

Door Jacco Huijzer

## Bouwbesluit en andere regels

# Gaat bouwregelgeving wel over de brandweerinzet?

**Bouwbesluit 2012 bevat brandveiligheidsvoorschriften voor bouwwerken en voor de toepassing daarvan. Als er brand is, probeert de brandweer de brand te controleren, uitbreiding te voorkomen en eventuele slachtoffers te redden. Over de relatie tussen brandweerinzet en bouwregelgeving zijn veel vragen te stellen, met name bij grote brandcompartimenten. Maar gaat de bouwregelgeving eigenlijk wel over de inzet van de brandweer? Mag er volgens de bouwregelgeving een voor de brandweer potentieel onbeheersbare situatie ontstaan? En wanneer is een brand eigenlijk beheersbaar?**

Uiteraard is er een relatie tussen bouwregelgeving en brandweerinzet. Hoewel de bouwregelgeving niet gaat over de inzet van de brandweer, bevat het Bouwbesluit wel eisen die de inzet ondersteunen. Het Bouwbesluit bevat immers prestatie-eisen waarin voorzieningen worden geëist waarvan de brandweer gebruik kan maken bij brand: droge blusleiding, brandweerlift, bluswatervoorziening, brandweeringang, opstelplaats, verbindingsweg.

Andere prestatie-eisen hebben uitdrukkelijk als doel dat de brandweer zijn werk kan doen: loopafstanden, aantal trappenhuisen, doormelding van een brandmelding.

## Voorschriften

Uit de toelichting en achtergronden van het Bouwbesluit blijkt ook dat er bij het opstellen van de voorschriften van uitgegaan wordt dat het verloop van de brand door de brandweer wordt beïnvloed.

Aan de prestatie-eisen van Bouwbesluit 2012 ligt het normatief brandverloop ten grondslag, waarin de brandweerinzet wordt beschreven (zie kader). Uit de toelichting en achtergronden van het Bouwbesluit blijkt dus dat er bij het opstellen van de voorschriften van uitgegaan wordt dat de brandweer in actie komt. Bouwregelgeving en brandweerinzet hebben alles met elkaar

te maken, zo lijkt het. Als de bouwregelgeving rekent op de inzet van de brandweer, moet een brand volgens die regelgeving dan ook beheersbaar zijn? Het antwoord op die vraag hangt af van de betekenis die aan 'beheersbaar' wordt gegeven. De betekenis daarvan is in de loop van de tijd namelijk fundamenteel gewijzigd.

## Achtergronden

In Bouwbesluit 1992 en Bouwbesluit 2003 was het beheersbaar houden van een brand tot een brandcompartiment één van de hoofddoelstellingen van de brandveiligheidsvoorschriften. Bouwbesluit 1992 geeft in de toelichting weinig informatie hierover.

De achtergronden van de brandveiligheidsvoorschriften werden pas achteraf opgeschreven, in NEN 6081:1995 (1). In die norm was het volgende aangegeven (pagina 11): "Op het gebied van de brandveiligheid behoort het tot de taak van de overheid om de volgende doelstellingen na te streven: 1) ongevallen bij brand moeten worden beperkt, 2) de brand moet beheersbaar blijven."

In de toelichting hierop was aangegeven dat het beheersbaar houden van de brand inhoudt dat een volledig ontwikkelde brand zich niet binnen korte tijd over een dusdanig grote oppervlakte mag verspreiden dat de brand niet meer door de brandweer, bij

een gangbare inzet van menskracht en materieel, onder controle kan worden gehouden.

## Brandbeveiligingsconcepten

Halverwege de jaren '90 zijn er brandbeveiligingsconcepten door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geschreven (2). Die maakten weliswaar geen onderdeel uit van de bouwregelgeving (3), maar werden bij gelijkwaardige oplossingen wel als zodanig gebruikt. In het brandbeveiligingsconcept voor industriegebouwen uit 1995 stond de doelstelling voor brandbeveiliging als volgt verwoord (pagina 32): "1. Het zoveel mogelijk voorkomen van doden en/of gewonden met blijvend letsel en het zoveel mogelijk beperken van het aantal gewonden zonder blijvend letsel bij brand. 2. Een brand in een industriegebouw moet zodanig beheersbaar zijn, dat zowel direct als indirect, zo min mogelijk nadelig effect buiten een vooraf bepaald gebied ontstaat."

