

# Ontruiming en Bouwbesluit 2012



**De Arbowet ziet primair op de veiligheid van werknemers. Op grond waarvan geldt de verplichting om in een verpleeg- of ziekenhuis de patiënten op tijd buiten te krijgen bij brand? Tot voor kort was dit een lacune in de wet. Sinds 1 juli 2015 is dit geregeld via het nieuwe artikel 7.11a van Bouwbesluit 2012. Dit artikel wordt in twee delen onder de loep genomen. In dit eerste deel staat de achtergrond van het nieuwe voorschrift centraal.**

Tekst ir. H.C.M. van Egmond en mr. ing. J.C. Huijzer

**H**et klinkt zo logisch: in geval van brand zorgen de BHV-ers ervoor dat iedereen op tijd buiten is. Maar toch gaf dit – met name als het juridische discussies en handhaving betrof – in de praktijk discussie. Waar stáát dan dat een kroegbaas of ziekenhuisdirectie ervoor moet zorgen dat zijn klanten en patiënten tijdig in veiligheid worden gebracht? Tot voor kort nergens expliciet. De Arbo-wetgeving ziet immers primair op de relatie werkgever-werknemer, en daar is in genoemde voorbeelden geen sprake van. Bouwbesluit 2012 bevatte tot voor kort in artikel 6.23 lid 6 slechts het voorschrift dat er een ontruimingsplan aanwezig diende te zijn, indien er een ontruimingsalarminstallatie aanwezig is. Over de inhoud van dit ontruimingsplan en de relatie met de BHV-ers stelde Bouwbesluit 2012 echter geen eisen. De enige mogelijkheid om dit enigszins te regelen was door het opnemen van een voorschrift in een omgevingsvergunning brandveilig gebruik, of een voorwaarde na een gebruiksmelding. Daar werd echter nauwelijks of geen gebruik van gemaakt.

Om dit juridisch goed te regelen kwam de regering – mede naar aanleiding van de Schipholbrand in 2005 – met het voornemen om een AMvB Basishulpverlening op te stellen. Met deze AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur), op te stellen door de ministeries van WVS, BZK en Veiligheid en Justitie, zou de basishulpverlening – de opvolger van de BHV

– worden geregeld. Deze basishulpverlening zou het volgende omvatten: het bieden van eerste hulp, het bestrijden van brand en het evacueren van aanwezige personen in nood-situaties voordat professionele hulpdiensten ter plaatse zijn.<sup>1</sup>

In de jaren volgend op de aankondiging van het Besluit Basishulpverlening is door de drie ministeries veelvuldig overlegd over de inhoud hiervan. Tevens is bij diverse gelegenheden – als er vanuit de Tweede Kamer vragen gesteld werden over de brandveiligheid van een bepaalde sector – verwezen naar de komst van deze AMvB.<sup>2</sup> Vijf jaar na het beleidsvoornemen zag de regering echter alsnog af van het Besluit Basishulpverlening. Uit consultatie van diverse betrokken partijen bleek er geen overeenstemming te zijn over de inhoud van de regeling. Daarnaast gaf een AMvB gebaseerd op drie wetten te veel discussie over afstemming, handhaving, bevoegd gezag en met name de kosten die hiermee samenvielen. Tot slot bestond bij de bouwpraktijk (het OPB) de angst dat niet alleen ontruiming bij brand, maar ook andere delen van de basishulpverlening opeens op het bordje van de gebouw eigenaar of exploitant zou komen te liggen.

### Exit Besluit Basishulpverlening

Het Besluit Basishulpverlening werd afgeblazen en de verschillende ministeries zouden het ‘gat’ dat in 2008 was geconstateerd zelf dichtten. In de Arbowet wordt de reikwijdte

(werkgevers-werknemersrelatie) verder verduidelijkt. De regels voor gebouwen worden verwerkt in Bouwbesluit 2012 en de regels voor niet-gebouwen worden opgenomen in de aangekondigde AMvB ‘brandveilig gebruik overige plaatsen’, zo was de strekking van de brief van 8 april 2014.<sup>3</sup> De regels in Bouwbesluit 2012 en het (nog niet verschenen) Besluit brandveilig gebruik overige plaatsen zouden daarbij zo veel mogelijk aansluiten bij de systematiek zoals die in de Arbowet wordt gehanteerd.

