

Motivering handhavingsbesluit funderingsherstel Gemeente Zaanstad

Dit rapport is een geanonimiseerde versie van het aan de gemeente Zaanstad uitgebrachte rapport in het kader van de rechtszaak [ABRS 18 maart 2015, 201406158/1/A4](#). De woning op de foto – zonder funderingsproblemen – is dan ook niet de betwiste woning, maar de woning van de auteur.



COLOFON

Project : Motivering handhavingsbesluit funderingsherstel gemeente Zaanstad
Datum : november 2014
Status : *Openbaar*
Auteur(s) : ir. H.C.M. van Egmond en mr. ing. J.C. Huijzer (Nieman
Raadgevende ingenieurs)
Bijdrage : ing. W.H. Klaverveld RC (ABT)

INHOUDSOPGAVE

1.	AANLEIDING EN VRAAGSTELLING	4
1.1	Algemeen	4
1.2	Vraagstelling	4
2.	GELIJKWAARDIGHEID EN ALTERNATIEVE BEPALINGSMETHODE	6
2.1	Algemeen	6
2.2	Systematiek van het Bouwbesluit: prestatie-eisen en functionele eisen	6
2.3	Systematiek van het Bouwbesluit: gelijkwaardigheid	8
2.4	Toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel bij bestaande bouw	9
2.5	Alternatieve bepalingsmethode	10
2.6	Conclusie	17
3.	BEOORDELING BEPALINGSMETHODE	23
3.1	Toetskader	23
3.2	Bepalingsmethode NEN 8700	25
3.3	Gangbare alternatieve bepalingsmethoden	27
3.3.1	F3O-richtlijn <i>Onderzoek en beoordeling houten paalfunderingen onder gebouwen</i>	27
3.3.2	Beoordeling fundering [...]	28
3.3.3	Beleidslijn Toezicht en handhaving funderingen Zaanstad 2012	31
3.4	Een kwalitatieve beoordeling van de casus op basis van de criteria in NEN 8700	33
4.	CONCLUSIE	37

1. AANLEIDING EN VRAAGSTELLING

1.1 Algemeen

Zaanstad heeft op relatief grote schaal te maken met funderingsproblemen van woningen en andere gebouwen. De reden hiervoor is dat veel bouwwerken zijn gefundeerd op korte houten palen, veelal aangetast door anaerobe bacteriën ("paalrot"). De gemeente voert actief beleid in het ondersteunen van gebouweigenaren bij herstel. Onderdeel hiervan is ook toezicht op zowel herstel als de bestaande bouw (monitoring) en zo nodig handhavend optreden.

In geval van geplande werkzaamheden laat Zaanstad vooraf onderzoeken wat de risico's zijn van die werkzaamheden om zodoende schade te voorkomen. Uit vooronderzoek voor rioolvervanging bleek dat bij een aantal woningen het risico op schade bestond. Een deel van de eigenaren is aangeschreven tot het treffen van voorzieningen in verband met het niet aan het Bouwbesluit 2012 voldoen van de fundering. Zo ook de eigenaar van het betwiste pand. De betreffende eigenaar heeft bezwaar aangetekend en vervolgens beroep ingesteld tegen het handhavingsbesluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en de kostenbeschikking – kortweg – om reden van een onjuiste bepalingsmethode. Op 17 juni 2014 heeft de bestuursrechter de eigenaar van het pand gelijk gegeven, waartegen de gemeente hoger beroep heeft ingesteld.

De wijze waarop de gemeente Zaanstad beoordeelt of een fundering al dan niet voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 is vastgelegd in de Beleidsrichtlijn Toezicht en handhaving funderingen, milieu- en gebruikstoezicht (2 februari 2012). De methode is gebaseerd op het monitoren van het zakkingsgedrag een woning, in combinatie met een oordeel over de zichtbare schade aan de woning.

1.2 Vraagstelling

U heeft Geregeld BV gevraagd te onderzoeken in hoeverre de door de gemeente Zaanstad een gangbare en juridische juiste werkwijze is bij het bepalen of al dan niet aan de voorschriften van het Bouwbesluit wordt voldaan. Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met ABT en Adviesbureau Nieman.

Onderzocht is of het toepassen van een alternatieve bepalingsmethode, anders dan in de prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2012 is gegeven, vanuit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie gemotiveerd kan worden. Wij hebben hiertoe door middel van een bureaustudie de wetsgeschiedenis van het Bouwbesluit en de Woningwet onderzocht, en onderzocht of er jurisprudentie is gewezen van vergelijkbare gevallen. Onze bevindingen uit dit onderzoek hebben vergelijken met de motivering in het besluit op bezwaar

en de uitspraak van de rechtbank. De resultaten van dit onderzoek zijn te lezen in hoofdstuk 2.

Daarnaast hebben wij meer specifiek beoordeeld in hoeverre de door u toegepaste methode aangaande het beoordelen van funderingen leidt tot een oordeel waarvan het aannemelijk is dat het overeenkomt met een bepaling volgens de door het Bouwbesluit aangewezen bepalingsmethode. Dit deel van het onderzoek heeft zich gericht op algemene toepassing in Zaanstad en specifiek op de casus. De resultaten van dit onderzoek zijn te lezen in hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 4 tenslotte zijn de conclusies naar aanleiding van het onderzoek geformuleerd.

2. GELIJKWAARDIGHEID EN ALTERNATIEVE BEPALINGSMETHODE

2.1 Algemeen

Volgens artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet dient een bestaand bouwwerk te voldoen aan de bouwkundige voorschriften van het Bouwbesluit. U heeft een overtreding vastgesteld van de constructieve eisen van het Bouwbesluit, zonder daarvoor een berekening uit te voeren zoals dit in de door het Bouwbesluit aangewezen normen is beschreven. Het Bouwbesluit 2012 schrijft in dit geval de NEN 8700 voor. In de beslissing op bezwaar heeft de gemeente Zaanstad in de motivering aangegeven dat er op grond van de gelijkwaardigheidsbepaling van artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012 afgeweken mag worden van de voorgeschreven NEN 8700. De Rechtbank Noord-Holland heeft in de uitspraak van 17 juni 2014 (ECLI:NL:RBNHO:2014:6691) geoordeeld dat dit niet mogelijk is. Een overtreding kan volgens de rechtbank slechts worden vastgesteld door middel van de door het Bouwbesluit aangewezen bepalingmethode. Tevens dient het gelijkwaardigheidsbeginsel van het Bouwbesluit er volgens de rechtbank slechts toe om gebruikers of eigenaren van bouwwerken de mogelijkheid te bieden op een andere wijze dan genoemd in het Bouwbesluit te voldoen aan de in dit besluit opgenomen functionele eisen.

In dit hoofdstuk wordt door ons uiteengezet hoe deze uitspraak zich verhoudt met de bedoeling van de wetgever zoals deze blijkt uit de toelichting en wetsgeschiedenis, en met de jurisprudentie. Achtereenvolgens komt in dit hoofdstuk aan de orde de systematiek van het Bouwbesluit (2.2 en 2.3), de werking van het gelijkwaardigheidsbeginsel bij bestaande bouw (2.4) en het toepassen van alternatieve bepalingmethoden (2.5). Onze bevindingen uit dit onderzoek hebben wij tenslotte vergeleken met de motivering in het besluit op bezwaar en de uitspraak van de rechtbank (2.6).

2.2 Systematiek van het Bouwbesluit: prestatie-eisen en functionele eisen

Het Bouwbesluit is geïntroduceerd in 1992. Het beleidsvoornemen tot het opstellen van het Bouwbesluit was in 1983 aangekondigd in het *"Actieprogramma deregulering (woning)bouwregelgeving"*; zie hiervoor *Kamerstukken II 1983/84, 17 391, nr. 7*. Dit Actieprogramma was door het Ministerie van VROM in 1984 verder uitgewerkt in de *"Basisfilosofie technische voorschriften voor het bouwen"*.

Het Bouwbesluit kent reeds sinds de introductie in 1992 in alle afdelingen prestatie-eisen en functionele eisen. Elke paragraaf of afdeling (als er geen paragraaf is) in het Bouwbesluit bevat een functionele eis. Een functionele eis is een doelvoorschrift, waarin door middel van een abstract geformuleerd voorschrift de doelstelling van die betreffende afdeling staat weergegeven. Dit doelvoorschrift wordt in de meeste gevallen vervolgens ingevuld door meer specifieke prestatie-eisen, die per gebruiksfunctie al of niet aange-

stuurd worden door middel van een aansturingstabel. Het doel van deze opbouw is volgens het hiervoor genoemde *Actieprogramma* om te voorkomen dat de voorschriften niet te gedetailleerd en derhalve te vergaand, te betuttelend en te vrijheidsbeperkend zijn (*Kamerstukken II 1983/84, 17 391, p. 12.*).

Met de functionele eis wordt gerealiseerd dat de functie (het doel) van een voorschrift maximaal herkenbaar is; dit draagt bij aan de maatschappelijke aanvaarding ervan. Door middel van de prestatie-eisen wordt invulling gegeven aan de functionele eis. Dit is steeds aangegeven in het tweede lid van de functionele eis. Als aan deze prestatie-eisen wordt voldaan, wordt automatisch ook voldaan aan de functionele eis waarop ze zijn gebaseerd; er mogen dan niet nog aanvullende eisen door het bevoegd gezag gesteld worden. Dit blijkt onder meer blijkt uit de uitspraak *Wilhelmina/Chicago*, waarin de Afdeling overwoog (*ECLI:NL:RVS:2005:AS5533, r.o. 2.22*):

“Zijn (...) in deze voorschriften (...) prestatie-eisen opgenomen, gebaseerd op functionele omschrijvingen, dan dient het college te beoordelen of het bouwplan aan deze prestatie-eisen voldoet. Is dat het geval, dan staat het het college niet vrij om zelf verder invulling te geven aan de functionele omschrijvingen.”

Er is derhalve geen ruimte voor een oordeel dat er weliswaar wordt voldaan aan de prestatie-eisen, maar desondanks niet aan de functionele eis. De prestatie-eis en de functionele eis zijn zo beschouwd ‘onlosmakelijk met elkaar verbonden’. Deze koppeling tussen de functionele eis en de prestatie-eis is ook aangebracht vanuit het oogpunt van rechtszekerheid; in de hierboven aangegeven *Basisfilosofie* was aangegeven:

“Door daarna [na de functionele eis, auteurs] aan te geven wanneer een aanvrager in ieder geval aan de functionele eis heeft voldaan komt dit de rechtszekerheid ten goede. Door de eis te formuleren als prestatie-eis is deze meetbaar geworden.”

Verschillende afdelingen bevatten ook functioneel geredigeerde prestatie-eisen. Dat wil zeggen, prestatie-eisen die niet concreet zijn ingevuld. Uit jurisprudentie blijkt dat het bevoegd gezag bij de beoordeling of aan dergelijke voorschriften is voldaan ook enige beoordelingsvrijheid heeft. Zie bijvoorbeeld ABRS 9 februari 2005, 200402413/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AS5533, r.o. 2.3.1*. Ditzelfde geldt voor afdelingen of paragrafen uit het Bouwbesluit 2012 waarin de functionele eis niet nader is ingevuld door prestatie-eisen. Ook in dat geval heeft het bevoegd gezag bij de beoordeling of hieraan wordt voldaan enige beoordelingsvrijheid. Zie bijvoorbeeld ABRS 22 juni 2005, 200406328/1, *ECLI:NL:RVS:2005:AT8014, r.o. 2.6*.

