



memo

Beschrijving Gevolgklassen en definitie Gevolgklasse 1

Inleiding

In het AO van 27 maart 2014 is tussen de minister en de Tweede Kamer afgesproken dat het voorgenomen stelsel voor kwaliteitsborging geleidelijk wordt ingevoerd. Gestart zal worden met bouwwerken met een laag risico. De memorie van toelichting op het wetsvoorstel noemt hierbij als voorbeelden woningen, kleine woongebouwen en eenvoudige bedrijfsgebouwen. Daarnaast zijn er bouwwerken met een middelgroot risico (bijvoorbeeld bibliotheken, gemeentehuizen en woongebouwen tot 70 meter hoog) en met een hoog risico (bijvoorbeeld metrostations, stadions, ziekenhuizen en woongebouwen van boven de 70 meter). Hoofdlijn van het denken is dat de intensiteit van de kwaliteitsborging toeneemt, naarmate de mogelijke gevolgen van een calamiteit met een bouwwerk groter zijn. Er wordt dan ook gesproken over *gevolgklassen* (tot nu toe werd gesproken over risicoklassen).

Hieronder wordt – in het kort – de definitie van gevolgklasse 1 gegeven, zoals die na overleg met de Stuurgroep Kwaliteitsborging tot stand gekomen is. De volledige definitie, een onderbouwing en een nadere toelichting op de reikwijdte is op pagina 5 van dit memo gegeven. Voorafgaand daaraan wordt toegelicht hoe de definitie tot stand is gekomen en hoe de gevolgklassen naar instrumenten voor kwaliteitsborging worden vertaald.

Gevolgklasse 1, korte definitie

Tot *gevolgklasse 1* wordt gerekend bouwen en verbouwen van vergunningplichtige bouwwerken die behoren tot *consequence class 1* als bedoeld in de Eurocodes, voor zover voor het gebruik van die bouwwerken geen melding of vergunning brandveilig gebruik nodig is en de hoogte niet meer dan 20 meter is. Tevens mag geen sprake zijn van een gelijkwaardige oplossing met betrekking tot constructieve veiligheid of brandveiligheid. Het veranderen van bouwwerken die onder een hogere gevolgklasse vallen is toegestaan onder gevolgklasse 1, indien ~~het volume van die bouwwerken niet toeneemt~~, de hoofdconstructie niet wordt gewijzigd en het veranderen niet tot gevolg heeft dat een (nieuwe) melding brandveilig gebruik moet worden gedaan of een (nieuwe) vergunning brandveilig gebruik moet worden aangevraagd.

30-1-2015
Vervallen, zie pagina 5

Onderbouwing indeling in gevolklassen

Datum

21 november 2014

Gevolklassen evenwichtig benaderd

In de teksten over gevolklassen is in de stukken tot dusverre een vereenvoudigde benadering opgenomen. Uitgangspunt daarbij is dat in het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging sprake zal zijn van drie klassen, te weten laag, midden en hoog. Een nadere invulling van deze zienswijze is van belang omdat de werkelijkheid complexer is dan dat deze grove indeling doet vermoeden.

Meerdere perspectieven

Een eerste punt is dat er verschillende perspectieven bestaan van waaruit de risico's en bijbehorende gevolgen kunnen worden gezien en beoordeeld. De belangrijkste perspectieven zijn – vanuit de bouwregelgeving gezien – de pijlers van het Bouwbesluit 2012: brandveiligheid, constructieve veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid. Afhankelijk van het type bouwwerk en het gebruik daarvan verschillen de effecten bij falen van een bouwwerk¹ per aspect. Zo kan het falen van een bouwwerk uit oogpunt van brandveiligheid geringe gevolgen kennen, terwijl het vanuit oogpunt van constructieve veiligheid of gezondheid grote gevolgen kent.

