



FOTO: HUNK DE KOCK

De omstandigheid dat de kamers met logiesfunctie moeten worden aangemerkt als beschermd subbrandcompartimenten, betekent niet dat alle werkzaamheden aan de muren, vloeren of plafonds van die kamers vergunningplichtig zijn. Foto betreft niet de besproken uitspraak.

VERGUNNINGPLICHT VERANDERING (BESCHERMD SUB) BRANDCOMPARTIMENT

Wanneer is het verbouwen van een (beschermd sub)brandcompartiment vergunningplichtig? Daarover deed op 15 juli 2026 de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak. Dit naar aanleiding van het hoger beroep tegen een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland. Hoewel de uitspraak nog zag op de uitleg van het oude recht, is die ook voor de uitleg van de huidige regels relevant.

TEKST JACCO HUIJZER

Een bestaand hotel werd verbouwd, waarbij zonder omgevingsvergunning werkzaamheden werden uitgevoerd aan onder meer wanden, plafonds, vloeren, deuren en kozijnen. Dit met het oog op een functiewijziging van hostel naar familiehôtel en het verbeteren van de

brandveiligheid. Op de begane grond werden ruimten verbouwd ten behoeve van nieuwe hotelkamers, terwijl op de eerste en tweede verdieping werkzaamheden plaatsvonden aan de wanden en plafonds van bestaande logieskamers. Naar aanleiding van een controle op 2 augustus 2022 heeft het college van

burgemeester en wethouders van Utrecht een mondelinge bouwstop opgelegd wegens het zonder omgevingsvergunning uitvoeren van bouwwerkzaamheden. Deze bouwstop is bij besluit van 5 augustus 2022 op schrift gesteld. Daarbij zijn tevens een sloopstop en een last onder dwangsom opgelegd. De



eigenaar heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt en verzocht om rechtstreeks beroep bij de rechtbank. Bij uitspraak van 8 september 2022 oordeelde de voorzieningenrechter voorlopig dat de uitgevoerde werkzaamheden vergunningplichtig waren, maar schorste het handhavingsbesluit wel voor zover de bouwstop en de last onder dwangsom betrekking hadden op vergunningvrije werkzaamheden.¹

Bij besluit van 15 december 2022 heeft het college het handhavingsbesluit gewijzigd en ingestemd met rechtstreeks beroep. De rechtbank Midden-Nederland heeft bij uitspraak van 28 november 2023 het beroep gegrond verklaard en zowel het besluit van 5 augustus 2022 als het wijzigingsbesluit van 15 december 2022 vernietigd, omdat de overtredingen niet waren komen vast te staan en de besluiten bovendien onvoldoende duidelijk waren geformuleerd. De rechtbank overwoog in eerste aanleg dat voor de vergunningplicht niet bepalend is of werkzaamheden plaatsvinden aan een brandcompartiment of beschermd subbrandcompartiment, maar of die werkzaamheden leiden tot een wijziging van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering als geheel; zolang de indeling of omvang van de compartimenten niet verandert, zijn de werkzaamheden vergunningvrij.²

HOGER BEROEP

Het college stelde tegen deze uitspraak hoger beroep in bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij uitspraak van 15 juli 2026 heeft de Afdeling het hoger beroep ongegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank bevestigd. Voor de vraag of sprake was van verandering van beschermde subbrandcompartimenten overwoog de Afdeling: *‘De omstandigheid dat de kamers met logiesfunctie moeten worden aangemerkt als beschermde subbrandcompartimenten, betekent niet dat alle werkzaamheden aan de muren, vloeren of plafonds van die kamers vergunningplichtig*



Voor de vergunningplicht is niet bepalend of werkzaamheden plaatsvinden aan een brandcompartiment of beschermd subbrandcompartiment, maar of die werkzaamheden leiden tot een wijziging van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering als geheel. Foto betreft niet de besproken uitspraak.

*zijn. Anders dan het college stelt, volgt dit niet uit de tekst van artikel 3, aanhef en onderdeel 8 van bijlage II van het Bor. Uit die bepaling volgt dat werkzaamheden vergunningplichtig zijn als sprake is van een verandering van de beschermde subbrandcompartimentering. De Afdeling onderschrijft het oordeel van de rechtbank, en de overwegingen waarop dat oordeel is gebaseerd, dat van een verandering van de beschermde subbrandcompartimentering pas sprake is indien de indeling van de beschermde subbrandcompartimenten wijzigt.*³

De Afdeling oordeelde vervolgens dat niet was aangetoond dat de uitgevoerde werkzaamheden leidden tot een wijziging van de beschermde subbrandcompartimentering, zodat geen sprake was van vergunningplichtige werkzaamheden en het college niet bevoegd was handhavend op te treden.