2.3 Systematiek van het Bouwbesluit: gelijkwaardigheid

Naast de eisen in de verschillende afdelingen van het Bouwbesluit 2012 geeft de mogelijkheid van gelijkwaardigheid. Artikel 1.3, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 geeft aan dat afwijking van bovenstaande prestatie-eisen mogelijk is, indien op andere wijze aan de doelstelling – zoals beschreven in de functionele eis – van de desbetreffende voorschriften is voldaan:

Aan een in hoofdstuk 2 tot en met 7 gesteld voorschrift hoeft niet te worden voldaan indien het bouwwerk of het gebruik daarvan anders dan door toepassing van het desbetreffende voorschrift ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met de in die hoofdstukken gestelde voorschriften.

Deze gelijkwaardigheidsbepaling biedt volgens de toelichting op het Bouwbesluit 2012 de mogelijkheid om af te wijken van de prestatie-eisen. Het staat de aanvrager, melder of gebruiker daarbij vrij om te kiezen uit een of meer (andere) bouwtechnische, gebruikstechnische of organisatorische oplossingen of combinaties daarvan (Stb. 2012, 416, p. 191). Het bevoegd gezag beoordeelt of sprake is van gelijkwaardigheid. Uit jurisprudentie volgt dat ook bij deze beoordeling het bevoegd gezag “enige beoordelingsvrijheid” heeft. Zie bijvoorbeeld ABRS 7 juli 2010, 200906294/1/H1, ECLI:NL:RVS:2010:BN0448, r.o. 2.7.1.

Het gelijkwaardigheidsbeginsel is geïntroduceerd met het Bouwbesluit 1992. In de memorie van toelichting van de herziening van de Woningwet in 1988 is het volgende aangegeven (Kamerstukken II 1988/89, 20 066, nr. 9, p. 19):

"De voorschriften van het Bouwbesluit daarentegen zijn geformuleerd in de vorm van prestatie-eisen, hetgeen betekent dat zij wel de te leveren prestatie aangeven, maar niet de wijze waarop die prestatie moet worden bereikt. Dit laatste maakt het overbodig om de bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling op te nemen, aangezien het de aanvrager vrijstaat zelf te bepalen op welke wijze hij aan de gestelde prestatie wil voldoen. Daarnaast kent het Bouwbesluit de mogelijkheid dat, indien door plaatselijke omstandigheden, de aard van het bouwwerk of anderszins, niet aan de voorschriften van het Bouwbesluit kan worden voldaan, de aanvrager op andere wijze daaraan kan voldoen, mits de door hem gekozen oplossing wat betreft niveau ten minste gelijkwaardig is aan dat van de desbetreffende prestatie-eis. Deze systematiek van het Bouwbesluit biedt naar wij menen voldoende mogelijkheden om adequaat met de specifieke, bijzondere omstandigheden van een bouwplan rekening te houden. Gelet op het vorenstaande is de vrees van dit lid dat de uitweg van regeling krachtens het Bouwbesluit zal worden gezocht, ongegrond."

2.4 Toepassing van het gelijkwaardigheidsbeginsel bij bestaande bouw

De toelichting van alle versies van het Bouwbesluit (1992, 2003, 2012) lijkt ten aanzien van gelijkwaardigheid vooral te veronderstellen dat dit beginsel uitsluitend wordt gehanteerd in het kader van bouwactiviteiten. Het is aan de aanvrager van een omgevingsvergunning om aan te tonen dat er sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Zie bijvoorbeeld de toelichting op artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003 (Stb. 2001, 410, p. 195):

“Dit artikel biedt de aanvrager van een bouwvergunning de mogelijkheid om van een in het tweede tot en met zesde hoofdstuk gestelde prestatie-eis af te wijken. De aanvrager die een beroep op dit gelijkwaardigheidsartikel doet moet ten genoegen van burgemeester en wethouders aantonen dat het bouwwerk tenminste eenzelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met het betrokken voorschrift.” (onderstreping auteurs)

Zie ook de toelichting artikel 1.3 van het Bouwbesluit 2012, waarin daar op voort geborduurd is (Stb. 2011, 416, p. 138):

“Het eerste lid biedt de mogelijkheid om van een in de hoofdstukken 2 tot en met 7 gestelde prestatie-eis af te wijken. Het staat de aanvrager, melder of gebruiker vrij om te kiezen uit een of meer (andere) bouwtechnische, gebruikstechnische of organisatorische oplossingen of combinaties daarvan. Bij een beroep op gelijkwaardigheid moet ten genoegen van het bevoegd gezag worden aangetoond dat het bouwwerk of het gebruik daarvan ten minste eenzelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu biedt als is beoogd met het betrokken voorschrift.” (onderstreping auteurs)

De bewijslast ten aanzien van het bestaan van gelijkwaardigheid ligt volgens deze toelichtingen bij de aanvrager, melder of gebruiker, die ten genoegen van het bevoegd gezag dit dient aan te tonen. Uit het systeem van het bestuursrecht volgt dat de bewijslast voor het voldoen aan de regelgeving bij een besluit op aanvraag bij de aanvrager ligt (artikel 4:1 Awb). De toelichting veronderstelt een dergelijk besluit op aanvraag: een aanvraag omgevingsvergunning voor bouwen of –brandveilig gebruik, of een gebruiksmelding. In de toelichting op het Bouwbesluit is echter niet aangegeven hoe omgegaan dient te worden met gelijkwaardigheid indien er sprake is van een ambtshalve te nemen besluit door het bevoegd gezag, bijvoorbeeld een handhavingsbesluit wegens strijdigheid met Bouwbesluit niveau bestaande bouw. In de toelichting op Bouwbesluit 1992 was echter wel de volgende toelichting gegeven (Stb. 1991, 680):

“De gelijkwaardigheidsbepaling is ook voor de bestaande bouw van belang, alhoewel die bepaling daar een andersoortig karakter heeft. Immers, aan de hand van die bepaling kan, wanneer het bouwwerk op het eerste gezicht niet aan de prestatie-eisen lijkt te voldoen, worden vastgesteld of dat bouwwerk toch aan de desbetreffende prestatie-eisen voldoet, maar dan op basis van gelijkwaardigheid. Deze situatie kan zich ook voordoen wanneer bij de nieuwbouw toepassing is gegeven aan de gelijkwaardigheidsbepaling. Is dit het geval, dan kunnen burgemeester en wethouders de eigenaar van dat bouwwerk niet aanschrijven tot het treffen van voorzieningen wegens strijd met het Bouwbesluit.”

Dit aspect heeft ook aandacht gekregen bij de parlementaire behandeling van de wijziging van de Woningwet in 2004 (Kamerstukken II 2004/05, 29 392, nr. 9, p. 7):

“In het kader van de regeling voor gelijkwaardigheid moet altijd bezien worden of in een bepaalde situatie niet op een andere manier toch een met de prestatie-eis beoogd kwaliteitsniveau wordt bereikt (bijvoorbeeld indien de situatie zodanig is dat toch een zelfde mate van veiligheid wordt bereikt). Binnen de normering van Bouwbesluit 2003 zijn er dus alternatieve oplossingen toegestaan die een gelijkwaardig kwaliteitsniveau bereiken. Alvorens het college van burgemeester en wethouders tot handhaving over kan gaan dient dus eerst te zijn vastgesteld dat ook niet op andersoortige wijze sprake is van een gelijkwaardig kwaliteitsniveau.”

Hieruit volgt dat de rol die gelijkwaardigheid speelt bij handhavingsbesluiten als het ware omgekeerd is; hoewel er niet aan de prestatie-eis voldaan wordt, kan er tóch geen handhaving plaatsvinden indien er sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Nu bij een ambtshalve te nemen besluit de bewijslast bij het bestuursorgaan rust dat dit besluit neemt (artikel 3:2 Awb), volgt hieruit dat het bevoegd gezag in handhavingszaken vast moet stellen of er sprake is van gelijkwaardigheid. Dat is ook logisch, nu het systeem van het Bouwbesluit bestaat uit ofwel toepassing van de functionele eis met bijbehorende prestatie-eis, ofwel toepassing van gelijkwaardigheid. Uit deze systematiek volgt dat het bevoegd gezag in handhavingszaken dient vast te stellen of er in een bestaande situatie wel of geen gelijkwaardige oplossing aanwezig is.

2.5 Alternatieve bepalingsmethode

Bij de beoordeling of een bestaand bouwwerk aan het Bouwbesluit voldoet, dient door het bevoegd gezag in geval van handhaving allereerst te worden beoordeeld of aan de functionele eisen met bijbehorende prestatie-eisen wordt voldaan. De prestatie-eisen verwijzen vaak naar NEN-normen. In de NEN-norm wordt dan een bepalingmethode gegeven waarmee is aangegeven hoe getoetst dient te worden of aan de prestatie

wordt voldaan, bijvoorbeeld in de vorm van een rekenmethode, een laboratoriumproef of metingen in het werk.

De uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 17 juni 2014 roept de vraag op of altijd exact de in de NEN-norm voorgeschreven bepalingsmethode gevolgd dient te worden, om te bepalen of wel of niet aan het Bouwbesluit voldaan wordt. Dit is niet het geval. Een aantal eenvoudige voorbeelden, die deels ook met jurisprudentie te onderbouwen zijn, kan dit duidelijk maken:

Voorbeeld 1: alternatieve bepalingsmethode voor NEN 1010

Een bestaand bouwwerk dient volgens de functionele eis van artikel 6.7, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 een veilige voorziening voor het afnemen van energie te hebben. Voor een elektrische installatie is dit volgens de verwijzing in de prestatie-eisen het geval indien aan NEN 1010 wordt voldaan. Een amateuristisch in elkaar geknutselde installatie in een hennepkwekerij kan niet aan deze norm voldoen. De enkele visuele waarneming hiervan is reeds voldoende om dit vast te stellen. In onderstaande uitspraak is in het geheel niet is gemotiveerd dat er sprake was van een overtreding van de NEN 1010 (die ook ten tijde van Bouwbesluit 2003 was aangestuurd), terwijl expliciet door de betreffende appellant werd bestreden dat de voorziening voor elektriciteit onveilig was. De overtreding werd door de Afdeling reeds aangenomen vanuit enkel de functionele eis. De aard van de gevaarzetting was blijkbaar voldoende om al snel een overtreding aan te nemen, zonder ook maar naar de onderliggende prestatie-eis met bijbehorende NEN-norm te refereren.

ABRS 27 augustus 2014, 201309474/1/A1, ECLI:NL:RVS:2014:3206

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank de behandeling van zijn betoog over de in het besluit van 6 februari 2012 vermelde overtredingen ten onrechte heeft beperkt tot artikel 2.52 van het Bouwbesluit 2003. Daartoe voert hij aan dat de verhouding tussen de in het besluit van 6 februari 2012 vermelde overtredingen niet duidelijk is. [appellant] bestrijdt dat het pand geen veilige voorziening voor elektriciteit had.

3.1. Volgens de verklaring van een fraudespecialist van Stedin Netbeheer B.V. van 13 december 2011 met bijlagen waaronder het bijbehorende verslag van waarnemingen, alsmede de "checklist ontmanteling hennepkwekerijen" van 12 december 2011, was er in het pand gevaarzetting doordat de elektriciteitsvoorziening op een gevaarlijke en onprofessionele wijze was aangelegd, trafo's en lampen op hout waren bevestigd, open aansluitingen aanwezig waren en de installatie in de meterkast was gemanipuleerd om illegaal aftappen van stroom mogelijk te maken. Gelet hierop, heeft de rechtbank terecht overwogen dat artikel 2.52 van het Bouwbesluit is overtreden en dat het college derhalve bevoegd was tot handhavend optreden over te gaan. Geen grond is aanwezig voor het oordeel dat de rechtbank de bespreking van het betoog van [appel-

lant] niet heeft mogen beperken tot de in het besluit van 6 februari 2012 door het college vooropgestelde overtreding van artikel 1b, tweede lid, aanhef en onder a, van de Woningwet.