### Hulp bij ontruiming in bouwregelgeving

Per 1 juli 2015 is een aantal wijzigingen van Bouwbesluit 2012 in werking getreden, waaronder het nieuwe artikel 7.11a. Dit nieuwe voorschrift, het alternatief voor het Besluit Basishulpverlening in de bouwregelgeving, is functioneel geredigeerd en luidt als volgt:

- In een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie als bedoeld in artikel 6.20, in een bouwwerk met een vergunning voor brandveilig gebruik en in een bouwwerk waarvoor een gebruiksmelding als bedoeld in artikel 1.18 is gedaan zijn voldoende personen aangewezen om de ontruiming bij brand voldoende snel te laten verlopen.*
- Het eerste lid is niet van toepassing op een woonfunctie voor zorg met zorg op afspraak of met zorg op afroep, als bedoeld in bijlage I.*

In de toelichting op het artikel wordt kort geschetst wat de achtergrond van het artikel is en op welke wijze aan de nieuwe voorschriften kan worden voldaan. In basis komt het erop neer dat een gebruiker van een bouwwerk op een vergelijkbare wijze als in het kader van de Arbo-wetgeving een analyse moet maken van de mogelijke risico's (een RI&E) en vervolgens passende maatregelen moet treffen. Verschil met de Arbo-wetgeving is dat op grond van het nieuwe voorschrift alle in het pand aanwezige personen nadrukkelijker moeten worden meegenomen in de RI&E. Zowel personeel als

## Besluit brandveilig gebruik overige plaatsen

Het Besluit brandveilig gebruik overige plaatsen is de vervanging van de gemeentelijke brandbeveiligingsverordeningen, en ziet op het brandveilig gebruik van alle plaatsen die niet als ‘bouwwerk’ kunnen worden aangemerkt. Dit is onder meer relevant voor evenementen en jachthavens. In deze AMvB worden voorschriften gegeven voor onder meer de beperking van uitbreiding van brand en vluchtveiligheid voor niet-bouwwerken. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij

de systematiek van het Bouwbesluit. In de brief van 8 april 2014 gaf de Minister aan te verwachten dat het Besluit brandveilig gebruik overige plaatsen voorjaar 2014 aangeboden zou worden voor internetconsultatie. Tot op heden is dit echter nog niet gebeurd. Het is dus nog niet bekend wanneer er invulling gegeven zal worden aan deze AMvB. Evenmin is bekend of deze een plek zal krijgen in het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat in 2018 het Bouwbesluit zal vervangen.

gasten als overige personen moeten met hulp van de basishulpverlening tijdig buiten zijn.

### Voor wie gaan de regels gelden?

Via tabel 7.11 van Bouwbesluit 2012 worden de gebruiksfuncties aangewezen waarvoor dit nieuwe voorschrift gaat gelden. Uitgangspunt daarbij is de verplichte aanwezigheid van een brandmeld- en alarminstallatie. Daarnaast geldt dit voor de aangewezen gebruiksfuncties waarvoor een omgevingsvergunning brandveilig gebruik of een gebruiksmelding is vereist. Opvallende ‘afwezige’ in de lijst is de *woonfunctie voor zorg met zorg op afroep*; het tweede lid van artikel 7.11a zondert deze woonfunctie voor zorg uit. Deze vorm van wonen en zorg – waarbij vaak meerdere gebouwen worden ondersteund vanuit één zusterpost – is dus uitgesloten van plicht om een basishulpverlening op te zetten die ook bewoners helpt bij vluchten. Nu zal als gevolg van het scheiden van wonen en zorg in de meeste gevallen alleen nog sprake zijn van 24-uurs zorg in verzorgings- en verpleeghuizen, maar toch lijkt dit ten opzichte van de huidige praktijk een verlichting van de regels. En omdat vluchten bij brand – ook volgens de toelichting op Bouwbesluit 2012 – een essentieel kenmerk is van de woonfunctie voor zorg is het de vraag wat het effect zal zijn van deze uitzondering op de keuze van de gebruiksfunctie.