KANTTEKENINGEN

Op deze handhavingszaak was op grond van het overgangsrecht het oude recht nog van toepassing; beide handhavingsbesluiten dateerden van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Onder het oude recht was het bouwen van een bouwwerk in beginsel vergunningplichtig (artikel 2.1 lid 1a Wabo), tenzij deze viel onder de uitzonderingen die

in bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) waren gegeven (artikel 2.1 lid 3 Wabo en artikel 2.3 Bor). In artikel 3, onderdeel 8 van het Bor is onder meer aangegeven dat vergunningvrij is ‘een verandering van een bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: (...) b. geen verandering van de brandcompartimentering of beschermde subbrandcompartimentering (...)’.

Kern van het geschil was of door de werkzaamheden de beschermde subbrandcompartimentering van het gebouw werd veranderd, waardoor een omgevingsvergunning voor bouwen vereist zou zijn.

Redeneerfout

De voorzieningenrechter had in de uitspraak van 8 september 2022 als volgt geredeneerd: de bestaande wanden en plafonds hadden onvoldoende WBDBO om van beschermde subbrandcompartimenten te kunnen spreken. Er was dus feitelijk geen sprake van compartimenten, zodat het aanbrengen van brandwerende voorzieningen het veranderen van de compartimentering betekende.⁴ In de bodemprocedure werd daar mijns inziens terecht niet in meegegaan. In die redenering wordt het bestaan van een beschermd subbrandcompartiment afhankelijk gemaakt van de aanwezigheid

van voldoende WBDBO. Dat is echter een redeneerfout. De bouwregelgeving bepaalt dat een logiesverblijf in een beschermd subbrandcompartiment ligt en qua omvang niet groter is dan dat logiesverblijf.⁵ Vervolgens wordt er een WBDBO-eis gesteld.⁶ Uit het ontbreken van voldoende WBDBO kan niet worden afgeleid dat er van compartimentering geen sprake is. Net zomin als er uit de aanwezigheid van WBDBO afgeleid kan worden dat er wel sprake is van compartimentering; het is niet verboden om brandwerende wanden en plafonds te realiseren waar de bouwregelgeving dat niet voorschrijft. De bouwregelgeving bepaalt welke ruimte in een (beschermd sub)brandcompartiment moet liggen en wat daarvan de maximale omvang is. Dit is mede afhankelijk van de gebruiksfunctie, en dus van het (beoogde) feitelijk gebruik van een ruimte. Pas als bepaald is welke ruimte in een compartiment moet liggen en wat de omvang van dat compartiment is, komt de beoordeling van de WBDBO aan de orde. Het bestaan van een compartiment is daarom niet afhankelijk van de feitelijk aanwezige WBDBO; ook wanneer die feitelijk 0 minuten bedraagt, kan nog steeds sprake zijn van een compartiment in de zin van de bouwregelgeving. Een uitspraak waarin compartimentering feitelijk lijkt te worden vereenzelvigd met de aanwezigheid van voldoende WBDBO is ABRS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2111. In die uitspraak leidde de Afdeling enkel uit de mate van bescherming tegen brand die wanden boden af dat er compartimenten aanwezig waren, en dat het slopen van die wanden dus vergunningplichtig was.⁷ Dat de gemeente zich in de onderhavige hoger beroepsprocedure op die uitspraak beriep is daarom wel begrijpelijk; er ligt immers eenzelfde wijze van redeneren aan ten grondslag als de voorzieningenrechter had gehanteerd. De Afdeling overwoog in de uitspraak van 15 juli 2026 wat dit betreft echter slechts dat een verwijzing naar die uitspraak niet opgaat, omdat hier geen sprake is van het verwijderen van muren of het creëren van nieuwe kamers.⁸



Het aanbrengen van voorzetwanden en een dubbele gipsplaat tegen het plafond verkleint de ruimte. Dat soort wijzigingen is echter geen wijziging van de indeling; het moet gaan om meer ingrijpende wijzigingen. Foto betreft niet de besproken uitspraak.