Er kan in het kader van dit voorbeeld ook een parallel worden getrokken met de wijze waarop in jurisprudentie met de zorgplichtbepaling van artikel 1a van de Woningwet wordt omgegaan. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling komt deze zorgplicht pas aan de orde indien in het desbetreffende geval geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van een geconstateerd gevaar. Zie bijvoorbeeld ABRS 7 april 2010, 200904109/1/H1. Een voorziening voor elektriciteit dient te voldoen aan de door het Bouwbesluit aangestuurde NEN 1010, zoals hierboven aangegeven. Een handhavingsbesluit vanwege een onveilige elektrische installatie die enkel gegrond is op de zorgplichtbepaling van artikel 1a van de Woningwet, zou gezien de voorgenoemde jurisprudentie niet mogelijk zijn. Het Bouwbesluit biedt immers een meer specifiek voorschrift. Evenwel accepteert de Afdeling dat in bijzonder gevaarlijke situaties op grond van de zorgplicht aangeschreven wordt.

ABRS 2 november 2011, LJN:BU3131

2.3.2. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd kan geen grond voor het oordeel worden gevonden dat een specifiek voorschrift ten grondslag kon worden gelegd aan het besluit tot toepassing van bestuursdwang. Het dagelijks bestuur heeft zich op het standpunt gesteld dat de situatie ter plaatse zeer gevaarlijk en onveilig was nu de elektriciteitsvoorziening van de hennepkwekerij onvakkundig was aangelegd waardoor een ernstig gevaar op brand, elektrocutie en kortsluiting bestond. Direct optreden was volgens het dagelijks bestuur dan ook noodzakelijk. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het dagelijks bestuur gelet hierop bevoegd was spoedeisende bestuursdwang toe te passen ter beëindiging van een met artikel 1a, tweede lid, van de Woningwet strijdige situatie. Het betoog faalt.

Deze uitspraak illustreert dat de mate van ernst van de situatie kan rechtvaardigen dat met een minder uitgebreid onderzoek wordt volstaan.

Voorbeeld 2: alternatieve bepalingmethode voor NEN 6068

Het Bouwbesluit stelt eisen aan de omvang van (beschermde sub)brandcompartimenten. Tussen compartimenten dient een bepaalde mate van weerstand tegen branddoorslag en –overslag (WBDBO) aanwezig te zijn. Tussen bestaande brandcompartimenten geldt bijvoorbeeld een WBDBO-eis van 20 minuten (artikel 2.90 lid 1 Bouwbesluit 2012). De WBDBO dient bepaald te worden volgens NEN 6068. NEN 6068 verwijst naar NEN 6069, waarin een laboratoriumproef wordt beschreven die inhoudt dat

een constructieonderdeel in een oven wordt blootgesteld aan een vuurbelasting die voldoet aan de zogenaamde 'standaardbrandkromme'. Deze standaardbrandkromme houdt een genormeerde verhitting in, gedurende een zekere tijd. Voor bestaande bouw zou dit tot gevolg hebben dat een bestaand constructieonderdeel uit het bouwwerk verwijderd en in een oven getest dient te worden, alvorens men met zekerheid vast kan stellen of aan de WBDBO-eis wordt voldaan. Evenwel is het zeer gebruikelijk om zonder laboratoriumproef vast te stellen of een bestaand constructieonderdeel aan de geldende WBDBO-eis voldoet. Dit blijkt ook uit onderstaande uitspraken.

Indien er gaten en kieren in een brandwerende scheiding aanwezig zijn, is onmiskenbaar dat er via deze gaten en kieren branddoorslag kan plaatsvinden. De visuele waarneming door de brandweer van de aanwezigheid van openingen rondom de deurconstructie werd in dit geval door de Afdeling geaccepteerd als onderbouwing dat niet werd voldaan aan een WBDBO-eis van 20 minuten. Dit ondanks dat er geen door de NEN 6068 voorgeschreven laboratoriumproef had plaatsgevonden.

ABRS 9 november 2011, 201010604/1/H1, ECLI:NL:RVS:2011:BU3728

2.6.2 Er bestaat voorts geen aanleiding voor de conclusie dat de rechtbank ten onrechte tot voormeld oordeel is gekomen. Uit de controle van de brandweer en E-control blijkt dat sprake is van een brandonveilige situatie, die de commandant tot de conclusie heeft gebracht een nadere voorwaarde te stellen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat, daar waar de conclusies van de commandant van de Brandweer Tiel afwijken van de conclusies uit de rapporten van BMD, die conclusies zijn gebaseerd op feitelijke constatering tijdens de controle van de brandweer en E-control, waarvan niet is gebleken dat die constatering onjuist zijn. De Afdeling wijst er in dit verband onder meer op dat in het rapport van BMD 'Beheersbaarheid van Brand, Vuurbelasting en brandcompartimentering' weliswaar wordt gesteld dat wordt voldaan aan de eis van de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag (WBDBO) van 20 minuten, maar daaruit blijkt niet dat daarbij is betrokken dat, zoals uit de controle van de brandweer is gebleken, onder meer de schuifdeur tussen hal 2 en 3 niet zelfsluitend is uitgevoerd en in gesloten stand zich grote openingen rondom de deurconstructies bevinden. De commandant is mede gelet hierop tot de conclusie gekomen dat niet wordt voldaan aan de WBDBO eis van 20 minuten.

De gemotiveerde verklaring namens het bevoegd gezag door een deskundige op het gebied van brandveiligheid, dat een constructie-onderdeel niet voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit lijkt tot omkering van de bewijslast te kunnen leiden. Er werd in deze situatie door de bestuursrechter eveneens geen laboratoriumproef vereist.

Rechtbank Leeuwarden 21 december 2005, ECLI:NL:RBL EE:2005:AV0201

“De rechtbank stelt voorop dat uit het rapport brandveiligheid blijkt dat de aluminium deur onvoldoende brand- en rookwerend is en niet voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Dit is ter zitting bevestigd en nader toegelicht door de vertegenwoordiger van de brandweer, [C]. De rechtbank ziet geen aanleiding te twijfelen aan de juistheid van het rapport brandveiligheid, zodat op grond van dit rapport en de nadere toelichting daarop van [C] vast is komen te staan dat de desbetreffende deur niet voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Eiser heeft niet aannemelijk gemaakt dat de aluminium deur wel voldoende brand- en rookwerend zou zijn. Nu het gebouw van eiser op voormeld punt niet voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit is verweerder bevoegd tot het uitvaardigen van een aanschrijving als bedoeld in artikel 17 lid 1 van de Woningwet.”

In de volgende zaak was de verklaring van meerdere deskundigen voldoende om aan te nemen dat niet werd voldaan aan een WBDBo-eis van 20 minuten, zonder dat een laboratoriumproef:

ABRS 4 augustus 2010, 200909055/1/H1, ECL: NL:RVS:2010:BN3192

2.5.1 De rechtbank heeft terecht niet aannemelijk gemaakt geacht dat de gekozen oplossing met brandwerende zakken en brandwerend PUR-schuim in de doorvoeren leidt tot een weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van de scheidingen tussen de stookruimte en de rest van het gebouw van tenminste 20 minuten, zodat hier geen sprake is van een uit een oogpunt van brandveiligheid aan de voorschriften in het Bouwbesluit ten minste gelijkwaardige oplossing. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat uit de reactie van Efectis Nederland (hierna: Efectis) op het memorandum van 18 december 2008 van dr. ir. N.P.M. Scholten (hierna: Scholten) volgt dat sprake is van een onvoldoende brandwerende uitvoering van de doorvoeren die in een vroeg stadium van de brand kan leiden tot rookverspreiding naar naastgelegen ruimten, gezien de afmetingen van de kieren en dichtgepurde delen en gezien de overdruk die bij een brand te verwachten is in combinatie met rookproductie. Ook ingenieursbureau DGMR Bouw B.V. is die mening toegedaan. Dat toepassing van brandwerende zakken en brandwerend PUR-schuim niet leidt tot voldoende brandwerende doorvoeren vindt voorts bevestiging in de in hoger beroep door het college overgelegde notitie second opinion van ingenieursbureau Adviesburo Nieman B.V. van 11 december 2009.

In de zaak van de Rechtbank Haarlem van 9 april 2009 leidde het oordeel van de brandweer op basis van een visuele waarneming eveneens tot omkering van de bewijslast. Het aanbod van verweerder om de deuren conform de NEN 6068 te laten testen werd afgewezen vanwege het vermeende gevaar dat de brandweer constateerde.

Rb. Haarlem 9 april 2009, ECL:NL:RBHAA:2009:BI0894

2.4 Aan het besluit ligt ten grondslag het standpunt van verweerder dat door een toezichthouder van de Brandweer bij een reguliere brandveiligheidscontrole in [naam B.V.] op 26 september 2007 is geconstateerd dat de deuren van de hotelkamers geen weerstand bezitten tegen branddoorslag en brandoverslag (hierna: wdbdo) van ten minste 20 minuten. Verweerder heeft vervolgens vastgesteld dat het bouwwerk niet voldoet aan de eisen die gesteld worden aan bestaande bouwwerken in het Bouwbesluit. Verweerder heeft bij besluit van 19 december 2007 eiseres gelast om alle deuren van de hotelkamers te vervangen door deuren die een wdbdo hebben van tenminste 20 minuten op straffe van een last onder dwangsom. Bij hercontrole door de toezichthouder op 6 februari 2008 is gebleken dat aan voormelde last onder dwangsom niet was voldaan. De deur getest in het door eiseres bij bezwaarschrift overgelegde TNO rapport uit 1994 komt niet overeen met de deuren die zijn opgehangen in het hotel. Met voornoemd rapport is niet aangetoond dat de deuren een weerstand bezitten tegen wdbdo van tenminste 20 minuten, aldus de toezichthouder. Op 30 juli 2008 heeft de toezichthouder opnieuw een controle verricht waarbij is geconstateerd dat de deuren niet voldoen aan artikel 2.120, eerste lid in samenhang met artikel 2.123, eerste lid van het Bouwbesluit. De dwangsom is hiermee van rechtswege verbeurd.

2.5 Eiseres heeft betoogd dat een begunstigingstermijn van zes maanden te kort is om én door middel van een nieuw TNO rapport aan te tonen dat de deuren wel aan de brandveiligheidseisen voldoen én indien eiseres in het ongelijk zou worden gesteld de deuren binnen die termijn te vervangen. Eiseres wijst daarbij ook op de korte termijn tussen het bestreden besluit van 11 juni 2008 en het verlopen van de begunstigings-termijn op 18 juni 2008.