Het ‘gat’ (lees: het verschil in kosten) tussen 24-uurs zorg en zorg op afroep wordt hierdoor wel erg groot.

### Relatie met technische voorschriften

In de toelichting op artikel 7.11a wordt benadrukt dat door extra technische maatregelen (zoals sprinklers) het aantal personen dat nodig is voor hulpverlening kan worden beperkt. Hieruit volgt dat er een relatie bestaat tussen enerzijds de bouwkundige of installatietechnische voorzieningen en anderzijds het aantal vereiste BHV-ers.

Bouwbesluit 2012 kent een niveau bestaande bouw en een niveau nieuwbouw. De voorschriften voor niveau bestaande bouw vormen de absolute ondergrens waar een bouwwerk aan moet voldoen, ongeacht wat er ooit is vergund. Bij de introductie van de voorschriften voor bestaande bouw was in de toelichting op Bouwbesluit 1992 aangegeven dat het niet onmogelijk was dat een gebouw weliswaar exact aan de voorschriften van niveau bestaande bouw voldeed, maar dat er toch sprake was van een (brand)onveilige situatie. Hierbij werd opgemerkt dat er in die gevallen een beperking in het gebruik opgelegd zou kunnen worden wat betreft het aantal personen, zodat per saldo een aanvaardbare situatie wordt gecreëerd.<sup>4</sup> Tegenwoordig is het met de verbouwsystematiek van Bouwbesluit

2012 in sommige situaties toegestaan om een verbouwing uit te voeren op een niveau dat overeenkomt met Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Het niveau bestaande bouw lijkt daarmee een ‘stevigere’ status te hebben gekregen dan dit bij de introductie in 1992 was beoogd.

De toevoeging van artikel 7.11a aan Bouwbesluit 2012 roept tegen deze achtergrond een aantal vragen op. Heeft de introductie van dit voorschrift nu tot gevolg dat er meer BHV-ers geëist kunnen worden op het moment dat een bestaand gebouw niet aan de nieuwbouwvoorschriften voldoet? Kan met andere woorden het bevoegd gezag afdwingen dat een dergelijk ‘gebrek’ aan bouwkundige voorzieningen moet worden gecompenseerd met extra BHV-ers? Consequentie van het onderbrengen van dit voorschrift in Bouwbesluit 2012 is dat het toezicht op de naleving van dit voorschrift niet langer door de arbeidsinspectie uitgevoerd zal worden, maar door gemeenten en de brandweer. Hebben zij met dit artikel een extra instrument in handen gekregen om het doorgaan door hen als ongewenst bestempelde niveau bestaande bouw te ‘compenseren’, zoals dit reeds mogelijk was met een gebruiksbeperking in het aantal personen? En kan met behulp van dit artikel de facto extra bouwkundige voorzieningen worden afgedwongen, bijvoorbeeld deurdrangers op deuren waarvoor dit volgens Bouwbesluit 2012 niet is vereist?

Dit alles ligt echter niet voor de hand. Uit de toelichting op artikel 7.11a valt niet op te maken dat er wat dit betreft een fundamentele wijziging is beoogd. Er is daarentegen wél aangegeven dat een BHV-organisatie die voldoet aan de eisen op grond van de Arbeidsomstandighedenwet ook wordt voldaan aan het nieuwe voorschrift, en dat dit voor de meeste bouwwerken niet tot feitelijke veranderingen in de hulpverlening bij brand zal leiden. Evenwel is artikel 7.11a slechts functioneel geredigeerd, wat tot gevolg heeft dat het bevoegd gezag beoordelingsvrijheid heeft bij het geven van invulling hieraan. Het was daarom naar onze mening vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid beter geweest als er meer concrete handvatten gegeven waren over het aantal noodzakelijke ‘ontruimers’ in relatie tot de verschillende niveaus van voorschriften. Nu dit niet is gebeurd zal de praktijk uit gaan wijzen op welke wijze partijen hiermee omgaan. Het ontstaan van ‘pseudowetgeving’ in de vorm van richtlijnen of gemeentelijk beleid ligt voor de hand.