Ook in de brandveiligheidsconcepten uit 1995 stond het beheersbaar houden van een brand dus als doelstelling vermeld. Bij dit brandbeveiligingsconcept hoorde een standaardmethode voor grote brandcompartimenten: het reken- en beslistmodel *Beheersbaarheid van Brand* (BVB 1995). Dit model stelde een beperking aan de



De bouwregelgeving gaat niet over de inzet van de brandweer.

### NORMEN BRANDVERLOOP

- Binnen 15 minuten na het ontstaan van een brand moet die brand zijn ontdekt en moeten de door de brand bedreigde personen en de brandweer zijn gealarmeerd.
- Binnen 15 minuten na de alarmering moeten de door de brand bedreigde personen zonder hulp van de brandweer kunnen vluchten.
- De brandweer is aanwezig en operationeel binnen 15 minuten na het melden van de brand.
- De brandweer moet de brand binnen 60 minuten na het ontstaan onder controle hebben, hetgeen inhoudt dat voorkomen wordt dat de brand verder uitbreidt. Dit houdt dus niet in dat de brand volledig is geblust, maar dat de intensiteit zo is afgenomen dat er geen gevaar meer is dat de brand zich verder zal uitbreiden. Op dat moment moeten de laatste door de brand bedreigde personen met hulp van de brandweer zijn gered.

vuurlast, ongeacht de kans op uitbreiding van de brand naar een naastgelegen perceel. Een brandcompartiment midden op een groot perceel, zonder enig risico op overslaan naar de omgeving, mocht nog steeds een vuurlast hebben van maximaal 300.000 kgvh, omdat dat beheersbaar werd geacht. Ook moest er aan allerlei voorwaarden worden voldaan die betrekking hadden op de brandweerinzet. Dit principe is ook overgenomen in de opvolgers van die regeling, de methode *Beheersbaarheid van Brand* (2007) en NEN 6060. In de toelichting op Bouwbesluit 2003 werd bij het voorschrift over grote brandcompartimenten verwezen naar het reken- en beslismodel *BvB* 1995, als methode waarmee kon worden bewezen dat eraan werd voldaan (4). In die tijd was beheersbaarheid van brand dus de doelstelling.

### 1000 vierkante meter

Een brand was in elk geval beheersbaar als de omvang niet groter was dan 1000 vierkante meter en er sprake was van een WBDBO van 60 minuten. Het gevolg van het beheersbaar zijn van de brand was dat

er geen uitbreiding van de brand naar een naastgelegen perceel plaatsvond (5). Het beheersbaar zijn van een brand heeft ook andere gevolgen, zoals een bepaalde mate van beperking van de overlast in de omgeving en schade aan het milieu (6), en een bepaalde mate van schadebeperking. Dat laatste werd wel als een bijkomstigheid beschouwd, omdat beperking van de schade uitdrukkelijk geen overheidsdoelstelling was.

### Beheersbaarheid

In Bouwbesluit 2012 veranderde de formulering van de doelstelling van de brandveiligheidsvoorschriften naar: voorkomen van uitbreiding van de brand naar een naastgelegen perceel (samen met het voorkomen van slachtoffers) (7). De toelichting op Bouwbesluit 2012 geeft aan dat het doel van de brandveiligheidsvoorschriften 'ongewijzigd' is gebleven.

De achterliggende gedachte daarvan is dat het beheersbaar houden van een brand in een gebouw nooit een doel op zich was, maar dat deze altijd al slechts ondersteunend was aan het bereiken van één van de

# Doelstelling, uitgangspunten en voorschriften lijken niet meer met elkaar te stroken

twee huidige doelen (8). Die interpretatie staat op gespannen voet met wat hierover in NEN 6081 is aangegeven en hoe dit bijvoorbeeld in de methode *Beheersbaarheid van Brand* is uitgewerkt. Er lijkt wel degelijk sprake van een fundamentele wijziging: in 2012 is wat vóór die tijd als gevolg werd beschouwd tot doelstelling verheven: vanaf dat moment werd de kans op uitbreiding van de brand naar een ander perceel het (in theorie kwantificeerbare) einddoel.