2.6 De rechtbank is van oordeel dat verweerder zich terecht en op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat deuren van de hotelkamers niet voldeden aan artikel 2.120, eerste lid in samenhang met artikel 2.123, eerste lid van het Bouwbesluit. De rechtbank ziet geen reden te twifelen aan de constatering van de toezichthouder van de brandweer. De rechtbank volgt verweerder in zijn standpunt dat het door eiseres in bezwaar overgelegde TNO rapport uit 1994 betrekking heeft op een ander type deuren dan aanwezig zijn in het pand van eiseres. Eiseres heeft haar stelling dat de deuren, ten tijde van het bestreden besluit, wel voldeden aan de brandveiligheidseisen en dat zij dit via een nieuw TNO rapport wilde aantonen, maar dat TNO minimaal 8 weken nodig heeft om een dergelijk rapport op te maken, niet nader onderbouwd. Eiseres heeft van deze stelling evenmin een begin van bewijs geleverd. De rechtbank is van oordeel dat verweerder bij afweging van de betrokken belangen gelet op het zwaarwegende belang van hotelgasten bij een brandveilig verblijf in het hotel een termijn van zes maanden alleszins redelijk heeft kunnen achten. Daarbij merkt de rechtbank op dat een begunstigingstermijn er slechts toe dient om de overtreder in de gelegenheid te stellen de last uit te voeren zonder dat een dwangsom wordt verbeurd.

De door eiseres aangevoerde omstandigheden geven geen aanleiding te veronderstellen dat de gestelde begunstigingstermijn te kort is voor het uitvoeren van de last. Hieruit volgt dat verweerder bevoegd was om een last onder dwangsom op te leggen.

Uit bovenstaande uitspraken blijkt dat de bestuursrechter accepteert dat een overtreding van het Bouwbesluit vanwege het ontbreken van voldoende WBDBO ook aangetoond kan worden zonder laboratoriumproef die via NEN 6068 wordt voorgeschreven.

Voorbeeld 3: alternatieve bepalingsmethode voor NEN 2778

Volgens artikel 3.25 juncto artikel 3.26 lid 1 Bouwbesluit 2012 dient een uitwendige schei-dingsconstructie van een verblijfsruimte waterdicht te zijn, bepaald conform NEN 2778. Evenzo geldt dat uit een groot gat in een gevel gemakkelijk geconcludeerd kan worden dat deze gevel niet waterdicht is. De waterdichtheid van een gevel wordt volgens NEN 2778 bepaald door de gevel met genormeerde installatie te besproeien; zie onderstaande afbeeldingen. Hierbij wordt de achterliggende ruimte met een blower-door stapsgewijs op een onderdruk gebracht. Het is onmiskenbaar dat een gat in een gevel niet kan voldoen aan de vereiste van waterdichtheid. Een eenvoudige analyse is voldoende om te constateren dat de gevel met een groot gat niet waterdicht is. Hiervoor is geen meting conform NEN 2778 noodzakelijk.



Figuur 1: beoordeling waterdichtheid scheidingsconstructie

Uit de bovenstaande drie voorbeelden kan worden afgeleid dat het niet altijd noodzakelijk is om de door de NEN-normen aangegeven bepalingsmethode te volgen, om te bepalen of aan de prestatie-eis wordt voldaan en dat dit ook door de bestuursrechter wordt geaccepteerd. Een goed gemotiveerd oordeel van deskundigen kan volstaan. Het oordeel van deze deskundigen dient aannemelijk te maken dat indien de betreffende bepalingsmethode gevolgd zou worden, zou blijken dat niet voldaan wordt aan de prestatie-eis van het Bouwbesluit 2012 en dat dit geen verder onderzoek behoeft. Bovendien blijkt uit bovenstaande voorbeelden dat de mate van onveiligheid invloed kan hebben op de mate van onderzoek die vereist is. Bij een grote mate van onveiligheid kan met een meer beperkt onderzoek volstaan worden.

2.6 Conclusie

Wij concluderen op basis van het bovenstaande het volgende:

1. Het toepassen van een alternatieve bepalingsmethode om vast te stellen of aan de prestatie-eis wordt voldaan is mogelijk en door de bestuursrechter geaccepteerd.
2. Het toepassen van een alternatieve bepalingsmethode kan in handhavingszaken niet gebaseerd worden op het gelijkwaardigheidsbeginsel.

Ad 1

Naar onze mening is de Rechtbank Noord-Holland er aan voorbij gegaan dat er wel degelijk op andere wijze dan de in de NEN-norm voorgeschreven bepalingsmethode kan worden vastgesteld of aan een prestatie-eis uit het Bouwbesluit kan worden voldaan. Voor een op amateuristische wijze in elkaar geknutselde elektrische installatie in een hennepkwekerij is geen uitputtend onderzoek noodzakelijk om aan te tonen dat niet aan de NEN 1010 wordt voldaan. Voor een brandscheiding met gaten en kieren is geen beproeving in een laboratorium nodig om tot het oordeel te komen dat er onvoldoende WBDBO volgens de NEN 6068 aanwezig is. Een dak of gevel met een gat hoeft niet besproeid te worden conform de NEN 2778 om te constateren dat het dak of de gevel niet waterdicht is. Deze benaderingswijze is blijkens de door ons aangehaalde voorbeelden ook door de bestuursrechter geaccepteerd. Daarom valt niet in te zien dat voor een gebouw dat enorme zakking vertoont en dit door meting is vastgesteld een nadere berekening vereist zou zijn om aan te tonen dat de fundering niet bestand is tegen de daarop werkende krachten.

De Rechtbank Noord-Holland verwijst in de uitspraak van 17 juni onder meer naar de uitspraak van de Afdeling van 24 februari 2012, *ECLI:NL:RVS:2012:BV7265*. In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen:

2.6.2. Het betoog slaagt. De rechtbank heeft immers niet onderkend dat het college ten onrechte het bestaan van de overtreding uitsluitend heeft gebaseerd op de door hem overgelegde foto's. Naar niet in geschil is, kan daaruit weliswaar afdoende worden opgemaakt dat het onderhoud van de gebouwen op het perceel achterstallig is, maar niet dat het onderhoud zodanig achterstallig is dat de gebouwen op het perceel niet meer voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit daaraan stelt. Daartoe is nodig dat van de zijde van het college op deugdelijke, deskundige wijze wordt vastgesteld of de normen die in het Bouwbesluit, in het bijzonder in artikel 2.5, gelezen in samenhang met artikel 2.6, eerste lid, en artikel 2.7 van het Bouwbesluit worden gesteld, zijn overtreden. In de bijlage van het, voor zover thans van belang, in bezwaar gehandhaafde besluit van 15 juni 2010 is weliswaar vermeld dat de sporen van het rieten- en pannendak van de schuur, hals en voorhuis zijn aangetast, dat de achtergevel van de grote schuur en het casco aldaar niet meer bestand zijn tegen de daarop werkende krachten, dat in diverse ramen en deuren in de buitengevels van de woonboerderij deugdelijke beglazing ontbreekt, het schilderwerk aan de buitenzijde van de opstallen is afgebladderd of verweerd, het metselwerk van alle gevels in slechte staat verkeert en de goten rondom de woonboerderij zijn verrot of aangetast, maar van een vaststelling als vorenbedoeld is niet op kenbare wijze gebleken (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2011, in zaak nrs. 201009199/1/H1 en 201009200/1/H1). Aldus kan uit het besluit van 15 juni 2010 evenmin worden opgemaakt of de maatregelen die het college heeft gelast, noodzakelijk zijn om de overtreding te beëindigen waarvan het college stelt dat daarvan sprake is.

Een cruciaal verschil met de onderhavige zaak is echter dat in bovengenoemde zaak in het geheel geen sprake was van verzakking, maar slechts van achterstallig onderhoud. Het ligt voor de hand dat van een slecht onderhouden gebouw dat niet verzakt zonder aanvullende motivering niet kan worden geoordeeld dat het niet voldoet aan de constructieve eisen van het Bouwbesluit. In onderhavige zaak is er niet slechts sprake van achterstallig onderhoud, maar van een gebouw waarvan het door middel van metingen kenbaar is dat de fundering niet is bestand tegen de daarop werkende belastingen. Indien dit het geval was, zou immers het gebouw niet in die mate verzakken.

Dit geldt eveneens voor de uitspraak ABRS 20 april 2011, 201009199/1/H1 en 201009200/1/H1, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1882, waarnaar de Afdeling in de hierboven aangehaalde rechtsoverweging verwijst. In die uitspraak oordeelde de Afdeling:

2.3.1. Voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college onvoldoende heeft onderzocht of de staat van de gebouwen daadwerkelijk in strijd komt met de artikelen 2.5, 2.6 en 2.7 van het Bouwbesluit, meer in het bijzonder met de daarin genoemde NEN-normen, bestaat geen grond. Hierbij wordt in aanmerking ge-

nomen dat noch in het besluit op bezwaar, noch in het besluit in primo, is toegelicht waarom de aangetroffen staat van onderhoud niet aan de in het Bouwbesluit gestelde eisen, waarbij wordt verwezen naar de NEN-normen, voldoet. De stelling van het college dat de stadsdeelinspecteur een deskundige is die de gebruikelijke werkwijze heeft gevolgd, wat daarvan zij, maakt dit niet anders. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college onvoldoende kennis omtrent de relevante feiten heeft vergaard en dat het besluit op bezwaar een deugdelijke motivering ontbeert. Hierbij wordt voorts in aanmerking genomen dat daarin, zoals het college ter zitting heeft erkend, door het college ten onrechte niet is gespecificeerd welke gebreken zich in welke panden voordoen, hetgeen wel van hem mocht worden verwacht.

Ook hier is sprake van een geheel andere situatie; de betreffende gemeente lijkt hier in het geheel geen onderzoek te hebben uitgevoerd. De gemeente kon tijdens de zitting blijkens voorgenoemd citaat zelfs niet aangeven welke gebreken zich in het pand voordoen. Eveneens is hier geen sprake van een verzakkend gebouw.

Uit de bovengenoemde uitspraken van de Afdeling van 24 februari 2012 en 20 april 2011 kan daarom geenszins worden afgeleid dat er te allen tijde uitsluitend door middel van een door het Bouwbesluit aangewezen bepalingmethode, met uitsluiting van elke andere vorm van onderzoek, dient te worden vastgesteld of er al of niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Er kan slechts uit worden geconcludeerd dat er gedegen onderzoek uitgevoerd dient te worden, en dat er bij een gegeven bepalingmethode niet al te gemakkelijk kan worden geconcludeerd dat er niet aan de voorschriften van het Bouwbesluit wordt voldaan. Foto's van achterstallig onderhoud en de enkele uitspraak van een deskundige zijn daarvoor in elk geval onvoldoende.

In onderhavige zaak is door middel van metingen kenbaar dat de fundering niet is bestand tegen de daarop werkende belastingen. Nu ook uit jurisprudentie blijkt dat er wel degelijk op andere wijze dan de in de NEN-norm voorgeschreven bepalingmethode kan worden vastgesteld of aan een prestatie-eis uit het Bouwbesluit kan worden voldaan, valt niet in te zien dat voor een gebouw dat enorme zakking vertoont en dit door meting is vastgesteld een nadere berekening vereist zou zijn om aan te tonen dat de fundering niet bestand is tegen de daarop werkende krachten.

Ten overvloede zou in dit verband nog gewezen kunnen worden op de uitspraak van de Hoge Raad van 22 juni 2012, inzake de algemene verbindendheid van door het Bouwbesluit aangewezen NEN-normen.

HR 22 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW0393, NJ 2012/397

3.5 Het hof heeft de afwijzing van de vorderingen van Knooble, als in hoger beroep gewijzigd, doen steunen op de navolgende gronden. (...)

