



Brandveilig gebruik wooncentrum voor kinderen

Advies 1913

Trefwoorden:	Bouwbesluit 2012, brandveilig gebruik, woonfunctie voor zorg, vergunningplicht, meldingplicht, handhaving, brandmeldinstallatie
Datum:	8 oktober 2019
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

In een wooncentrum voor kinderen verblijven kinderen en jongeren met een lichte tot matige verstandelijke beperking tussen de 5 en 23 jaar. Op de begane grond zijn twee kamers aangepast voor kinderen die tevens een lichamelijke beperking hebben. Verder zijn er op de begane grond vijf gewone slaapkamers en apart sanitair. Op de eerste en tweede verdieping zijn verschillende typen slaapkamers. Deze variëren van gewone slaapkamers met apart sanitair tot ruime appartementen met een keukenblok en eigen douche met toilet. In totaal is er ruimte voor 23 kinderen. De locatie is bedoeld voor personen met de zorgindicatie VG 4, VG 5 en VG 6 en een IQ van onder de 50.

De gemeente heeft een omgevingsvergunning verleend voor een aanbouw aan de achtergevel van het gebouw (activiteit handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening). Deze aanbouw is ook gerealiseerd. Hierdoor komt de situatie niet meer overeen met de gebruiksvergunning van 1 maart 2005.

1 / 5

■ Adviesvraag

1. Is deze zorginstelling vergunningplichtig in de zin van artikel 2.2 lid 1 sub a Besluit omgevingsrecht?
2. Is deze zorginstelling meldingplichtig in de zin van artikel 1.18 lid 1 sub b Bouwbesluit 2012?

Standpunt belanghebbende

De gemeente geeft aan dat er een omgevingsvergunning voor Brandveilig gebruik moet worden aangevraagd.

Wij krijgen vanuit het bevoegd gezag of de brandweer vaak deze opmerking te horen, en moeten daarbij ook regelmatig de discussie voeren over de interpretatie te van de term 'bedrijfsmatige verzorging'. De Adviescommissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften heeft hierover onder registratienummer: 1204-02 een casus beantwoord. De stelling was: "Is 'wonen en zorg' omgevingsvergunningplichtig voor brandveilig gebruik?". De commissie is van mening dat er bij woonfuncties (al dan niet met zorg) geen sprake kan zijn van gebruiksvergunningsplicht. Wanneer er sprake is van een woonfunctie voor zorg met een omvang van meer dan 5 wooneenheden (wooneenheid: gedeelte van een woonfunctie voor kamergewijze verhuur dat bestemd is voor afzonderlijke bewoning) is er wel sprake van een woonfunctie voor kamergewijze verhuur, en een dergelijk situatie is derhalve meldingplichtig. Wanneer er geen sprake is van 'wooneenheden' is zelfs de meldingsplicht niet van toepassing.

In dit geval is er sprake van een woonfunctie met zorg en is er geen sprake van kamergewijze verhuur. Wij willen onze opdrachtgever dan ook ten eerste gaan adviseren een formeel intrekkingverzoek te doen voor de





Brandveilig gebruik wooncentrum voor kinderen

Advies 1913

liggende gebruiksvergunning, om verwarring in de toekomst te voorkomen. Formeel hoeft dit gebruik niet aangevraagd of gemeld te worden.

Om praktisch met de situatie om te blijven gaan, willen wij echter ook het volgende voorstellen: de adviescommissie geeft in advies 1204-2 ook aan dat, gezien de mate van zorg die wordt verleend, een preventieve toetsing zeer zeker op zijn plaats zou zijn, maar dat de regelgeving hier onduidelijk in is. Om het bevoegd gezag hierin tegemoet te komen, adviseren wij zorgaanbieders bij groepszorgwoningen altijd ten minste een Gebruiksmelding te doen, ongeacht de omvang of de vorm van de woonfunctie. Omdat er binnen de regelgeving en het OLO geen juiste grondslag is waar we dit onder valt, dienen wij dit soort melding dan ook meestal in onder het mom van de bijeenkomstfunctie waar meer dan 50 personen aanwezig zijn. Dan is er in ieder geval een mogelijkheid om het gebruik preventief of repressief te laten toetsen.