Utiliteitsbouw versus woningbouw

Een tweede punt is het onderscheid tussen utiliteitsbouw en woningbouw. Daar waar in de utiliteitsbouw aanvullende 'controlemechanismen' aanwezig zijn, zoals bijvoorbeeld de ARBO-wetgeving (daglicht, ventilatie) en de Wet milieubeheer (energiezuinigheid), is dat bij de woonfunctie(s) niet het geval. Daarnaast is de benodigde kennis en kunde op het gebied van bouwfysica duidelijk anders bij bijvoorbeeld de bouw van een bedrijfshal dan bij de bouw van een woning. Om die reden ligt het in de rede om bij woningen die aspecten extra mee te nemen. Met name in de lage gevolgklasse is het onderscheid woningbouw - utiliteitsbouw nadrukkelijk aan de orde. Het wordt hierdoor bijvoorbeeld mogelijk om een specifiek instrument voor kassen of bedrijfshallen te ontwikkelen. Met dat maatwerk bereiken we proportionaliteit: een kassenbouwer hoeft geen 'woningbouwkennis' te hebben.

Mate van complexiteit

Voor de uitwerking van de gevolklassen is tevens van belang dat enerzijds een eenvoudig systeem wordt uitgewerkt, zodat een vergunningaanvrager zonder veel complicaties kan nagaan welke instrumenten voor kwaliteitsborging op zijn bouwwerk van toepassing kunnen zijn. Dit vraagt om eenvoud. Anderzijds zal de kwaliteitsborging recht moeten doen aan de risico's van een bouwwerk en de mogelijke gevolgen van calamiteiten. Ook is van belang om te voorkomen dat de opdrachtgever een zwaarder (en dus duurder) instrument moet inzetten, dan gezien de risico's/gevolgen voor een bouwwerk noodzakelijk is. Dit vraagt om maatwerk en proportionele instrumenten.

Maak gebruik van bestaande indelingen in (gevolg)klassen

In de bouwregelgeving worden impliciet of expliciet diverse indelingen gehanteerd die duiden op een uiteenlopende inschatting van de gevolgen bij een calamiteit. De belangrijkste hierbij zijn de gevolklassen in de Eurocodes en melding- en

¹ De term "falen van een bouwwerk" wordt gebruikt als synoniem voor een calamiteit of ander gebrek aan een bouwwerk.

vergunningplicht in het kader van brandveilig gebruik.

Datum
21 november 2014

De indeling in gevolgklassen

Gevolgklassen met een plus

Voorgesteld wordt om uit te gaan van een indeling van bouwwerken op basis van de twee aspecten met de grootste directe gevolgen voor gebruikers in geval van falen van een bouwwerk: constructieve veiligheid en brandveiligheid. De indeling in gevolgklassen 'laag – middel – hoog' wordt op basis van deze twee aspecten bepaald. Afhankelijk van de gevolgen van de overige aspecten en het al dan niet aanwezig zijn van de eerder genoemde controlemechanismen worden *in de instrumenten* aanvullende eisen gesteld aan de kwaliteitsborging van de betreffende bouwwerken. Dit wil zeggen dat een kantoor en een woning beide behoren tot gevolgklasse 1, maar dat aan de woning aanvullende eisen worden gesteld op instrumentniveau. Het schema op pagina 4 geeft aan hoe een en ander wordt voorgesteld.

Dakopbouw en nieuwbouwwoning in dezelfde klasse?

Uitgangspunt is om de indeling in klassen zo eenvoudig mogelijk te houden. Als naar de praktijk wordt gekeken dan verschillen de bouwwerken nogal qua effect bij falen indien uitgegaan wordt van 3 klassen. Voorgesteld wordt dan ook om uit te gaan van een tweedeling, bepaald door de grens tussen verbouwing en nieuwbouw. Bij inwerkingtreding van het nieuwe stelsel wordt in dat geval gestart met de laagste gevolgklasse, waarbij op instrumentniveau lagere eisen worden gesteld aan de kwaliteitsborging van bijvoorbeeld een dakopbouw (verbouw) dan aan een nieuwbouwwoning. Zie ook hiervoor het schema op pagina 4.