Kernoverweging

De belangrijkste overweging uit deze uitspraak is dat uit artikel 3, onderdeel 8, van bijlage II van het Bor 'volgt dat werkzaamheden vergunningplichtig zijn als sprake is van een verandering van de beschermde subbrandcompartimentering. De Afdeling onderschrijft het oordeel van de rechtbank, en de overwegingen waarop dat oordeel is gebaseerd, dat van een verandering van de beschermde subbrandcompartimentering pas sprake is indien de indeling van de beschermde subbrandcompartimenten wijzigt'.⁹

De rechtsoverweging van Rechtbank Midden-Nederland, waar de Afdeling instemmend naar verwijst, luidt als volgt: 'De rechtbank stelt voorop dat de begrippen brandcompartiment en beschermd subbrandcompartiment uit het Bouwbesluit 2012 verschillen van de begrippen brandcompartimentering en beschermde subcompartimentering in het Bor. Die begrippen zijn in het Bor niet gedefinieerd. In het licht van de toelichting oordeelt de rechtbank dat voor het beoordelen van de omgevingsvergunningplicht enerzijds aansluiting moet worden gezocht bij de definities uit het Bouwbesluit om te bepalen uit welke brandcompartimenten en beschermde subbrandcompartimenten een gebouw bestaat, maar dat anderzijds moet

worden gezien of de indeling van het totaal van brandcompartimenten en beschermde subcompartimenten wijzigt. Uit de formulering compartimentering in het Bor leidt de rechtbank af dat een vergunningplicht pas dan aan de orde is. Een verandering aan een compartiment zelf, zonder dat de omvang daarvan of de indeling van meerdere compartimenten wijzigt, is daarom vergunningvrij in het licht van de eisen die het Bor daaraan stelt. De rechtbank wijkt in zoverre af van het oordeel van de voorzieningenrechter'.¹⁰

Van verandering van de (beschermd sub)brandcompartimentering is dus slechts sprake als de indeling of omvang hiervan verandert.

BETEKENIS VOOR HUIDIG RECHT

Deze uitspraak heeft ook betekenis voor het huidige recht. Een omgevingsvergunning voor bouwen is onder huidig recht vereist voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen (artikel 5.1 lid 2 Omgevingswet). De vergunningplichtige bouwactiviteiten zijn aangewezen in artikel 2.25 (bouwwerken met dak) en artikel 2.26 (bouwwerken zonder dak) van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Een van de criteria voor het aanwijzen van



vergunningplichtige bouwactiviteiten is als de indeling in brandcompartimenten, subbrandcompartimenten of beschermde subbrandcompartimenten wijzigt (artikel 2.26 lid 1 onder c Bbl). Artikel 2.27 bevat hier weer uitzonderingen op: onder andere het gedeeltelijk vernieuwen, veranderen of vergroten van een bouwwerk waarbij de indeling in brandcompartimenten, subbrandcompartimenten of beschermde subbrandcompartimenten niet wijzigt. De zinsnede 'verandering van compartimentering' is in artikel 2.26 en artikel 2.27 ten opzichte van het oude recht gewijzigd naar: wijziging van de indeling in compartimenten. Dat komt overeen met de uitleg die Afdeling aan artikel 3, onderdeel 8, van bijlage II van het Bor geeft. In de toelichting op artikel 2.27 is ook aangegeven dat dit een voortzetting is van die regels.¹¹

Deze uitspraak is ook voor de uitleg van het huidige recht relevant, om meerdere redenen. Allereerst betoogde de gemeente in de hoger beroepsprocedure dat er wel degelijk sprake was van een verandering van de indeling in beschermde subbrandcompartimenten. In de beroepsgronden sloot de gemeente dus aan bij het criterium dat de rechtbank had gebruikt, maar betoogde dat er hier wel sprake was van een wijziging van de indeling. Het college voerde onder meer aan dat in verschillende ruimtes delen van brandwerende plafonds ontbraken en dat de brandwerende vloer op meerdere plaatsen open lag. Ook werden er deuren en kozijnen verwijderd en verplaatst en werden er nieuwe plafonds geplaatst. Als wanden al dan niet gedeeltelijk worden gesloopt of verwijderd, dan wijzigt volgens het college de indeling van de compartimentering. Met deze argumenten werd er feitelijk voortgeborduurd op de hiervoor besproken redeneerfout. De Afdeling ging daar dus niet in mee.