Ook kan een dergelijke melding makkelijker dan een vergunning worden aangepast na bijvoorbeeld verbouwingen. Zo zal ze voor alle partijen ook extra duidelijkheid verschaffen bij opvolgende toetsing dan wel handhaving / controle.

Standpunt bevoegd gezag

Uit de wet volgt dat als verzorging nachtverblijf wordt verschaft aan meer dan 10 personen, er sprake is van een vergunningplicht. Het college is van mening dat er in dit geval niet gesproken kan worden van wonen. Daarvoor ligt de reden voor het verblijf op deze locatie teveel in de noodzaak voor zorg. Daarbij speelt ook dat het voornamelijk gaat om minderjarige kinderen die in hoge mate niet zelfstandig zijn.

Het college ziet hiervoor steun in de toelichting op de wet. Daarin wordt aangegeven waarom de keuze voor een vergunningstelsel is gemaakt. De wetgever merkt op dat bij een aantal van de meest risicovol geachte vormen van gebruik is gekozen voor een preventieve beoordeling (de vergunning). Onder "meest risicovol" wordt in dit verband verstaan: een verhoogde kans op negatieve gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand voor de veiligheid van personen. Het gaat om de aanwezigheid van grotere aantallen mensen in een wellicht kwetsbare situatie of om minder zelfredzame mensen. Het college is van mening dat minderjarige kinderen met een verstandelijke beperking zeker in deze categorie vallen.

Als er geen vergunningplicht geldt, dan is de zorginstelling nog wel meldingplichtig. Met 'kamergewijs verhuren' wordt immers bedoeld het gebruiken van de woning door vijf of meer afzonderlijke bewoners. Deze afzonderlijke bewoners hebben hun eigen ruimte binnen de woning, zoals een slaapkamer. Een dergelijke eigen ruimte moet worden gezien als een wooneenheid. De zorginstelling heeft meer dan vier van dergelijke wooneenheden.

Het college benadrukt dat de kern niet de vergunning is, maar het feitelijk voldoen aan de prestatie-eisen uit het Bouwbesluit 2012, met name vanwege de eventuele gevolgen voor de feitelijke situatie. In het vakgebied wordt door sommigen, zoals de Provincie Noord-Holland, het standpunt ingenomen dat als een zorginstelling geen vergunning nodig heeft omdat het gebruik als wonen moet worden gezien, dit automatisch ook betekent dat de locatie in de zin van het Bouwbesluit 2012 als woonfunctie voor zorg moet worden gezien. Met andere woorden, dat hierdoor automatisch geen sprake kan zijn van een gezondheidszorgfunctie en dat de daaraan gekoppelde hogere eisen uit het Bouwbesluit dan ook niet van toepassing zijn. Concreet denkt het college dan aan een casus waar sprake zou zijn van (de eisen voor) een groepszorgwoning voor 24-uurs zorg, maar waar feitelijk (ook) sprake is van een gesloten afdeling waar dementerende ouderen worden verzorgd





Brandveilig gebruik wooncentrum voor kinderen

Advies 1913

(psychogeriatrische afdeling). Het college acht het, los van de vraag over de vergunningplicht, niet gewenst dat er in dergelijke gevallen lagere eisen gelden voor de brandveiligheid.

Uitgangspunten

Het advies is gebaseerd op de volgende documenten:

1. Adviesaanvraag van 5 augustus 2019;
2. Zienswijze brandveiligheidsadviseur, per e-mail van 5 augustus 2019;
3. Gedeelte plattegronden van 1 februari 2003 behorende bij de gebruiksvergunning van 1 maart 2005, door de architect;
4. Gedeeltelijke plattegrond bestaande bouw en plattegrond nieuwbouw van 23 januari 2018 behorende bij de omgevingsvergunning voor de aanbouw, door de architect;
5. Schematisch overzicht met vluchtroutes van het complex, ongedateerd;
6. Nagekomen e-mail gemeente van 11 september 2019 betreft aanvulling zienswijze.