Vergunningaanvrager kan zelf gevolgklasse vaststellen

In het nieuwe stelsel is van belang dat twee zaken helder kunnen worden vastgesteld:

- de gevolgklasse van het bouwwerk;
- het juiste instrument, passend bij de gevolgklasse van het bouwwerk.

De indeling in gevolgklassen moet dus zodanig zijn dat een vergunningaanvrager die een goed beeld heeft van wat hij of zij wil bouwen de juiste klasse zelf eenvoudig kan vaststellen. Niet door uit te gaan van de algemene omschrijving zoals gegeven op pagina 1 van dit memo, maar door het aangeven van een aantal specifieke kenmerken van het geplande bouwwerk. Uit oogpunt van transparantie verdient het de voorkeur om de gevolgklasse voor een bouwwerk te bepalen aan de hand van objectieve criteria, zoals gebruiksfunctie en afmetingen.

Voorgesteld wordt om de (strikt uitgewerkte) definities uit te werken in de vorm van een vragenboom, vergelijkbaar met de vergunningcheck van het Omgevingsloket online. In aanvulling hierop wordt het noodzakelijk geacht een 'hardheidsclausule' in te bouwen. Op basis hiervan kunnen bevoegd gezag en aanvrager in geval van twijfel of verschil van inzicht de toelatingsorganisatie vragen een uitspraak te doen kunnen over de gevolgklasse. Het aantal aanspraken op deze (bindende) uitspraak moet beperkt blijven door goede, sluitende definities van de gevolgklassen.

Werking van het stelsel

De aanvrager van een omgevingsvergunning dient de bescheiden in, die nodig zijn om de gevraagde vergunning te verkrijgen. Hij dient aan te geven:

- Welk instrument voor kwaliteitsborging ingezet gaat worden.
- Welke erkende kwaliteitsborger ingezet gaat worden (dit kan in een later stadium, uiterlijk voor start bouw).

Datum
21 november 2014

De aanvrager van de vergunning bepaalt met behulp van een stroomschema de gevolgklasse door het invullen van enkele specifieke gebouwkenmerken. Uit een register waarin de toegelaten instrumenten zijn opgenomen, worden vervolgens passende instrumenten getoond bij die gevolgklasse. Na een instrument geselecteerd te hebben, kan in hetzelfde register een kwaliteitsborger geselecteerd worden die het instrument mag toepassen. Het register wordt door de toelatingsorganisatie opgezet en beheerd.

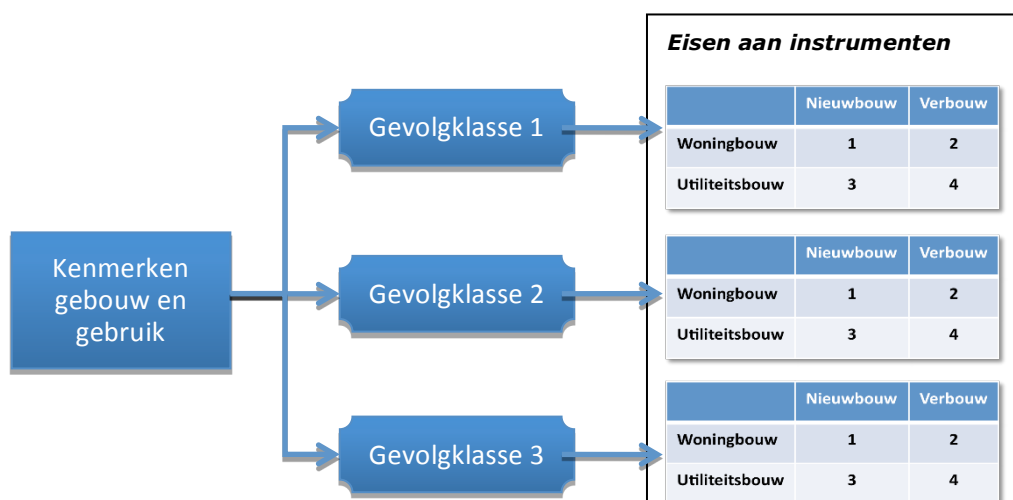
Het bevoegd gezag controleert of in de vergunningaanvraag een geschikt instrument is aangegeven. Nadat – voor start bouw – door de vergunninghouder is gemeld wie de kwaliteitsborger is, controleert het bevoegd gezag met behulp van het register of deze gerechtigd is om met het gekozen instrument te werken.