Niet alle naar buiten werkende, algemeen geldende, normen zijn algemeen verbindende voorschriften in de zin der wet, en de wetgever kan ook nimmer hebben bedoeld dat de onderhavige NEN-normen zodanige voorschriften zijn. Dat is al duidelijk doordat veel van deze NEN-normen geen enkele eis stellen, maar slechts (technische) reken-, meet- of regelmethode standaardiseren. De standaard waarmee bepaald wordt of aan het algemeen verbindend voorschrift wordt voldaan, vormt niet zelf het algemeen verbindende voorschrift, ook niet wanneer een wetgever in een algemeen verbindend voorschrift naar die standaard verwijst en die standaard zo binnen het toetsingskader trekt (rov. 10).

Daarnaast geldt ingevolge art. 1.5 van het Bouwbesluit dat aan de NEN-normen waarnaar wordt verwezen, niet hoeft te worden voldaan voor zover anders dan door toepassing daarvan een ten minste gelijkwaardig resultaat als met het voorschrift beoogd kan worden bereikt (rov. 11). (...)

3.8 De klacht is ongegrond. De in art. 89 lid 4 Grondwet en art. 3 en 4 Bekendmakingswet bedoelde algemeen verbindende voorschriften zijn naar buiten werkende, de burgers bindende, regels die uitgaan van een orgaan dat de bevoegdheid tot die regelgeving aan de wet in formele zin ontleent. Art. 2 Woningwet voorziet erin dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur technische voorschriften worden gegeven omtrent, onder meer, het bouwen van een bouwwerk. Art. 3 Woningwet voegt daaraan toe dat bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in art. 2 kan worden verwezen naar, onder meer, normen of delen van normen. Art. 3 beoogt hiermee, zoals bevestigd wordt door de parlementaire geschiedenis als geciteerd in de conclusie van de Advocaat-Generaal onder nrs. 3.16-3.18, niet het instituut dat die normen opstelt, bevoegd te maken tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. Waar NNI ook anderszins niet bij of krachtens de wet bevoegd is tot het vaststellen van algemeen verbindende regels, kunnen de NEN-normen niet worden aangemerkt als algemeen verbindende voorschriften als bedoeld in art. 89 lid 4 Grondwet en art. 3 en 4 Bekendmakingswet, ook niet voor zover het Bouwbesluit en de Regeling Bouwbesluit ernaar verwijzen. Het oordeel van het hof dat die verwijzing de desbetreffende NEN-normen niet tot algemeen verbindende voorschriften in de (beperkte) zin van de Grondwet of de Bekendmakingswet maakt, die eerst van kracht worden na publicatie als geregeld in de Bekendmakingswet, is dus juist. De omstandigheid dat, zoals Knooble heeft aangevoerd, vooraf tussen de minister en NNI wordt afgestemd of een NEN-norm zal worden gebruikt voor verwijzing in het Bouwbesluit en de Regeling Bouwbesluit, zodat de terminologie en de uitwerking van de norm door NNI wordt afgestemd op die wettelijke regelingen, maakt dit niet anders.

Nu de NEN-normen niet als algemeen verbindende voorschriften kunnen worden beschouwd, valt niet in te zien waarom niet ook op alternatieve wijze vastgesteld kan worden dat niet aan de prestatie-eis wordt voldaan. Mits uiteraard het op basis van de alternatieve bepalingsmethode kenbaar is dat niet aan de prestatie-eis wordt voldaan.

Ad 2

Het toepassen van een alternatieve bepalingsmethode kan in handhavingszaken evenwel niet gemotiveerd worden met een beroep op het gelijkwaardigheidsbeginsel. Immers, uit de systematiek van het Bouwbesluit volgt dat éérs vastgesteld dient te worden of er wordt voldaan aan de functionele eis met bijbehorende prestatie-eis. Indien het bevoegd gezag bij een handhavingsbesluit bij het vaststellen van een overtreding van artikel 1b, tweede lid, van de Woningwet, met een beroep op het gelijkwaardigheidsbeginsel een geheel andere bepalingsmethode zou toepassen, met *terzijdeschuiving* van de prestatie-eis, zou dit willekeur opleveren en in strijd zijn met het beginsel van rechtszekerheid. Uit de systematiek van het Bouwbesluit en de wetsgeschiedenis van het Bouwbesluit en de Woningwet blijkt dat het toepassen van een gelijkwaardige oplossing pas kan worden toegepast nádat is geconstateerd dat niet aan de prestatie-eis is voldaan. (Dat laat zoals hierboven onder ad 1 aangeven onverlet dat wel op alternatieve wijze gemotiveerd kan worden dat niet aan de prestatie-eis wordt voldaan).

Dat het gelijkwaardigheidsbeginsel slechts is bedoeld om de gebouweigenaar in de gelegenheid te stellen dat op alternatieve wijze aan het Bouwbesluit wordt voldaan, zoals de Rechtbank Noord-Holland in de uitspraak van 17 juni 2014 doet, is slechts juist voor zover het gaat om een besluit op een aanvraag. Bij een ambtshalve te nemen besluit dient het bevoegd gezag te beoordelen of er toch aan het Bouwbesluit wordt voldaan, ondanks dat niet aan de functionele eis met bijbehorende prestatie-eisen wordt voldaan. In dit geval kan dat niet aan de orde zijn; voor een fundering van een bewoonde woning die niet bestand is tegen de daarop werkende krachten is geen gelijkwaardige oplossing denkbaar.

Er zij nog gewezen op het onderscheid met de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 20 juni 2005, ECLI:NL:RBROT:2005:AT8213. Hierin oordeelde de Rechtbank, voor zover relevant:

Bij toepassing van de gelijkwaardigheidsbepaling dient - blijkens de nota van toelichting - ten minste van burgemeester en wethouders te worden aangetoond dat het bouwwerk tenminste eenzelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, en dergelijke biedt als is beoogd met het betrokken voorschrift. Dit artikel geeft verder derhalve niet de bevoegdheid om zelfstandig andere of nadere voorschriften te stellen, maar geeft verweerder [i.c. gemeente Rotterdam, auteurs] wel de bevoegdheid om een alternatief te stellen in de plaats van de in het Bouwbesluit 2003 gestelde

prestatie-eisen. Deze bepaling geeft derhalve reeds aan hoe groot de beoordelingsruimte van verweerder in dezen is.

(...)

Tussen partijen is niet in geschil dat in dit geval de bepalingmethode van NEN 6068 niet kan worden toegepast. Verweerder zal derhalve op een andere manier moeten aantonen dat sprake is van overtreding van het voorschrift, de functionele eis, dat de uitbreiding van brand voldoende moet worden beperkt, en van de daarbij gestelde prestatie-eis, van 20 minuten weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag.

(...)

De rechtbank overweegt dat nu de in het Bouwbesluit 2003 aangewezen bepalingsmethode (NEN 6068) niet kan worden toegepast aan verweerder een zekere mate van vrijheid toekomt om te beoordelen of aan de gestelde prestatie-eis en daarmee aan de functionele eis is voldaan. De rechtbank leidt dit met name af uit de nota van toelichting waaruit blijkt dat bij het ontbreken van een prestatie-eis ten genoegen van burgemeester en wethouders - in dezen: verweerder - moeten worden aangetoond dat aan de functionele eis is voldaan. Naar het oordeel van de rechtbank komt verweerder ook een dergelijke beoordelingsruimte toe, indien wel sprake is van een prestatie-eis, maar niet aan de hand van de bepalingsmethode kan worden vastgesteld of aan deze eis is voldaan.

Uit deze uitspraak volgt dat het bevoegd gezag onder omstandigheden wel een alternatieve bepalingsmethode kan gebruiken en hiervoor een beroep kan doen op het beginsel van gelijkwaardigheid. Die situatie was echter in zoverre anders dan de onderhavige casus, dat de door het Bouwbesluit aangewezen bepalingsmethode in die concrete situatie niet toegepast kon worden. Indien dat het geval is, kan aan de hand van een alternatieve bepalingsmethode worden vastgesteld of er wel of niet voldaan wordt. Indien er echter de door het Bouwbesluit 2012 voorgeschreven bepalingsmethode wel toepasbaar is, kan deze niet worden gepasseerd met een beroep op gelijkwaardigheid.

Evenwel blijkt onder wat onder ad 1 is geconcludeerd, het ook niet noodzakelijk is om voor het toepassen van de alternatieve bepalingsmethode te verwijzen naar het gelijkwaardigheidsbeginsel uit het Bouwbesluit. De in deze zaak gehanteerde bepalingsmethode strekt daar ook niet toe; deze bepalingsmethode maakt immers kenbaar dat niet aan de prestatie-eis wordt voldaan daar waar in de casus Zaanstad op basis van de bepalingsmethode wordt aangetoond dat niet aan de functionele eis is voldaan.

De constatering dat ten onrechte in de beslissing op bezwaar naar het beginsel van gelijkwaardigheid is verwezen is dan ook slechts van formele aard en heeft naar onze mening geen consequenties voor het oordeel dat er niet aan het Bouwbesluit wordt voldaan.

3. BEOORDELING BEPALINGSMETHODE

3.1 Toetskader

Bij besluit van 23 juni 2011 heeft de gemeente Zaanstad, onder oplegging van een last onder bestuursdwang, gelast de fundering van de betreffende woning te herstellen zodat weer wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit. De door de gemeente opgelegde last luidt als volgt:

“Vanwege de overtreding van artikel 1 b lid 2 sub a Woningwet leggen wij u een last onder bestuursdwang op en gelasten wij u, vanwege de in dit besluit genoemde gebreken aan het pand [...], kadastraal aangeduid als [...], een einde te maken aan de met het Bouwbesluit 2003 strijdige staat van het Bestuursdwangbeschikking funderingsherstel pand door binnen 12 weken na dagtekening van dit besluit de fundering van het pand zodanig te hebben hersteld dat het pand weer voldoet aan de normen van het Bouwbesluit. [...]”

Basis voor het handhavingsbesluit was dus het Bouwbesluit 2003, zoals geldende op het moment van nemen van het besluit. In de beslissing op het bezwaarschrift van de eigenaar van het betreffende pand d.d. 13 juni 2013 wordt echter verwezen naar de voorschriften inzake constructieve veiligheid Bouwbesluit 2012 en ook in de uitspraak wordt gesproken over het Bouwbesluit 2012 en daarin aangewezen norm NEN 8700. Alvorens wordt ingegaan op de bepalingsmethode inzake het voldoen aan de minimale voorschriften voor bestaande bouw dient helder te zijn welke voorschriften en daarmee welke bepalingsmethoden van toepassing zijn in deze casus.

Het primaire besluit is genomen op het moment dat het geldende recht het Bouwbesluit 2003 betrof. Per 1 april 2012 is het Bouwbesluit 2012 in werking getreden met in hoofdstuk 9 overgangsrecht gericht op lopende procedures. Het algemene overgangsrecht is vastgelegd in artikel 9.1 van het Bouwbesluit 2012.

Artikel 9.1 Algemeen overgangsrecht

1. Op een aanvraag om vergunning voor het bouwen, ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, alsmede op enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een beslissing over een dergelijke aanvraag, blijven de voorschriften en van het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, paragraaf 2 van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels, de bouwverordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de wet en de daarop berustende bepalingen van toepassing, zoals deze luiden op het tijdstip waarop de aanvraag werd ingediend.