Inhoudelijke beschouwing adviesvraag

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

Bouwtechnische eisen en gebruik

- Het Bouwbesluit stelt bouwtechnische en gebruikseisen aan een bouwwerk dat bedoeld is voor een specifiek gebruik. Als het daadwerkelijk gebruik niet overeenstemt met het beoogde gebruik, kan het bevoegd gezag hierop handhaven door, ofwel het daadwerkelijk gebruik te verbieden, of het gebouw geschikt te laten maken voor dit gebruik.
- De brandveiligheidsadviseur geeft, namens de zorginstelling, aan dat hier sprake is van een Woonfunctie voor zorg. Bovendien is er, volgens de brandveiligheidsadviseur, geen sprake van zelfstandige bewoning in wooneenheden waardoor ook geen sprake is van kamergewijze verhuur.
- Op basis van de aangeleverde gegevens constateert de adviescommissie dat in dit geval mogelijk sprake kan zijn van een groepszorgwoning. In de toelichting bij artikel 6.20 van het Bouwbesluit 2012 staat hierover het volgende:

“Er is in dit besluit sprake van een groepszorgwoning indien die woning: bestemd is voor bewoning in groepsverband, en bestemd is voor het aanbieden van zorg aan ten minste vijf zorgcliënten die samen één huishouding voeren. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om groepswonen van verstandelijk gehandicapten of van dementerenden. In tegenstelling tot het groepswonen door een gewone woongroep, waar de groep als totaliteit de zorg voor de brandveiligheid kan delen (zie ook de toelichting op het begrip «kamergewijze verhuur») is dit niet het geval bij een groepszorgwoning.”

- Verderop in de toelichting bij artikel 6.20 staat het volgende:

“Of er sprake is van een zorgclusterwoning of een groepszorgwoning, en welke variëteit daarvan wordt in principe bepaald door degene die de woonfunctie exploiteert of gaat exploiteren. Dit betekent nadrukkelijk niet dat de exploitant «zijn eigen brandveiligheidsniveau mag bepalen». Is gekozen voor een bepaalde woonvorm, dan zal de woning aan de hand van die keuze moeten worden getoetst aan dit besluit. Bij een verandering van het zorgaanbod, die verzwaring van de brandveiligheidseisen tot gevolg zou hebben, is de exploitant verantwoordelijk voor het aanpassen aan





Brandveilig gebruik wooncentrum voor kinderen

Advies 1913

deze nieuwe situatie. Maatgevend hierin is het zorgaanbod waar de exploitant zich op richt en niet de verzorging van de zorgbehoefte van een bewoner. Wanneer het daadwerkelijk zorgaanbod zwaarder is dan het eerder door de exploitant aangegeven zorgaanbod, dan kan de exploitant die niet aan de op het zwaardere zorgaanbod afgestemde brandveiligheidseisen voldoet, zo nodig bestuurs- en/of strafrechtelijk worden vervolgd."

- In dit geval wordt zorg verleend aan kinderen tussen de 5 en 23 jaar, waarvan sommige verstandelijk beperkt zijn. Het lijkt de adviescommissie aannemelijk dat in dit geval daarom sprake is van een groepszorgwoning voor 24-uurszorg.
- Conform artikel 6.20 eerste lid in combinatie met bijlage I van het Bouwbesluit 2012 is in een groepszorgwoning voor 24-uurs zorg een brandmeldinstallatie (BMI) met volledige bewaking en doormelding vereist. Tevens is volgens artikel 6.20, zesde lid een inspectiecertificaat verplicht. Uit de aangeleverde tekeningen behorend bij de Vergunning brandveilig gebruik uit 2005 blijkt dat een BMI aanwezig is met volledige bewaking. Of de BMI, conform artikel 6.20 zesde lid, voorzien is van een geldig inspectiecertificaat op grond van het CCV-inspectieschema Brandmeldinstallaties kan de adviescommissie, op basis van de aangeleverde gegevens, niet beoordelen.