Gevolgklassen samengevat

Bij de vraag welke gevolgklasse van toepassing is op een voorgenomen bouwactiviteit moeten de volgende vragen worden beantwoord:

1. Binnen welke definitie valt het geplande bouwwerk? Het antwoord op deze vraag levert de van toepassing zijnde gevolgklasse op.
2. Is sprake van een woonfunctie? In dat geval gelden aanvullende eisen op het gebied van gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid.
3. Is sprake van nieuwbouw of verbouw? Dit bepaalt of sprake is van het lichte of het zware regime voor de instrumenten binnen de betreffende gevolgklasse.

In de gevolgklasse 1 wordt dus onderscheid gemaakt tussen instrumenten voor nieuwbouw en voor verbouw en voor utiliteitsbouw of voor woningbouw. Een vergelijkbare indeling zal worden gemaakt voor gevolgklasse 2 en voor gevolgklasse 3. Het toe te passen instrument voor kwaliteitsborging wordt vervolgens bepaald op een wijze als hierna is aangegeven. Overigens kunnen – als de opdrachtgever daarvoor kiest – instrumenten uit een hogere klasse altijd gebruikt worden voor een lagere klasse. Het is dus niet noodzakelijk (en ook niet waarschijnlijk) dat in alle gevallen per optie daadwerkelijk een instrument wordt ontwikkeld. Het voorgestelde systeem biedt echter wel de mogelijkheid.



Definitie, voorbeelden en toelichting Gevolgklasse 1

Datum

21 november 2014

Tot *Gevolgklasse 1* worden vergunningplichtige¹ bouwwerken gerekend die:

1. behoren tot *consequence class 1* als bedoeld in de Eurocodes, voor zover
 - a. voor het gebruik van die bouwwerken geen melding of vergunning brandveilig gebruik nodig is,
 - b. de hoogte niet meer dan 20 meter is, en
 - c. geen sprake is van een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 voor wat betreft de voorschriften in de hoofdstukken 2, 6 en 7 van het Bouwbesluit 2012 met betrekking tot brand- en constructieve veiligheid.
2. Het veranderen van bouwwerken als bedoeld onder punt 1.
3. Het veranderen van overige bouwwerken voor zover:
 - a. ~~het volume van die bouwwerken niet toeneemt;~~
 - b. de hoofddraagconstructie niet wordt gewijzigd, en
 - c. het veranderen niet tot gevolg heeft dat een (nieuwe) melding brandveiligheid gebruik moet worden gedaan of een (nieuwe) vergunning brandveilig gebruik moet worden aangevraagd

Een wijziging van het volume is - achteraf bezien - een nodeloze beperking van Gevolgklasse 1. De oorspronkelijke reden was het voorkomen dat bestaande bouwwerken vergroot worden tot boven de grens van Gevolgklasse 1. De eis dat de hoofddraagconstructie niet mag wijzigen dekt dit echter al af. Nu de eis geschrapt is vallen bijvoorbeeld ook Nul-op-de-meter-renovaties van woongebouwen onder Gevolgklasse 1.

Toelichting

De gevolgklasse 1 wordt bepaald door laagste categorie² die op dit moment in de bouwregelgeving - voor zover vergunningplichtig - voorkomt daar waar het de constructieve veiligheid en de brandveiligheid betreft. De laagste klasse betreft dan bouwwerken en het gebruik van bouwwerken:

- Behorend tot Consequence Class 1 (CC1), zoals beschreven in de Eurocodes: grondgebonden eengezinswoningen tot en met 3 bouwlagen, agrarische bouwwerken, de lichte industriefunctie, overige bouwwerken - zoals bedrijfshallen - waar niet of nauwelijks personen verblijven en kleine infrastructurele werken zoals fiets- en voetgangersbruggen.
- Bouwwerken en het gebruik van bouwwerken waarvoor geen melding of vergunning brandveilig gebruik verplicht is: maximaal 50 personen, geen verminderd zelfredzame personen, geen nachtverblijf of dagverblijf bieden aan meer dan 10 personen. Tevens kan er geen aanspraak zijn gemaakt op gelijkwaardigheid.