2. *Op een aanvraag om vergunning voor brandveilig gebruik, ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, alsmede op enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een beslissing over een dergelijke aanvraag, blijven de voorschrift en van het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en de daarop berustende bepalingen van toepassing, zoals deze luiden op het tijdstip waarop de aanvraag werd ingediend.*
3. *Op een aanvraag om omgevingsvergunning voor het slopen als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, onder a, van de Wabo, ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, alsmede met betrekking tot enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een beslissing over een dergelijke aanvraag, blijven de voorschrift en van de bouwverordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de wet en de daarop berustende bepalingen van toepassing, zoals deze luiden op het tijdstip waarop de aanvraag werd ingediend. Een dergelijke vergunning wordt aangemerkt als een sloopmelding als bedoeld in artikel 1.26.*
4. *Op een gebruiksmelding als bedoeld in artikel 2.12.1, eerste lid, van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, gedaan voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, alsmede op enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een beslissing over een dergelijke melding, blijven de voorschrift en van het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en de daarop berustende bepalingen van toepassing, zoals deze luiden op het tijdstip waarop de melding werd gedaan. Een dergelijke melding wordt aangemerkt als een gebruiksmelding als bedoeld in artikel 1.18.*
5. *Op een door de bouwverordening, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de wet vereiste sloopmelding, gedaan voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, alsmede op enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een beslissing over een dergelijke melding, blijven de voorschrift en van de bouwverordening en de daarop berustende bepalingen van toepassing, zoals deze luiden op het tijdstip waarop de melding werd gedaan. Een dergelijke melding wordt aangemerkt als een sloopmelding als bedoeld in artikel 1.26.*
6. *Op een aanvraag om vergunning voor het bouwen of voor brandveilig gebruik, een gebruiksmelding of een sloopmelding, gedaan voor het tijdstip waarop een wijziging van dit besluit in werking treedt, alsmede met betrekking tot enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een beslissing omtrent een dergelijke aanvraag of melding, blijven de voorschrift en van dit besluit en de daarop berustende bepalingen van toepassing, die golden op het tijdstip waarop de aanvraag of melding werd gedaan.*

De strekking artikel 9.1 is dat de van toepassing zijnde voorschriften worden bepaald door het moment van indienen van een aanvraag om een besluit of het doen van een melding. De leden 1 tot en met 6 regelen dit voor achtereenvolgens de vergunning voor het bouwen, de vergunning brandveilig gebruik, de vergunning voor het slopen, de melding brandveilig gebruik, de sloopmelding en voorschriften die hieraan zijn verbonden.

den. Aangezien het primaire besluit hier een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang betrof – en niet een bezwaar of beroep tegen de verleende vergunning voor funderingsherstel – is geen sprake van overgangsrecht in het Bouwbesluit 2012 dat de voorschriften Bouwbesluit 2003 van toepassing verklaart. In het bestuursrecht geldt het uitgangspunt dat het recht toegepast dient te worden dat van kracht is op het moment dat een besluit door een bestuursorgaan wordt genomen (vergelijk ABRS 1 oktober 2014, *ECLI:NL:RVS:2014:3571*, r.o. 1.1). Om die reden is terecht uitgegaan van het Bouwbesluit 2012.

Bij het primaire besluit verwees men naar het Bouwbesluit 2003, waarin wordt verwezen naar NEN 6700 voor het vereiste veiligheidsniveau en NEN 6702 voor de aan te houden belastingen. Zowel het besluit op bezwaar als de uitspraak in beroep zijn uitgegaan van het Bouwbesluit 2012 waarin wordt verwezen naar NEN 8700 voor het veiligheidsniveau en NEN-EN 1991 voor de belastingen. Ten overvloede overwegen wij ten aanzien van deze normen, dat zowel NEN 6700 als NEN 8700 eenzelfde uitgangspunt hebben: het aangeven van een minimaal veiligheidsniveau. Zoals uit de toelichting op het Bouwbesluit 2012, afdeling 2.1, blijkt heeft de wetgever nadrukkelijk geen wijziging beoogd met het aanwijzen van de Eurocodes in plaats van de voorheen toegepaste TGB-reeks:

“In principe is met de invoering van de Eurocodes inclusief de bijbehorende nationale bijlagen, afdeling 2.1 Algemene sterkte van de bouwconstructie, vergeleken met de gelijknamige afdeling uit het Bouwbesluit 2003 inhoudelijk ongewijzigd gebleven.”

Feitelijk is hiermee de vraag welke voorschriften van toepassing zijn zowel juridisch als technisch gezien niet relevant.

3.2 Bepalingsmethode NEN 8700

Het Bouwbesluit 2012 stelt in artikel 2.6 dat een bestaand bouwwerk gedurende de restlevensduur voldoende bestand is tegen de daarop werkende krachten. Welke krachten dit zijn en hoe dit moet worden bepaald is gesteld in de artikelen 2.7 en 2.8:

Artikel 2.7 Fundamentele belastingscombinaties

Een bouwconstructie bezwijkt niet gedurende de in NEN 8700 bedoelde restlevensduur bij de fundamentele belastingscombinaties als bedoeld in NEN 8700.

Artikel 2.8 Uiterste grenstoestand

- 1. Het niet bezwijken als bedoeld in artikel 2.7 wordt bepaald volgens NEN 8700.*
- 2. Bij een niet in een woongebouw of logiesgebouw gelegen woonfunctie of logiesfunctie kan het bepalen van het niet bezwijken als bedoeld in artikel 2.7 rekening worden*

gehouden met de stabiliteitsvoorziening van een op een aangrenzend perceel gelegen gebruiksfunctie van dezelfde soort.

De systematiek van het Bouwbesluit 2012 leidt er toe dat een fundering voldoet aan het gestelde in artikel 2.6 – de functionele eis – als dit is bepaald volgens NEN 8700 waarbij de in die norm aangehouden belastingcombinaties moeten worden aangehouden. Op grond van bijlage I van de Regeling Bouwbesluit 2012 moet worden uitgegaan van NEN 8700: 2011.

Het toepassingsgebied van NEN 8700 is het berekenen van bestaande constructies. In de norm worden twee verschillende situaties beschreven: verbouw en afkeur. Het verbouwniveau kent een één op één relatie met de verbouwvoorschriften in het Bouwbesluit 2012 (zie ook artikel 1.12, Bouwbesluit 2012) terwijl het afkeurniveau overeenkomt met de minimale eisen die het Bouwbesluit 2012 stelt aan bestaande bouw. Voldoet een constructie niet aan het *afkeurniveau* uit NEN 8700 dan is daarmee voldoende kenbaar dat niet aan de voorschriften bestaande bouw in het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan.

De algemene regel op grond van NEN 8700 is dat de sterkte van een constructie groter moet zijn dan de belasting op dit constructie, vermenigvuldigd met een belastingfactor. Bij de berekening van een bestaande constructie moet rekening gehouden worden met de volgende belastingen (paragraaf 4.1.1 van NEN 8700):

Belastingen moeten afhankelijk van hun variatie in de tijd als volgt zijn ingedeeld:

- *blijvende belastingen (G), bijvoorbeeld eigengewicht van constructies, vast materieel en wegdek, en nietrechtstreekse belastingen veroorzaakt door krimp en ongelijke zettingen;*
- *veranderlijke belastingen (Q), bijvoorbeeld belastingen werkend op vloeren, balken en daken van gebouwen, temperatuur-, wind- of sneeuwbelastingen;*
- *buitengewone belastingen (A), in geval van toetsing op afkeurniveau uitsluitend zijnde brand.*

De belastingfactoren die aangehouden moeten worden, zijn afhankelijk van het doel van de berekening en van de gevolgklasse waarin een bouwwerk is ingedeeld. In geval van woningen wordt uitgegaan van de laagste gevolgklasse. De belastingfactoren voor de bepaling of aan het afkeurniveau wordt voldaan wordt gegeven in tabel A1.2(C) van bijlage A1 bij NEN 8700.

Als de belastingfactoren en de belastingen zijn bepaald wordt voor de berekening op wel of niet aan het afkeurniveau wordt voldaan verwezen naar NEN-EN 1990 (onderdeel van de zogenoemde Eurocodes). De uiteindelijke berekening betreft – kortweg – of in ui-

terste grenssituatie sprake is van een evenwicht tussen sterkte / draagkracht en de belasting, verhoogd vermenigvuldigd met een belastingfactor γ . In geval van een fundering betreft het dus de berekening of een fundering sterk genoeg is om het gewicht van een bouwwerk (G) en de veranderlijke belasting op dat gebouw (Q) te dragen. Omdat sprake is van een *uiterste grenstoestand* hoeft geen rekening gehouden te worden het gelijktijdig optreden van de belastingen; de grootste is maatgevend: -

$$\text{Sterkte fundering} > \gamma_{Gj} \times G \quad \text{of} \quad \text{Sterkte fundering} > \gamma_{Q,i} \times Q$$

De belastingen op de funderingen kunnen worden bepaald door het maken van een gewichtsberekening (G) en het bepalen van de (veelal maatgevende) windbelasting (Q) op een gebouw. De sterkte van de fundering kan worden bepaald door uit archiefmateriaal of uit destructief onderzoek (ontgraven) te bepalen hoe de fundering is opgebouwd.

Aangezien ontgraven niet altijd een optie is, zoals ook in onderhavige casus waar ontgraven een te groot risico op bezwijken zou zijn, en omdat archiefmateriaal van oudere panden ontbreekt, wordt in veel gevallen gewerkt met alternatieve bepalingsmethoden. Paragraaf 3.3 bespreekt dergelijke methoden en past deze toe op de betreffende woning.

3.3 Gangbare alternatieve bepalingsmethoden

Funderingsproblemen kunnen ontstaan door uiteenlopende oorzaken. Kort samengevat zijn dit de meest voorkomende oorzaken in de gemeente Zaanstad:

- Aantasting door bacteriën;
- Aantasting door schimmels;
- Verbouwingen en wijziging van het gebruik;
- Negatieve kleef.

Door deze oorzaken neemt het draagvermogen van de fundering met het verstrijken der jaren af, wat zich vertaalt in zakking en – bij ongelijkmatige zakking – constructieve schade aan de constructie. De kennis en ervaring met de situatie in onder meer Zaanstad maakt dat ook zonder uitgraven en herberekening een oordeel te geven is over de staat van de constructie. In de volgende paragrafen wordt een tweetal alternatieve bepalingsmethoden besproken en wordt aangegeven wat het resultaat van toepassing van die bepalingsmethoden in deze casus is.

3.3.1 F3O-richtlijn *Onderzoek en beoordeling houten paalfunderingen onder gebouwen*

Door SBRCURned is in samenwerking met F3O - Organisatie Onafhankelijk Onderzoek Funderingen – een richtlijn ontwikkeld voor het beoordelen van houten paalconstructies.

ties. De handreiking is opgesteld door specialisten op het gebied van houten paalfunderingen en wordt door veel gemeenten gebruikt in de het kader van de beoordeling van de kwaliteit van funderingen en de noodzakelijke herstelactiviteiten. De toepassing van de methode van F3O op onderhavige casus levert als oordeel op dat de fundering moet worden geclassificeerd als 'onvoldoende'. Een toelichting op de toegepaste methodiek is hierna opgenomen. Hierbij is gebruik gemaakt van de volgende documenten:

- F3O/CURNET/SBR: Richtlijn onderzoek en beoordeling van houten paalfunderingen onder gebouwen september 2012 [1];
- Risicoanalyse werkzaamheden [...] 19 juni 2009, Wareco ingenieurs [2];
- Meetrapport monitoring paalfundering v 1.5, [...], 20-6-2011, Gemeente Zaanstad [3];
- Beslissing op bezwaar, 13 jun 2013, Gemeente Zaanstad [4].

3.3.2 Beoordeling fundering [...]

Archiefonderzoek

In [2] wordt gesteld dat het pand rond 1900 is gebouwd en het funderingstype niet bekend is. Aangenomen is dat sprake is van een houten paalfundering met palen op het eerste zandbed met een gemetselde ringbalk. Deze veronderstelling wordt aannemelijk geacht daar dit de voor deze periode gebruikelijke bouwwijze was in deze regio. Het casco is opgebouwd uit dragende metselwerkwanden met een houten balklaag.