Tabel 7.11

gebruiksfunctie	leden van toepassing																		
	Hulp bij ontruiming bij brand deuren in vluchtroutes					opstelling zitplaatsen en verdere inrichting					gangpaden beperking van gevaar voor lefel risico veilig vluchten bij brand								
artikel	7.11a	7.12	7.13	7.14	7.15	7.16	7.11a	7.12	7.13	7.14	7.15	7.16	7.11a	7.12	7.13	7.14	7.15	7.16	
lid	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	*	
1 Woonfunctie																			
a woonfunctie voor zorg	1	2	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4	-	*	
b andere woonfunctie	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	4	-	*	
2 Bijeenkomstfunctie	1	-	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*
3 Celfunctie	1	-	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*
4 Gezondheidszorgfunctie	1	-	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*
5 Industrie functie	1	-	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*
6 Kantoorfunctie	1	-	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*
7 Logiesfunctie																			
a in een logiesgebouw	1	-	1	2	-	4	-	-	-	-	-	-	1	2	1	2	3	-	5
b andere logiesfunctie	1	-	1	2	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*
8 Onderwijsfunctie	1	-	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*
9 Sportfunctie	1	-	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*
10 Winkel functie	1	-	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*
11 Overige gebruiksfunctie	-	-	1	2	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde																			
a wegtunnel met een tunnellenge van meer dan 250 m	-	-	1	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	*
b ander bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	1	-	-	-	1	2	3	4	5	6	1	2	1	2	3	-	*





## Welke maatregelen moet je treffen?

Allereerst geldt dit voorschrift nadrukkelijk voor de gebruiker. Aangezien de Woningwet in artikel 1b het voldoen aan het Bouwbesluit aan alle betrokken partijen oplegt, zal het niet aangewezen zijn van voldoende personen door het bevoegd gezag, ook de eigenaar aan te rekenen zijn. Dit geldt ook als deze slechts de verhuurder is. Deze kan immers ook zorgen dat aan de regels wordt voldaan, in het uiterste geval door het stopzetten van het – strijdige – gebruik, en heeft het op deze wijze in zijn macht een overtreding te beëindigen; dat wordt door de bestuursrechter als criterium gehanteerd om een verhuurder als ‘overtreder’ aan te kunnen wijzen.<sup>5</sup> Van een verhuurder wordt gevergd dat hij zich tot op zekere hoogte informeert over het gebruik van zijn gebouw door derden. Het ligt daarom op de weg van de eigenaar van een pand om te controleren of de voorschriften uit het Bouwbesluit worden nageleefd.<sup>6</sup> Daarbij is de noodzakelijke inzet van de personen die bij een ontruiming moeten helpen mede afhankelijk van het gebouw en van de technische voorziening in het gebouw. Naarmate de bouwkundige en installatietechnische veiligheid van een gebouw toeneemt zal de inzet van de deze personen beperkter kunnen zijn.

Het aanwijzen van ‘voldoende’ personen voor de ontruiming is maatwerk. Directe prestatie-eisen worden niet door de wetgever gegeven en dus zal de gebruiker zelf moeten laten zien dat aan de functionele eisen wordt voldaan. Essentiële punten daarbij zijn de