Beide definities zijn niet sluitend. Wat ontbreekt, is een duiding van de maximale (bouw)hoogte. Voorgesteld wordt om voor de bouwhoogte 20 meter te hanteren, een grens die in het Bouwbesluit 2012 voorkomt als het gaat om aanvullende brandveiligheidsvoorschriften. Bij de niet woningen wordt - in overeenstemming met CC1 - uitgegaan van maximaal 2 bouwlagen met gebruiksoppervlakte.

Tot CC1 - en daarmee tot gevolgklasse 1 - worden tevens overige gebruiksfuncties gerekend die gelegen zijn in bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1, voor zover die gebruiksfuncties ondergeschikt van aard zijn en bestemd zijn voor maximaal 10 personen. Dit wil zeggen dat bijvoorbeeld een kantoor in een montagehal / werkplaats is toegestaan zolang dat kantoor bedoeld is voor maximaal 10 personen (grens om tot CC1 gerekend te mogen worden) en het totaal aantal personen niet meer dan 50 personen (grens meldingplicht brandveilig gebruik) bedraagt.

² Zoals eerder aangegeven, blijft de categorie vergunningvrije bouwwerken buiten het stelsel.

Voorbeelden van bouwwerken in gevolgklasse 1 zijn bouwen of verbouwen van vergunningplichtige:

- woonfuncties tot en met maximaal 3 bouwlagen;
- Kassen, bedrijfshallen, werkplaatsen, etc. eventueel met een klein kantoor of kantine in het gebouw;
- bouwwerken geen gebouw zijnde, kleine nutsgebouwtjes en overige bouwwerken niet bedoeld voor het verblijven van personen;
- kleine infrastructurele bouwwerken, zoals fiets- en voetgangersbruggen.

Indien een bouwwerk dat valt in gevolgklasse 1 wordt verbouwd, dan geldt ook voor die verbouwing gevolgklasse 1. Voor verbouwingen gelden wel – op het niveau van de instrumenten – lagere eisen aan de kwaliteitsborging dan aan de nieuwbouw.

Een verbouwing van een bouwwerk uit een gevolgklasse 2 of 3, zonder toename van de afmetingen, zonder aanpassingen aan de hoofddraagconstructie en zonder verplichting tot melding of vergunning brandveilig gebruik³, valt ook binnen gevolgklasse 1. Hiermee wordt voorkomen dat een zwaar instrument voor moet worden ingezet voor een eenvoudige verbouwing.

Experimenteren met gevolgklasse 2

Voorgesteld wordt verder om met een deel van de bouwwerken die buiten gevolgklasse 1 vallen (kantoren, winkels, kleine woongebouwen, etc.) op grote schaal te gaan experimenteren⁴. Tegelijk met de inwerkingtreding van de wet in combinatie met gevolgklasse 1 wordt voorgesteld te starten met het beproeven van instrumenten voor bouwwerken in gevolgklasse 2. Uitgangspunt bij deze experimenten is een werkwijze overeenkomstig de uiteindelijke werkwijze op basis van toegelaten instrumenten.

³ Een verbouwing is meldingplichtig of vergunningplichtig met betrekking tot brandveilig gebruik indien de verbouwing leidt tot een wijziging van de eerder afgegeven melding of vergunning.

⁴ Het project Zeeburgereiland is een voorbeeld waar overigens nu al succesvol wordt gewerkt met kwaliteitsborging die lijkt op hetgeen wordt voorgesteld in het conceptwetsvoorstel.