Visuele inspectie

[2] stelt: *"het pand vertoont een zeer forse zakking en scheefstand richting rechter zijgevel wat wijst op een aanwezig funderingsprobleem aan deze zijde. De voorgevel is geheel gerenoveerd middels stucwerk. In het gevelwerk zijn ondanks de forse verzakking incidentele fijne tot lichte werking- en zettingsscheurtjes aanwezig"*

Gegevens met betrekking tot de binnenzijde zijn ons niet bekend. Duidelijk is dat de gevel constructieve schade vertoont.

Scheefstandmetingen

De scheefstand van een pand kan worden vastgesteld door middel van een zogenoemde lintwaterpassing. Bij een lintvoegwaterpassing worden vervormingen van horizontaal aangelegde delen van een bouwwerk – zoals voegen en lateien – ingemeten om scheefstand te bepalen. Op basis van de lintvoegwaterpassing kan de vervormingen aan het pand (gehele pand en rotaties) worden vastgelegd. De mate van rotatie is een maat voor de constructieve schade die is ontstaan bij een bestaand gebouw.

De lintvoegwaterpassing van het pand laat een grote scheefstand te zien. Over een breedte van de voorgevel (6000mm) wordt een scheefstand van 120mm gemeten. Dit

geeft een rotatie van $120 / 6000 = 1:50$. Op grond van de F3O-methodiek – tabel 2 in [1] – wordt een dergelijke scheefstand getypeerd aan ‘zeer grote constructieve schade’.

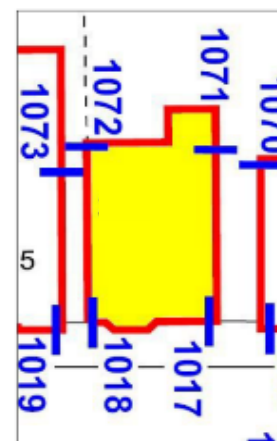
Tabel 2.

Rotatie	Schadetypering	Benaming
< 1:300	Geen	Nihil
1:300 tot 1:200	Architectonisch	Klein
1:200 tot 1:100	Architectonisch	Matig
1:100 tot 1: 75	Constructief	Groot
> 1:75	Constructief	Zeer groot

Tabel: scheefstanden uit [1]

Nauwkeurigheidswaterpassing

Het doel van een nauwkeurigheidswaterpassing is het vaststellen van de zakkingsnelheid van een constructie gedurende een langere periode. Hiertoe worden in een pand meetpunten (bouten) aangebracht die periodiek worden ingemeten om zo de zetting van de verschillende punten te bepalen. Het pand bevat 4 meetpunten die de afgelopen jaren op regelmatige basis zijn ingemeten (zie figuur 3). In de periode tussen augustus 2004 en maart 2013 zijn 22 metingen uitgevoerd. In [3] zijn de meetgegevens uitgebreid gerapporteerd. Een korte samenvatting van de zakkingsnelheid, bepaald op basis van de eerste en de laatste meting, laat zien dat de zakking fors is: 2 van de 4 punten zijn gemiddeld meer dan 14mm per jaar gezakt. De zakking is ook weergegeven in figuur 3 hiernaast.



Meetpunt	Zakking (totaal, mm)	Metingen sinds	Zakkingssnelheid (gemiddelde mm/jr)
5160.1017	-107	16-08-2004	-14,1
5160.1018	-24,7	16-08-2004	-3,1
5160.1071	-36,2	10-09-2009	-14,2
5160.1072	+1,2	10-09-2009	+0,4

Tabel: resultaten nauwkeurigheidswaterpassing

Op grond van de F3O systematiek wordt de zakkingsnelheid – tabel 3 uit [1] – geclassificeerd worden als *zeer groot* vanaf een gemiddelde zakking van 4 mm per jaar.

Figuur 3: locatie meetpunten en gemeten zakking

Tabel 3.

Zakking [mm/jaar]	Benaming
tot 0,5	Nihil
0,5 tot 2	Klein
2 tot 3	Matig
3 tot 4	Groot
> 4	Zeer groot

Tabel: zakkingsnelheden uit [1]

Omgevingsfactoren en grondwaterstandmetingen

Bij ons zijn geen omgevingsfactoren en/of grondwaterstandmetingen bekend die invloed zouden hebben op het pand.

Funderingsinspectie

In [4] pagina 5 wordt gesteld dat:

“Gezien de grote reeds aanwezige vervormingen heeft Wareco niet kunnen uitsluiten dat op het moment gevaarlijke situaties aanwezig waren. Wareco heeft dan ook iedere verdere beroering van de grond nabij het pand ontraden. Dit maakt o.a. de uitvoering van een nadere funderingsinspectie niet meer als verantwoord kon worden beschouwd”.

Bij voorkeur wordt een fundering ontgraven zodat de houten delen van de fundering ingemeten kunnen worden en de constructie rekenkundig exact getoetst kan worden aan de NEN 8700, “Beoordeling van de constructieve veiligheid van een bestaan bouwwerk bij verbouw en afkeuren”. Maar in deze situatie was het – gezien de ontwikkeling van de zakking – inderdaad niet verantwoord de fundering te ontgraven. Feitelijk is er geen evenwicht (de fundering zakt snel), waardoor een kleine verstoring kan een instabiele situatie creëren.

Beoordeling functioneren houten paalfundering

De kwaliteit van de fundering wordt beoordeeld op basis van de waardering van de verschillende onderdelen van het funderingsonderzoek volgens de F3O-richtlijn. Voor een een van de onderdelen uit de richtlijn is een toetsingskader gegeven, voor een aantal andere onderdelen vindt de beoordeling plaats op basis van een deskundigenoordeel. De uiteindelijke uitspraak inzake de staat van de fundering is in onderstaande tabel te zien.

Tabel 7 Resultaat funderingsonderzoek.

Classificatie	Omschrijving	Handhavingstermijn
Ruim voldoende	Binnen 25 jaar is nauwelijks (extra) scheurvorming of (extra) scheefstand te verwachten, verhoging belasting mogelijk (wel rekentechnisch onderbouwen).	>25 jaar
Voldoende	Binnen 25 jaar zijn geringe onderlinge zakkingsverschillen te verwachten, geringe verhoging belasting van 3% tot maximaal 5% mogelijk.	>25 jaar
Matig	Binnen 25 jaar zijn onderlinge zakkingsverschillen te verwachten (houd rekening met aanvullende zakkingen en scheurvorming), verhoging belasting niet mogelijk.	10 - 15 jaar
Onvoldoende	Onderlinge zakkingsverschillen zijn te verwachten die leiden tot schade aan casco, herstel noodzakelijk.	0 - 5 jaar

Tabel: resultaat funderingsonderzoek uit [1]

In de toelichting op het bepalen van het eindoordeel wordt op pagina 28 van [1] gesteld:

“Heeft een bouwwerk onvoldoende draagkracht en/of een instabiele funderingsconstructie en/of een rotatie van $> 1:75$ en/of grote zakking en/of een zakkingsnelheid van $> 4\text{mm/jaar}$, dan is de beoordeling negatief (onvoldoende volgens tabel 7)”.

Het pand [...] moet op basis van de F3O-richtlijn als onvoldoende worden beoordeeld aangezien uit het funderingsonderzoek blijkt dat:

- de rotatie 1:50 is
- de totale zakking plaatselijk meer dan 100mm is
- de zakking gemiddeld meer dan 14mm per jaar is

Op basis van de gegevens en onderzoeken, zoals weergegeven in deze paragraaf, komen we op basis van de waarden gegeven in de F3O-richtlijn tot de conclusie van de fundering van het pand [...] als onvoldoende moet worden beoordeeld. Aan deze beoordeling is in de F3O-richtlijn een handhavingstermijn gekoppeld van 0-5 jaar. Gezien de forse overschrijding van de gegeven grenswaarden direct herstel noodzakelijk, mede gezien de uit de zakkingsmeting blijken instabiliteit van de fundering.

3.3.3 Beleidslijn Toezicht en handhaving funderingen Zaanstad 2012

De gemeente Zaanstad hanteert bij het beoordelen van de staat van funderingen de *Beleidslijn Toezicht en handhaving funderingen Zaanstad 2012*. De *Beleidslijn* bevat, naast onder meer een beschrijving van de (juridische) rollen van eigenaar en gemeente, in hoofdstuk 4 een beschrijving op welke wijze de toetsing van een fundering aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Bijlage 2 van de *Beleidslijn* – Toetsingcriteria, toetsing en toepassing – geeft een beschrijving van de te beoordelen criteria om te komen tot een

oordeel over de staat van een fundering. Voor alle criteria¹ is beschreven wat het doel van het onderzoek is, hoe het moet worden uitgevoerd en wat het oordeel over de fundering is gegeven het resultaat van het onderzoek. In aanvulling hierop is in bijlage 3 een uitvoeringsprotocol beschreven voor de monitoring van funderingen opgenomen. De combinatie van beleidslijn, criteria en onderzoeksprotocol zijn tezamen een aanpak voor de beoordeling van een funderingsconstructie die voldoende kenbaar maken of aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 wordt voldaan.

De Beleidslijn van de gemeente Zaanstad is gebaseerd op de hiervoor beschreven aanpak van F30 waarbij de criteria en grenswaarde voor de beoordeling zijn gekoppeld op de specifieke situatie in Zaanstad. Zo stelt Zaanstad dat de criteria om over te gaan tot afkeuring van een fundering in de methodiek van F30 te strikt zijn voor de Zaanse situatie. Ook ten opzichte van de *Beleidslijn Toezicht en handhaving funderingen Zaanstad 2012*, waar pas vanaf zakkingsnelheden groter dan 8 mm/jaar gesproken wordt van 'zeer grote' zakking, is een zakkingsnelheid van 14mm/jaar echter extreem groot.

Toepassing van de *Beleidslijn* op de beschikbare informatie uit het inspectierapport van het pand in deze casus leidt tot het volgende oordeel:

Onderhavige casus	Oordeel obv <i>Beleidslijn</i>
Rotatie 1:50	Zeer grote rotatie (> 1:75) met constructieve schade
Scheefstand 1:50	Zeer groot (> 1:75)
Gemiddelde zakking per jaar > 14mm	Onacceptabel (> 8mm per jaar)

Binnen de beoordelingssystematiek van de gemeente Zaanstad is hiermee sprake van een fundering in de slechtste categorie. De praktijk in de gemeente Zaanstad laat zien dat funderingen die op grond van deze methodiek zijn 'afgekeurd' bij herstel ook daadwerkelijk bleken te zijn bezwaken. De foto's hieronder laten (ter referentie) dit voor een viertal panden in de gemeente zien.