Als 'beheersbaarheid' niet langer het doel is, ligt een relatie met de omvang van een brandcompartiment en de vuurlast niet meer voor de hand. Dat is precies de reden waarom NEN 6079 voor een brandcompartiment midden op een groot perceel in tegenstelling tot NEN 6060 geen restricties oplegt. Zolang de kans op uitbreiding van de brand naar een naastgelegen perceel maar klein genoeg is, mag volgens NEN 6079 een brandcompartiment oneindig groot zijn en de vuurlast oneindig hoog. Wat 'beheersbaar' is, heeft in Bouwbesluit 2012 dan ook een fundamenteel andere betekenis dan in Bouwbesluit 1992 en 2003. Anders gezegd, wat nu 'beheersbaar' heet volgens de bouwregelgeving, is dat voor de brandweer niet.

### Spraakverwarring voorkomen

Moet een brand volgens de bouwregelgeving beheersbaar zijn? Ja en nee. Nee, want sinds 1 april 2012 is 'brandweer-beheersbaarheid' niet langer het doel. Ja, want als het risico op uitbreiding van de brand naar een naastgelegen perceel laag genoeg is, is een brand 'bouwregelgeving-beheersbaar'. Uit de bouwregelgeving volgt dat een brand slechts zodanig beheersbaar hoeft te zijn dat de kans op uitbreiding van de brand naar een naastgelegen perceel en op slachtoffers voldoende wordt tegengaan. Verder geldt er voor toetsing aan de bouwregelgeving geen beperking aan de beheersbaarheid van brand.

Wat voor soort brandweerinzet er naar verwachting vanuit andere oogpunten noodzakelijk is, is voor toetsing aan de bouwre-

gelgeving niet relevant. Misschien is het om spraakverwarring te voorkomen daarom beter om het woord 'beheersbaar' in relatie tot bouwregelgeving niet meer te gebruiken...

### Wijziging doordacht?

Er is naar mijn interpretatie in 2012 een nieuwe doelstelling van de brandveiligheidsvoorschriften geformuleerd, zonder dat de voorschriften zijn aangepast. De functionele eis ten aanzien van brandcompartimentering in Bouwbesluit 2012 gaat net als in Bouwbesluit 2003 nog steeds over de beperking van uitbreiding van brand. In de toelichting van Bouwbesluit 2012 is aangegeven dat het normatief brandverloop nog steeds van toepassing is, waarin echter duidelijk aan de beheersbaarheid van de brand wordt gerefereerd. Doelstelling, uitgangspunten en voorschriften lijken dan ook niet meer met elkaar te stroken.

### Bbl

In 2022 zal *Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)* in werking treden. Hierin wordt de functionele eis van brandcompartimentering in lijn gebracht met de gewijzigde doelstelling, zij het dat dit in de toelichting een 'redactionele verduidelijking' wordt genoemd. Artikel 4.49 van het Bbl luidt: "Een bouwwerk is zodanig dat de uitbreiding van brand: a. naar bouwwerken op andere percelen beperkt blijft; en b. geen gevaar oplevert voor het vluchten of hulpverlening bij brand."

Het normatief brandverloop wordt echter nog steeds in dezelfde bewoording in de toelichting genoemd, wat niet consequent lijkt (9). Bovendien wordt NEN 6060 in artikel 4.51 lid 1 van het Bbl als bepalingsmethode voor grote brandcompartimenten aangewezen. Ook dat lijkt niet consequent, omdat die nu eenmaal gebaseerd is op het beheersbaar houden van een brand.

De wijziging van de doelstelling van de brandveiligheidsvoorschriften van 'beheersbaarheid' naar 'voorkomen

branduitbreiding naar naastgelegen perceel' lijkt niet fundamenteel doordacht te zijn. Aangezien de wetgever er volgens de toelichting van uitgaat dat dit geen wijziging betreft, is dat voor de hand liggend. Mijns inziens is dit wel degelijk een fundamentele wijziging.