tijd dat vluchtwegen beschikbaar zijn voor vluchten en ontruimen, de aanwezigheid van veilige plaatsen in het gebouw en – uiteindelijk – de tijd die beschikbaar is om in geval van brand het gebouw te ontruimen. Voor al deze aspecten zijn geen normen of aangegeven bepalingsmethoden aanwezig. Voor eenvoudige bouwwerken, zoals een niet al te grote horecagelegenheid, zal op basis van de capaciteit van vluchtwegen eenvoudig aangetoond kunnen worden dat het gebouw snel leeg is na detectie van de brand. Maar bij een complexer bouwwerk – een ziekenhuis of een woonzorgcomplex – zal dit lastiger zijn. Het opstellen van een goede analyse en een goed ontruimingsplan is hier noodzakelijk. Er zal daarbij wel oog moeten zijn voor het beginsel van verworven rechten, en het uitgangspunt van Bouwbesluit 2012 dat in zijn algemeenheid voor bestaande gebouwen een langere ontruimingstijd acceptabel is. De formulering van artikel 7.11a geeft hiervoor ook ruimte; er staat immers dat een ontruiming ‘voldoende snel’ moet verlopen. Door middel van oefenen zal door de gebruiker moeten worden onderzocht of een en ander ook haalbaar is.

## Aanwijzen van personen

Opvallend is dat artikel 7.11a spreekt over het *aanwijzen* van personen, en niet over de *aanwezigheid* van personen. De huidige praktijk in veel bedrijven is dat er voldoende personen als BHV-er zijn opgeleid en aangewezen, maar dat deze personen niet altijd aanwezig zijn. Artikel 7.11a lijkt geen directe basis te bieden

om dat knelpunt op te lossen, alhoewel ook hierop grond van een RI&E logischerwijs invulling aan gegeven moet worden.

Verder is opvallend dat een expliciete koppeling met het ontruimingsplan in artikel 6.23 lid 6 van Bouwbesluit 2012 ontbreekt; dat was wel logisch geweest, al is de relatie tussen de ‘ontruimers’ en het ontruimingsplan ook zonder verwijzing voor de hand liggend. Tot slot is opvallend dat er geen kwaliteitseisen aan deze personen worden gesteld, in termen van gediplomeerde BHV-ers. In ziekenhuizen is het voorstelbaar dat bijvoorbeeld verpleegkundigen prima in staat zijn om patiënten in geval van brand te ontruimen, zonder dat zij daarvoor een uitgebreide BHV-opleiding hebben gehad. Ook wat dit betreft is dus – weer op basis van een goede RI&E – maatwerk mogelijk.

Met de introductie van artikel 7.11a is een lacune in de wet ingevuld. Het is wel een gemis dat de wetgever niet heeft aangegeven hoe dit artikel zich verhoudt tot de verschillende niveaus aan regelgeving. Desondanks is deze regeling vanuit het oogpunt van veiligheid naar onze mening absoluut een verbetering ten opzichte van het stelsel zoals dit in het verleden was.

- 1 Kamerstukken II 2012/13, 26 956, nr. 168, p. 6.
- 2 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2012/13, 32 757, nr. 48, p. 4.
- 3 Kamerstukken II 2013/14, 25 883 en 25 353, nr. 238.
- 4 Stb. 1991, 680 en Stc. 1992, 104.
- 5 Zie bijvoorbeeld ABR 21 maart 2012, zaanummer 201107782/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BV9506, r.o. 2.3.1.
- 6 Zie bijvoorbeeld ABR 5 augustus 2012, zaaknr. 201109431/1/A1, ECLI:NL:RVS:2012:BX6504, r.o. 5.1.

Dit artikel is de eerste in een serie artikelen waarin wordt ingegaan op de kansen en bedreigingen die de aanpassing van het Bouwbesluit op het gebied van tijdig ontruimen biedt. In een volgende bijdrage beschrijven wij een aantal handvatten die kunnen helpen om te komen tot goede en op elkaar afgestemde BIO-maatregelen (bouwkundige, installatietechnische en organisatorische maatregelen).

## Informatie over de auteur

Hajé van Egmond is adviseur bij Geregeld BV, h.vanegmond@geregeld.eu, Tel. 06-24230136, www.geregeld.eu

Jacco Huijzer is juridisch adviseur bij Niemand Raadgevende Ingenieurs B.V., j.huijzer@nieman.nl, Tel. 030-241 34 27, www.nieman.nl