¹ archiefonderzoek, inpandige inspectie, gevelinspectie, lintvoegwaterpassing, loodmeting, nauwkeurigheidswaterpassing en funderingsinspectie



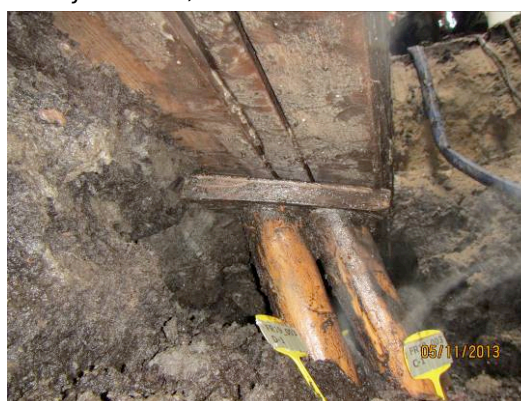
Groene Jagerstraat, Westzaan



Oostzijde 238 b-c, Zaandam



Stationsstraat 46, Zaandam



Zuiderven 13, Zaandam

3.4 Een kwalitatieve beoordeling van de casus op basis van de criteria in NEN 8700

Zowel de 3FO systematiek als de *Beleidslijn* van de gemeente Zaanstad leggen een relatie met de functionele eis van het Bouwbesluit 2012 inzake de constructieve veiligheid. Een relatie met de prestatie-eis uit NEN 8700 wordt indirect gelegd, zoals blijkt uit de tekst in hoofdstuk 4 van de *Beleidslijn*:

Genoemde voorschriften [uit het Bouwbesluit 2012] betreffen de zogenaamde functionele eis waaraan een bestaande bouwconstructie dient te voldoen. Om te beoordelen of een bestaande houten paalfundering constructief nog voldoet zou deze theoretisch in zijn geheel moeten worden doorgerekend op draagkracht. Voor het uitvoeren van een betrouwbare berekening zijn echter veel technische details over de feitelijke staat van de fundering noodzakelijk. Omdat toereikend archiefmateriaal over het algemeen ontbreekt, zal een groot deel van de fundering moeten worden blootgelegd om over de noodzakelijke gegevens te kunnen beschikken. Dit is niet alleen zeer kostbaar maar vaak ook praktisch onuitvoerbaar. Zeker als het bouwwerk bovengronds ernstige gebreken vertoont die in verband kunnen worden gebracht met problemen in de funde-

ring, is een dergelijke ontgraving vaak niet zonder risico's voor de stabiliteit van de constructie

[...]

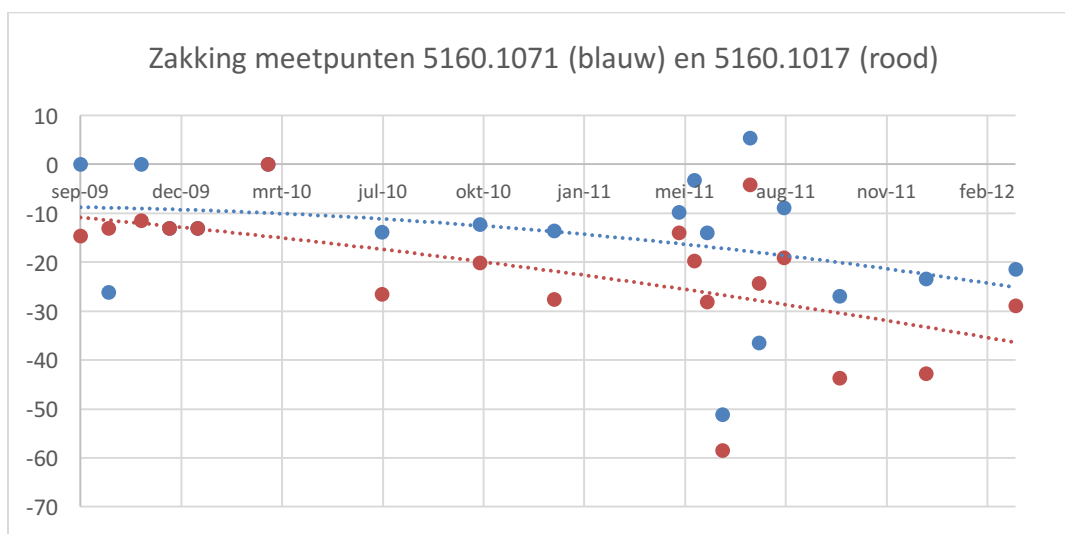
Om in de praktijk op een alternatieve wijze een betrouwbaar inzicht te krijgen over het functioneren van de fundering in relatie tot de veiligheid dient gebruik te worden gemaakt van een meer praktische onderzoeksmethode waarbij vooral de gedragingen van het bovengrondse deel van het bouwwerk worden geanalyseerd en beoordeeld. Daarbij kan met behulp van de bevindingen met behulp van concreet benoemde criteria worden getoetst of de fundering nog als voldoende veilig kan worden beschouwd.

Het uitgangspunt van Zaanstad – en ook van de F3O-methodiek en van alle andere niet-destructieve inspectiemethodieken – is dat een bepaalde zakking al dan niet in combinatie met een rotatie / verdraaiing van de bovenbouw van een bouwwerk leidt tot de conclusie dat niet meer aan de voorschriften wordt voldaan. Zaanstad voegt daaraan toe dat in veel gevallen – zo ook in onderhavige casus – het benodigde destructieve onderzoek en de ontgraven te grote risico's met zich meebrengen daar waar de stabiliteit van de fundering toch al in het geding is.

De vraag is in hoeverre de gedragingen van het bovengrondse deel van een bouwwerk te relateren zijn aan de eisen waaraan de fundering moet voldoen. In hoeverre maken zakking, rotatie en schadebeeld voldoende kenbaar dat niet aan de voorschriften wordt voldaan? Ter beantwoording van deze vraag wordt gekeken naar de basiseis die op grond van NEN 8700 aan een constructie wordt gesteld: is de sterkte van de constructie tenminste even groot als de belastingen die op die constructie werken vermenigvuldigd met een belastingfactor? In formulevorm wordt de eis in geval van een toets aan het afkeurniveau (zie paragraaf 3.2) weergegeven door de volgende evenwichtssituatie:

$$\text{Sterkte fundering} > \gamma_{Gj} \times G \quad \text{of} \quad \text{Sterkte fundering} > \gamma_{Q,1} \times Q$$

Het bestaan van zakking is één van de factoren op basis waarvan kan worden vastgesteld of het afkeurniveau wordt overschreden, zij het niet de enige (zie hierna). In deze casus is echter geen sprake van een kortlopende metingen maar monitoring gedurende een jarenlange periode. De conclusie dat kenbaar is dat niet aan de voorschriften wordt voldaan is dan ook niet gebaseerd op de totale zakking maar op de voortschrijdende zakkingen en de snelheid waarmee het pand zakt. In onderstaande grafiek is de zakking van de twee meetpunten aan de linkerzijde van het pand gegeven per meting in de periode september 2009 – maart 2012. De metingen laten een relatief grote spreiding zien waarbij echter nadrukkelijk sprake is van een toenemende zakkingsnelheid.



Uit de grafiek kan geconcludeerd worden dat geen sprake is van een evenwichtssituatie als bedoeld in de prestatie-eis van NEN 8700. Zeker als in ogenschouw wordt genomen dat moet worden uitgegaan van de daadwerkelijke zakkingen, zoals gesteld in paragraaf 4.1.2 van NEN 8700:

Voor de beoordeling of het afkeurniveau is onderschreden, moeten waar mogelijk de feitelijke zettingen zijn beschouwd en niet de rekenkundige.

Wil de fundering van het pand minimaal voldoen aan het afkeurniveau dan zou een berekening van die fundering op basis van NEN-EN 1990 en belastingen volgens NEN 8700 moeten leiden tot een berekende zakking van ruim 100mm op één punt van de fundering moeten hebben terwijl de overige punten beduidend minder zakking. Een dergelijke uitkomst is voor een berekening van de uiterste grenstoestand niet mogelijk met de fundering die hier aanwezig is. Om een evenwichtssituatie met een dergelijke scheefstand te kunnen bereiken zal de fundering de door de scheefstand ontstane (trek)krachten moeten kunnen opnemen. Dit is met een houten paalfundering onder gemetselde poeren niet mogelijk.

Bijkomende ongunstige situatie is dus dat het pand niet gelijkmatig zakt. De meetbouten op de rechter gevel zakken extreem snel terwijl de andere gevel nauwelijks / zeer beperkt zakt (zie figuur 3). Hierdoor ontstaan zeer grote zakkingsverschillen snelheden welke zeer ongunstig zijn voor een constructie (vergelijk de foto's van de referentiesituatie op pagina 34). Met name metselwerkconstructies kunnen deze vervormingen niet volgen zonder grote schade. In relatie tot deze rotaties en onregelmatige zakkingen stelt NEN 9997 (Geotechnisch ontwerp van constructies - Deel 1: Algemene regels) in paragraaf 2.4.9:

Voordat zich de uiterste grenstoestand voordoet in het geotechnische deel van de bouwconstructie kan in andere delen van de bouwconstructie een uiterste grenstoestand worden overschreden, als gevolg van grote verplaatsingen in de fundering.

[...]

Als eis voor de uiterste grenstoestand (UGT) type B wordt van een relatieve rotatie β van maximaal 1:100 aangehouden.

De gemeten scheefstand (rotatie) van de constructie van het pand is 1:50, een factor twee groter dan dat in norm als uiterste grenstoestand wordt genoemd. Het overschrijden van de uiterste grenstoestand leidt tot strijdigheid met artikel 2.8 van het Bouwbesluit 2012.

Zowel de aanwezigheid van niet gestabiliseerde zakkingen als van een grote rotatie in de gevel hebben dus een directe relatie met de prestatie-eisen in NEN 8700 en het Bouwbesluit 2012. Het aantonen dat een bouwwerk met toenemende snelheid zakt maakt in combinatie met de aanwezige rotatie dan ook voldoende kenbaar dat niet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 voor bestaande bouw is voldaan.

4. CONCLUSIE

In dit rapport hebben wij aangetoond dat zowel het Bouwbesluit 2012, de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van het Bouwbesluit als ook de jurisprudentie zich niet verzetten tegen het toepassen van een alternatieve bepalingsmethode in de plaats van de in het Bouwbesluit 2012 aangewezen bepalingsmethode. Naar onze mening is de Rechtbank Noord-Holland er aan voorbij gegaan dat er wel degelijk op andere wijze dan de in de NEN-norm voorgeschreven bepalingsmethode kan worden vastgesteld of aan een prestatie-eis uit het Bouwbesluit kan worden voldaan. Voor een op amateuristische wijze in elkaar geknutselde elektrische installatie in een hennepkwekerij is geen uitputtend onderzoek noodzakelijk om aan te tonen dat niet aan de NEN 1010 wordt voldaan. Voor een brandscheiding met gaten en kieren is geen beproeving in een laboratorium nodig om tot het oordeel te komen dat er onvoldoende WBDBO volgens de NEN 6068 aanwezig is. Een dak of gevel met een gat hoeft niet besproeid te worden conform de NEN 2778 om te constateren dat het dak of de gevel niet waterdicht is. Deze benaderingswijze is blijkens de door ons aangehaalde voorbeelden ook door de bestuursrechter geaccepteerd.

In het geval van de aangewezen bepalingsmethode voor de sterkte van bestaande bouwconstructies – NEN 8700 – hebben wij daarnaast aangetoond dat de door de gemeente Zaanstad gehanteerde alternatieve bepalingsmethode uitgaat van dezelfde prestaties als benoemd in die norm.

Indien de *Beleidslijn Toezicht en handhaving funderingen Zaanstad 2012* wordt toegepast op onderhavige casus resulteert dit in een classificatie die aanleiding is tot het direct treffen van maatregelen. Zoals wij in dit rapport hebben aangetoond maakt toepassing van die bepalingsmethode daarmee voldoende kenbaar dat niet aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012, bestaande bouw, is voldaan. Voor de motivering hiervan is geen beroep op artikel 1.3, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 noodzakelijk, omdat voldoende kenbaar is dat niet aan de van toepassing zijnde functionele eis met bijbehorende prestatie-eis wordt voldaan.