Aard van de werkzaamheden

De uitspraak is verder relevant vanwege de aard van de werkzaamheden die plaatsvonden: er werden ter plaatse van de scheidingen van de beschermde

subbrandcompartimenten voorzetwanden aangebracht en de plafonds werden voorzien van een dubbele gipslaag. Dat betekent onvermijdelijk dat de grens van de beschermde subbrandcompartimenten een aantal centimeters verschoof; voorzetwanden komen naar hun aard nu eenmaal vóór de oorspronkelijke wanden te staan. Hierdoor verkleint de oppervlakte van het compartiment iets. Datzelfde geldt voor het aanbrengen van de dubbele laag gipsplaten tegen het oorspronkelijke plafond; die zullen de verdiepingshoogte een paar centimeter verlagen. Dat soort wijzigingen is blijkbaar geen wijziging van de indeling; het moet gaan om meer ingrijpende wijzigingen. Er hoeft dus niet al te krampachtig met dit criterium omgegaan te worden. Dat is een voor de praktijk bruikbaar gegeven.

Wat niet helemaal duidelijk wordt uit de uitspraak is welke werkzaamheden er nu precies op de begane grond hebben plaatsgevonden: zijn daar nu wel of geen nieuwe hotelkamers gerealiseerd? Het realiseren van nieuwe hotelkamers op een plek waar die nog niet waren, zou zonder meer een wijziging in de indeling van beschermde subbrandcompartimenten moeten zijn. Dat kan ook afgeleid worden uit de toelichting op de regeling van vergunningvrij bouwen in het Bbl. Daarin is onder meer overwogen dat 'bij een toename van het aantal woningen' altijd de indeling in (sub)brandcompartimenten wordt gewijzigd.¹² Waar een hotelkamer een afzonderlijk beschermd subbrandcompartiment is, is een woning een afzonderlijk brandcompartiment.¹³ Een bouwactiviteit waarmee een toename van het aantal hotelkamers wordt gerealiseerd, is dan ook vergunningplichtig. De Afdeling overwoog dat niet is gebleken dat er nieuwe kamers zijn gecreëerd.¹⁴ Het lijkt erop dat het realiseren van nieuwe kamers wel het plan was,¹⁵ maar dat de bouwer hier nog niet aan toegekomen was. De bouwstop heeft dat wellicht voorkomen. Uit de uitspraak kan in elk geval niet worden afgeleid dat het realiseren van nieuwe hotelkamers vergunningvrij is toegestaan.

TOT SLOT

De wetgever heeft met de regels voor vergunningplichtig bouwen in het Bbl feitelijk de uitleg bevestigd die de rechtbank en de Afdeling in deze zaak aan het oude recht hebben gegeven. Voor de praktijk betekent dit dat werkzaamheden aan brandwerende wanden, vloeren of plafonds niet zonder meer vergunningplichtig zijn, ook niet wanneer de brandveiligheid daarmee ingrijpend wordt verbeterd. Het criterium blijft of door die werkzaamheden de indeling van de compartimenten wijzigt. Een wijziging aan een compartimentsscheiding leidt dus niet zonder meer tot een vergunningplichtige bouwactiviteit. ■

OVER DE AUTEUR

MR. ING. JACCO HUIJZER IS ONDERZOEKER BIJ HET NEDERLANDS INSTITUUT PUBLIEKE VEILIGHEID (NIPV).

- 1 Rb. Midden-Nederland 8 september 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3654.
- 2 Rb. Midden-Nederland 28 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6296, r.o. 29.
- 3 ABRS 15 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3923, 202400173/1/A3, r.o. 7.2.
- 4 Rb. Midden-Nederland 8 september 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:3654, r.o. 16.
- 5 Destijds: artikel 2.98 lid 7, artikel 2.99 lid 6 Bouwbesluit 2012. Nu: artikel 3.44 lid 4, artikel 3.45 lid 6 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).
- 6 Destijds: artikel 2.100 lid 2 Bouwbesluit 2012. Nu: artikel 3.47 lid 1 Bbl.
- 7 ABRS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2111, r.o. 3.1.
- 8 ABRS 15 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3923, 202400173/1/A3, r.o. 7.3.
- 9 Idem, r.o. 7.2.
- 10 Rb. Midden-Nederland 28 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6296, r.o. 29.
- 11 Stb. 2022, 145, p. 87.
- 12 Stb. 2024, 369, p. 28.
- 13 Respectievelijk artikel 3.45 lid 6 en artikel 3.38 lid 5 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).
- 14 ABRS 15 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3923, 202400173/1/A3, r.o. 7.3.
- 15 Rb. Midden-Nederland 28 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6296, r.o. 1.