rookuitbreiding via dit traject niet plaatsgevonden binnen de tijd die nodig is voor een veilige ontruiming van het gebouw.
- Naar het oordeel van de ATGB is in de motivering van het bevoegd gezag ten onrechte voorbijgegaan aan tekortkomingen in het veilig gebruik bij brand, die leiden tot belemmering van het gebruik van vluchtmogelijkheden en bij het redden van personen of dieren bij brand. Uit de stukken blijkt namelijk dat de deur van het brandende appartement open bleef staan en dat daardoor rookverspreiding heeft plaatsgevonden naar de vluchtroute. Door het openlaten van deze deur is gehandeld in strijd met artikel 7.16 van het Bouwbesluit 2012. Daarin is immers onder andere geregeld dat het verboden is handelingen te verrichten waardoor het gebruik van vluchtmogelijkheden bij brand wordt belemmerd. Het open laten staan van de deur van een brandend appartement is zo'n handeling.
- De ATGB constateert dat deze strijdigheid zich aan het begin van de brand reeds heeft voorgedaan, terwijl de door de gemeente aangedragen gevaren als gevolg van het schilddak zich pas in een later stadium van de brand hebben voorgedaan. Zo blijkt uit de stukken niet dat de wettelijk vereiste brandscheidingen niet voldeden. Evenmin blijkt uit de stukken dat de brand zich binnen 30 minuten vanaf het dak naar andere woningen heeft verspreid. Naar het oordeel van de ATGB heeft het open laten staan van de toegangsdeur van het brandende appartement, in het beginstadium van de brand, een grotere invloed gehad op de persoonlijke veiligheid dan de branduitbreiding vanaf het dak naar de appartementen op de bovenste bouwlaag in een later stadium van de brand. Met de genomen aanvullende maatregelen conform opgave in paragraaf 3.23 en 3.24 van het bezwaar tegen de Last onder dwangsom (zie uitgangspunten onder [3]), is de kans dat deze strijd met artikel 7.16 van het Bouwbesluit 2012, zich nogmaals voordoet geminimaliseerd.
- Op basis van de bovenstaande analyse is er, naar het oordeel van de ATGB, geen sprake van gevaar als bedoeld met de zelfstandige functie van de zorgplicht, omdat de kans op slachtoffers met de aanvullende maatregelen reeds voldoende is verkleind. Bovendien vallen brandweezorg, schadebeperking en impact op de omgeving niet onder de zorgplicht als bedoeld in artikel 1a van de Woningwet.
- Bij het oordeel van de ATGB dat er in deze situatie geen sprake is van een excès, heeft de ATGB bovendien het volgende overwogen:
 - Bij de Schipholbrand van 25 oktober 2005 heeft de brand zich ook via holle ruimten door het gebouwcomplex heen uitgebreid. Dit was ook een gebouwcomplex bestaande uit geschakelde prefab units. Naar aanleiding daarvan is indertijd de 'Wegwijzer Brandveiligheid Unitbouw 2007' ontwikkeld. Daarin zijn verschillende aanbevelingen voor te nemen maatregelen opgenomen die zijn gericht op het voorkomen van een snelle branduitbreiding teneinde de kans op slachtoffers in de toekomst bij

10 / 12





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

gelijksortige gebouwen te voorkomen. In genoemde Wegwijzer zijn bovendien aanbevelingen gedaan over de brandveiligheid van een schilddak.

- De wetgever heeft de aanbevelingen uit deze wegwijzer voor unitbouw destijds niet in de bouwvoorschriften verwerkt. Daaruit is af te leiden dat de wetgever dit in eerste instantie tot de eigen verantwoordelijkheid van de gebouweigenaar rekent.
- Een brand die 17 jaar later plaatsvindt, met een gelijksoortige wijze van branduitbreiding via holle ruimten die moeilijk bereikbaar zijn voor de brandweer kan, naar het oordeel van de ATGB en gezien het voorgaande, niet als excus worden beschouwd op grond waarvan aanvullende maatregelen getroffen zouden moeten worden om invulling te geven aan de zelfstandige functie van de zorgplicht volgens artikel 1a van de Woningwet.
- Dit wordt ondersteund door het feit dat er geen slachtoffers zijn gevallen en geen strijd met de eisen voor brandcompartimentering is geconstateerd.

■ Advies

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

1. *Mag het bevoegd gezag, als het gebouw voldoet aan de bouwregelgeving, een bovenwettelijke maatregel eisen zoals het verwijderen van een schilddak?*
Nee, een door het bevoegd gezag opgelegde maatregel moet altijd een wettelijke grondslag hebben. Het niet voldoen aan de algemene zorgplicht volgens artikel 1a van de Woningwet zou een wettelijke grondslag kunnen bieden, zij het dat er in deze casus door ATGB geen strijd met dit artikel is geconstateerd.
2. *Is deze maatregel, uit oogpunt van het bevoegd gezag te verdedigen als uit de brand en het onderzoek is gebleken dat het brandende dak uitsluitend een relatie heeft met het beperken van schade en het verloren gaan van het pand?*
Nee, het beperken van schade en het verloren gaan van een pand zijn geen onderdeel van wettelijke regeling en bieden daarom geen grond voor handhaving. De algemene zorgplicht, volgens Woningwet artikel 1a biedt uitsluitend grond voor maatregelen op grond van gevaar voor de gezondheid of veiligheid. Daarvan is naar het oordeel van de ATGB, mede gezien de reeds genomen aanvullende maatregelen, geen sprake.
3. *Mag het bevoegd gezag het verwijderen van het schilddak verplichten op basis van artikel 1 Woningwet?*
Nee, dat zou alleen mogen bij strijd met de algemene zorgplicht (artikel 1a) of bij strijd met de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 (artikel 1b). De ATGB heeft in deze casus geen strijd geconstateerd met artikel 1a en aan de ATGB is geen vraag voorgelegd aangaande het constateren van strijd met artikel 1b. Er is alleen grond voor handhavend optreden wegens strijd met de algemene zorgplicht volgens artikel 1a van de Woningwet als geen voorschriften gelden voor het geconstateerde gevaar (vangnetfunctie van artikel 1a van de Woningwet) of als weliswaar wordt voldaan aan de geldende voorschriften, maar aanvullende maatregelen nodig worden geacht ter voorkoming of beëindiging van het geconstateerde gevaar (zelfstandige functie van artikel 1a van de Woningwet).

11 / 12





Handhaving op grond van algemene zorgplicht na brand

Advies 2314

Op grond van de zelfstandige functie van het zorgplichtartikel van Woningwet artikel 1a kan alleen worden gehandhaafd bij een exces. De ATGB is van oordeel dat bij de brand geen sprake was van een exces. In dit geval constateert de ATGB dat de bestaande voorschriften toezien op het voorkomen van de uitbreiding van brand en op het voorkomen van slachtoffers bij brand, waardoor artikel 1b en de vangnetfunctie van artikel 1a geen grond voor handhaving bieden.

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

Op basis van de analyse in dit advies is er, naar het oordeel van de ATGB, geen sprake van gevaar als bedoeld met de zelfstandige functie van de zorgplicht, omdat de kans op slachtoffers met de aanvullende maatregelen reeds voldoende is verkleind. Of zonder de genomen aanvullende maatregelen de zorgplicht uit artikel 1a van de Woningwet wel kan worden toegepast is geen onderdeel van de vraagstelling. De ATGB beantwoordt deze vraag daarom niet.