### Wijziging doelstelling

De belangrijkste consequentie van de wijziging van de doelstelling is dat er grotere brandcompartimenten mogelijk zijn; de komst van NEN 6079 is daarvan het ultieme bewijs. Dat betekent echter ook dat er ten opzichte van Bouwbesluit 1992 en 2003 bij brand een grotere kans bestaat op overlast in de omgeving. Ook betekent dit dat er bij brand een grotere kans bestaat op milieuschade.

Als het nadenken over brandveiligheid beperkt blijft tot bouwregelgeving, is een brandweerinzet inderdaad het laatste redmiddel om overlast en milieuschade bij brand te voorkomen. En dat is niet het meest effectieve redmiddel.

### Toetskaders

Er zijn echter ook andere toetskaders die relevant zijn voor brandveiligheid. De bouwregelgeving is immers niet exclusief als het om regulering van de brandveiligheid gaat. Bouwregelgeving gaat over brandweerinzet, maar brandweerinzet zou niet (langer) alleen over bouwregelgeving moeten gaan. Nu beheersbaarheid van een brand niet langer het doel van de bouwvoorschriften is, is er alle aanleiding om in planologische toetskaders de beheersbaarheid van een brand te betrekken, vanuit het oogpunt van het voorkomen van overlast in de omgeving. Evenzo is er alle aanleiding om bij het toetskader inzake milieu de beheersbaarheid van een brand te betrekken, vanuit het oogpunt van het voorkomen van milieuschade. Naast de publiekrechtelijke voorschriften is er uiteraard ook nog het aspect van schadebeperking. De gewijzigde doelstelling maakt dat de schade in een gebouw zelf groter kan zijn dan vroeger het



Bij het opstellen van de voorschriften wordt ervan uitgegaan dat het verloop van de brand door de brandweer wordt beïnvloed.

geval was. Schade aan het gebouw is nooit een publiekrechtelijk doel geweest, maar het was wel altijd uitdrukkelijk het gevolg van het beheersbaar houden van een brand. Ook op dat vlak kan de wijziging dus consequenties hebben.

### Fragmentarische aanpak

De vanzelfsprekende relatie tussen de omvang van een brandcompartiment en wat in het algemeen op het gebied van brandveiligheid maatschappelijk acceptabel was, is verdwenen, als gevolg van de wijziging van de doelstelling in de brandveiligheidsvoorschriften uit het Bouwbesluit. Dit vraagt naar mijn mening om opnieuw doordenken van wat maatschappelijk acceptabel is (10). De gewijzigde, meer beperkte doelstelling van de bouwregelgeving dwingt tot een fragmentarische aanpak ten aanzien van beheersbaarheid

van brand: een planologische toets, een milieutoets, een toets aan de bouwregelgeving. Brandpreventief Nederland is daar niet op ingericht; buiten de bouwregelgeving vindt er nauwelijks toetsing van de beheersbaarheid van een brand plaats. Mogelijk zal doordenken en ontwikkelen van een eenduidige aanpak in de aanloop naar de inwerkingtreding van de Omgevingswet plaatsvinden, bij de uitwerking van omgevingsplannen. Tot die tijd zal de brandweerinzet bij echt grote brandcompartimenten een grote uitdaging zijn. Voor het voorkomen van overlast in de omgeving en milieuschade zal dit dan slechts een doekje voor het bloeden zijn...

Mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer is senior specialist bouwregelgeving en juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs

### Noten

- (1) Stb. 1992, 680, p. 178.
- (2) Het Bouwbesluit viel destijds onder het ministerie van VROM, de brandweer onder het ministerie van BZK.
- (3) Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2008/09, 28 325, nr. 102.
- (4) Stb. 2001, 410, p. 240.
- (5) Zie NEN 6081:1995, p. 10.
- (6) *Brandbeveiligingsconcept industriegebouwen* 1995, p. 32.
- (7) Stb. 2011, 416, p. 146.
- (8) Vergelijk R. Hagen, *Brandpreventie voor repressief leidinggevend*, IFV: 2014, p. 25.
- (9) Stb. 2018, 291, p. 187.
- (10) Zoals bepleit door T. Eikenaar, C. Tonnaer, *Maatschappelijke impact van branden*, IFV: 2018.