Vergunning of melding Brandveilig gebruik

- Of sprake is van meldingplicht of vergunningplicht voor Brandveilig gebruik is niet van invloed op de bouwtechnische maatregelen die volgens het Bouwbesluit 2012 zijn vereist voor het specifieke type gebruik.
- Een omgevingsvergunning Brandveilig gebruik is vereist in situaties die zijn beschreven in het eerste lid van artikel 2.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor):

Artikel 2.2. Brandveilig gebruiken van een bouwwerk

1. *Als categorieën gevallen als bedoeld in [artikel 2.1, eerste lid](#), onder d, van de wet worden aangewezen:*
 - a. *het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen, dan wel het in afwijking daarvan bij de bouwverordening, bedoeld in [artikel 8](#) van de Woningwet, bepaalde aantal personen;*
 - b. *het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarin dagverblijf zal worden verschaft aan:*
 - 1°. *meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of*
 - 2°. *meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.*
2. *Bij de toepassing van het eerste lid wordt onder bouwwerk mede verstaan delen van een bouwwerk die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt.*

- De adviescommissie is van mening dat 'het verschaffen van nachtverblijf' niet hetzelfde is als 'wonen'. In een woonfunctie voor zorg voor meer dan 10 personen wordt dan ook geen nachtverblijf verschaft. Een woonfunctie voor zorg is niet omgevingsvergunningplichtig conform artikel 2.2 van het Bor.
- De adviescommissie heeft eerder geadviseerd over het onderscheid tussen 'het bieden van nachtverblijf' en 'wonen'. In advies 1204-2 heeft de toenmalige Adviescommissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften hierover het volgende aangegeven:

"Naar de mening van de commissie is de wetgeving niet eenduidig als het gaat om de vraag of een woonfunctie voor zorg gezien moet worden als een gebruik als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht. Primair geldt dat er in geval van een woonfunctie geen sprake kan zijn van 'het bieden van nachtverblijf' – huurwoningen bieden tenslotte ook geen nachtverblijf..."





Brandveilig gebruik wooncentrum voor kinderen

Advies 1913

- Bij een woonfunctie voor zorg, is een omgevingsvergunning Brandveilig gebruik niet vereist.
- Een melding Brandveilig gebruik is uitsluitend verplicht als geen vergunningplicht Brandveilig gebruik geldt en als in het gebouw meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn, een gelijkwaardige oplossing in het kader van brandveiligheid is toegepast of bij kamergewijze verhuur van een woonfunctie. Er is sprake van kamergewijze verhuur bij afzonderlijke bewoning van vijf of meer wooneenheden.
- De adviescommissie kan op basis van de aangeleverde gedeeltelijke plattegronden niet beoordelen of in dit geval sprake is van afzonderlijke bewoning van vijf of meer wooneenheden binnen de gebruiksfunctie.

Vanuit de procedurele kant volgens de Awb, Ww en/of Wabo wijst de commissie nog op het volgende:

In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) wordt een gebruiksmeldingplicht voor alle woonfuncties voor zorg opgenomen.

■ Advies

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

1. Is deze zorginstelling vergunningplichtig in de zin van artikel 2.2 lid 1 sub a Besluit omgevingsrecht?

Nee, indien het een woonfunctie voor zorg betreft. Een woonfunctie voor zorg is niet vergunningplichtig voor Brandveilig gebruik. Dat sprake kan zijn van een woonfunctie voor zorg is, naar de mening van de adviescommissie, aannemelijk.

5 / 5

2. Is deze zorginstelling meldingplichtig in de zin van artikel 1.18 lid 1 sub b Bouwbesluit 2012?

Misschien. Alleen indien sprake is van afzonderlijke bewoning van vijf of meer (zelfstandige) wooneenheden binnen de woonfunctie voor zorg. Op basis van de aangeleverde gedeeltelijke plattegronden kan de adviescommissie dit niet beoordelen.

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

- Het bouwtechnische eisenniveau bij wonen met zorg is afhankelijk van de gekozen subgebruiksfunctie en is niet afhankelijk van een vergunning brandveilig gebruik of gebruiksmeldingplicht.
- In het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) wordt voorzien in een gebruiksmeldingplicht voor alle woonfuncties voor zorg.

