



ADVIES

Registratienummer: 1204 - 02
Betreft: Is "wonen en zorg" omgevingsvergunningplichtig voor brandveilig gebruik?
Trefwoorden: Vergunning brandveilig gebruik, wonen en zorg
Datum: 7 mei 2012
Status: Definitief

**Adviescommissie
Praktijktoepassing
brandveiligheidsvoorschriften**

Postbus 30941
2500 GX Den Haag
Interne postcode 210
www.adviescommissiebrandveiligheid.nl

Secretariaat
info@adviescommissiebrandveiligheid.nl

Adviesaanvraag

Een zorginstelling heeft een bouwwerk van circa 800 m² in gebruik als woning met 24-uurs zorg. Er zijn 16 slaapkamers aanwezig voor personen met een zodanige zorgindicatie dat ze niet zelfredzaam zijn (groepszorgwoning). De brandweer is van mening dat de betreffende woning met 24-uurs zorg gebruiksvergunningplichtig is, om de volgende redenen:

- Er is sprake van 'een verhoogde kans op negatieve gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand voor de veiligheid van personen', het belangrijkste criterium voor een gebruiksvergunningplicht.
- In het geval van een woning met zorg neemt de zorginstelling 'de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van de cliënt over'. Hiermee wordt een duidelijk verschil gemaakt met een reguliere woonfunctie waarbij de bewoners verantwoordelijk kunnen zijn voor hun eigen veiligheid.

Kenmerk
1204 - 02

De betrokken zorginstelling is van mening dat er geen gebruiksvergunningplicht rust op een dergelijke groepswoning. Zij baseren dit op een antwoord van de Helpdesk Bouwregelgeving (Veelgestelde vragen, vraag 619) waarin twee redenen worden gegeven waarom een dergelijke woonfunctie niet gebruiksvergunningplichtig is: ten eerste omdat dit gebruik in de model-Bouwverordening ook niet gebruiksvergunningplichtig was en ten tweede omdat de algemene regels toereikend zijn om een voldoende brandveilig gebruik te waarborgen.

Concreet zijn in de adviesaanvraag de volgende twee vragen gesteld:

- Is voor een woonfunctie met 24-uurs zorg op basis van **artikel 2.1, eerste lid, onder d, van de Wabo**, een gebruiksvergunning voorgeschreven? Van belang daarbij is of de woonfunctie voor zorg valt onder de voorwaarden waaronder een vergunning brandveilig gebruik nodig is. Deze voorwaarden zijn terug te vinden in **artikel 2.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht** (Bor).
- Kan een uitspraak van de Helpdesk Bouwregelgeving als bindend worden beschouwd?

Samenvatting adviesvraag

Het bouwwerk waar het in deze casus om gaat is een groepszorgwoning waarin een aantal personen (begeleid) woont die als niet zelfredzaam worden aangemerkt. De aanvrager is van mening dat het hier gaat om een situatie die in artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt aangemerkt als gebruiksvergunningplichtig. Dit artikel luidt als volgt:

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

d. het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk in met het oog op de brandveiligheid bij algemene maatregel van bestuur (Besluit Omgevingsrecht) aangewezen categorieën gevallen,

De bedoelde gevallen worden aangewezen in artikel 2.2, eerste lid, onder a, van het Besluit Omgevingsrecht:

Adviescommissie
Praktijktoeepassing
brandveiligheidsvoorschriften

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:*
 - *meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of*
 - *meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.*

Datum
7 mei 2012

Kenmerk
1204-02

De feitelijke vraag is dus of er in dit geval sprake is van 'in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft'. Een nadere analyse van deze vraag is hieronder opgenomen.

'Wonen' is geen 'nachtverblijf bieden'

Een groepzorgwoning is een woonfunctie voor zorg, gedefinieerd als:

"woonfunctie waarbij aan de bewoners professionele zorg wordt verleend met een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg in een daarvoor bestemde en uitgeruste woonfunctie;"

Er is in het geval van wonen en zorg dus sprake van een woonfunctie waarbij personen in die betreffende woonfunctie wonen in verband met de zorg die hen daar geboden kan worden. Er kan derhalve niet gesproken worden van 'het bieden van nachtverblijf', er is immers sprake van 'wonen'.

Situatie voor inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit

De term "woonfunctie voor zorg" is geïntroduceerd in de bouwregelgeving met de inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit in 2008. Het betrof een bewuste keuze om uit te gaan van het gebouw en het beoogde gebruik en niet langer van zelfredzaamheid van de personen in het gebouw.

Voorheen kende de model-Bouwverordening onder andere een 'woonfunctie voor verminderd zelfredzame personen'; in de meeste gemeenten gebruiksvergunningplichtig.

Overgang naar de Wabo

Per 1 oktober 2010 is de vergunningplicht in het kader van brandveilig gebruik opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In de toelichting op artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo (zie pagina 2) is aangegeven dat de algemene voorschriften in principe een voldoende mate van brandveiligheid bieden, maar voor de 'meest risicovol geachte vormen' is gekozen voor een preventieve beoordeling door het voorschrijven van een gebruiksvergunning.

Het Bouwbesluit 2012

In het Bouwbesluit 2012 is de tekst van het Gebruiksbesluit onverkort overgenomen. Ook de toelichting op de gebruiksfunctie en de toelichting op de verschillende typen zorg is nagenoeg ongewijzigd. Wel is in de toelichting aanvullend het volgende opgenomen:

"Verder wordt opgemerkt dat een woonfunctie voor zorg gelijktijdig een woonfunctie voor kamergewijze verhuur kan zijn. Een klassiek voorbeeld daarvan is een bejaardentehuis, dat wordt aangemerkt als een enkele woonfunctie (ook wel megawoning genoemd) maar een aantal wooneenheden omvat. Een dergelijke woonfunctie moet zodra deze vijf of meer wooneenheden bevat zowel voldoen aan de eisen voor de woonfunctie voor kamergewijze verhuur als aan die voor de woonfunctie voor zorg."

Daarmee stelt het Bouwbesluit 2012 dat de woonfunctie voor zorg meldingplichtig is op grond van paragraaf 1.5 (Gebruiksmelding) indien er sprake is van meer dan 5 wooneenheden in een 'bejaardentehuis'. In het kader van de gebruiksmeldingplicht wordt tevens gesteld dat (zie de toelichting op artikel 1.18):

"Het gebruik als verpleeghuis is op grond van artikel 2.2, eerste lid, van het Bor gebruiksvergunningplichtig omdat er nachtverblijf aan meer dan 10 personen wordt geboden."

Adviescommissie
Praktijktoeepassing
brandveiligheidsvoorschriften

Resumé

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 - en dat in onderhavig geval sprake is van wonen. Gezien de van oudsher gehanteerde vergunningplicht (die niet expliciet door de wetgever is afgeschaft), de onduidelijkheid in de toelichting en de verouderde termen als het gaat om wonen en zorg (bejaardenhuis, verpleeghuis, verzorgingshuis) vraagt de commissie zich af of hier geen sprake is van een omissie in de definitie.

Datum
7 mei 2012

Kenmerk
1204-02

Tenslotte concludeert de commissie dat in onderhavig geval sprake van een meldingplicht als bedoeld in paragraaf 1.5 van het Bouwbesluit 2012. Materieel gezien is er in deze casus derhalve geen verschil met een eventuele vergunningplicht aangezien dezelfde gegevens moeten worden aangeleverd en het bij een melding tevens mogelijk is om na een melding aanvullende voorwaarden op te leggen (zie artikel 1.21, Bouwbesluit 2012). Daarnaast geldt voor brandveilig gebruik dat in alle gevallen aan dezelfde eisen moet worden voldaan: zonder vergunning, met een melding of met een vergunning.

Advies

1. Gelet op het voorgaande adviseert de commissie met betrekking tot de toepassing van de brandveiligheidsvoorschriften voor deze casus / in dit geval:

De commissie is van mening dat het in de regelgeving aan handvatten ontbreekt om een eenduidige uitspraak te doen over het al dan niet omgevingsvergunningplichtig zijn van het gebruik van het bouwwerk in de onderhavige casus. De commissie is van mening dat sprake is van een woonfunctie voor zorg die gezien de omvang – meer dan 5 wooneenheden - in dit geval tevens aan te merken is als een woonfunctie voor kamergewijze verhuur en derhalve meldingplichtig is. Met betrekking tot de vraag inzake de Helpdesk Bouwregelgeving kan de commissie slechts aangeven wat de taakomschrijving van de helpdesk is blijkens de website:

De Helpdesk Bouwregelgeving en brandveilig gebruik van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoordt vragen over de interpretatie en toepassing van de Woningwet, het Bouwbesluit, het Gebruiksbesluit, de regels rondom bouwvergunningvrij bouwen en het aanvragen van een omgevingsvergunning voor bouwen uit de Wabo. De antwoorden van de Helpdesk Bouwregelgeving zijn niet bindend en hebben geen juridische status. Aan de antwoorden kunnen daarom geen rechten worden ontleend.

2. Overigens merkt de commissie voor deze casus nog op:

De commissie is van mening dat bij een woonfunctie voor zorg op grond van de definitie geen sprake kan zijn van een vergunningplichtige situatie op grond van de voorschriften voor brandveilig gebruik. De commissie plaats hierbij echter de kanttekening dat op basis van de toelichting op de achtereenvolgens van toepassing geweest zijnde voorschriften getwijfeld wordt aan de doelstelling van de wetgever op dit punt. Derhalve zal de commissie de wetgever verzoeken om meer helderheid op dit punt te verschaffen. De commissie is daarbij van mening dat – mede gezien de ontwikkelingen op het gebied van wonen en zorg – preventieve toetsing¹ op zijn plaats is.

¹ Ondanks dat bij een melding formeel geen sprake is van preventieve toetsing leidt het kunnen opleggen van aanvullende voorwaarden na een melding brandveilig gebruik tot een situatie die materieel gezien vergelijkbaar is met een aanvraag om omgevingsvergunning brandveilig gebruik.