



Certificering bestaande rookbeheersingsinstallaties

Certificering van bestaande rookbeheersingsinstallaties leidt in de praktijk regelmatig tot grote discussies. Als er ergens zo'n installatie aanwezig is, vraagt de gemeente naar het inspectiecertificaat en treedt nogal eens handhavend op als dat ontbreekt. Uit het traject dat vervolgens volgt, blijkt vaak dat er grote kosten gemaakt moeten worden om zo'n certificaat te krijgen. Is dat terecht? Zijn er alternatieven?

Tekst mr. ing. Jacco Huijzer

Een rookbeheersingsinstallatie heeft tot doel om rook en warmte bij een brand uit het bouwwerk af te voeren. Volgens artikel 6.32 lid 2 van Bouwbesluit 2012 moet een bij of krachtens de wet voorgeschreven rookbeheersingsinstallatie voorzien zijn van een geldig inspectiecertificaat dat is afgegeven op grond van het CCV-inspectieschema Rookbeheersingsinstallaties.

Het certificeren van een bestaande rookbeheersingsinstallatie is doorgaans complex en ingrijpend. Een certificerende instelling zal een certificaat alleen verlenen als naar haar oordeel wordt voldaan aan een van de volgende afgeleide doelstellingen uit het CCV-inspectieschema Rookbeheersingsinstallaties:

- tijdig in voldoende mate afvoeren van warmte en rook, of het tijdig en in voldoende mate tegenhouden van rook om veilig vluchten mogelijk te maken, binnen de context van het basisontwerp;
- tijdig in voldoende mate afvoeren van warmte en rook om een binnenaanval door de brandweer mogelijk te maken, binnen de context van het basisontwerp;
- in voldoende mate afvoeren van warmte en rook om na het blussen van de brand door de brandweer nazorg mogelijk te maken, binnen de context van het basisontwerp;
- het verhogen van de bescherming van een bouwwerk en (of) object in geval van blootstelling aan een brand (exposure protection) waardoor de kans op brandoverslag wordt geminimaliseerd en schade aan het bouwwerk en (of) object wordt beperkt, binnen de context van het basisontwerp.

Oude installaties, nieuwe eisen?

Het probleem hierbij is dat de genoemde afgeleide doelstellingen met terugwerkende kracht worden 'geprojecteerd' op een bestaande, oude installatie. Daarvan is niet altijd zeker of die ook vanuit dat oogpunt is aangebracht. Daarbij wordt bovendien de huidige kennis geprojecteerd op een installatie die met de kennis van destijds is ontworpen en aangebracht. Wat heden ten dage als 'tijdig in voldoende mate afvoeren van warmte en rook' wordt beschouwd, wijkt hoogstwaarschijnlijk af van wat men ten tijde van het ontwerpen en aanbrengen van de installatie als uitgangspunt heeft gehanteerd of meende te hanteren.

Er heeft echter een enorme kennisontwikkeling op het gebied van brandveiligheid plaatsgevonden in de loop der jaren. Regelmatig is

bovendien niet meer te herleiden welke uitgangspunten destijds zijn gebruikt bij het ontwerp van de installatie. Normen die in het verleden wel beschikbaar waren, werden bij het ontwerp van installaties niet altijd (volledig) gevolgd. Een voorzieningenniveau werd nogal eens op basis van niet meer te achterhalen vuistregels bepaald, of op basis van niet meer te achterhalen afspraken met de lokale brandweer.

Het projecteren van huidige kennis op een bestaande installatie heeft eigenlijk tot gevolg dat deze installatie als het ware met terugwerkende kracht opnieuw moeten worden ontworpen. Als de bestaande installatie vervolgens aan dit nieuwe ontwerp wordt gespiegeld, is het niet verwonderlijk dat er allerlei 'gebreken' worden geconstateerd.

Certificerende instellingen zijn doorgaans terughoudend om een certificaat af te geven als wordt afgeweken van bepaalde normen. Dat is wel enigszins begrijpelijk, omdat zij hierop gecontroleerd worden en hun accreditatie kunnen verliezen. Minder begrijpelijk is dat daarbij nogal eens aanvullende eisen worden gesteld ten opzichte van die normen. Als gevolg hiervan moet om een inspectiecertificaat te verkrijgen, een bestaande installatie vaak ingrijpend gewijzigd worden en moeten grote kosten worden gemaakt. Deze praktijk staat bij ongewijzigde randcondities ten opzichte van de vergunde situatie mijns

inziens op gespannen voet met het doel van de certificeringsregels: het waarborgen van een goede werking van installaties. Ik zou drie denkrichtingen willen aanreiken, die het certificeringstraject van bestaande rookbeheersingsinstallaties wellicht wat 'draaglijker' kunnen maken.

Denkrichting 1: toepassingsbereik certificeringseis

Allereerst is van belang dat de certificeringseis niet op alle rookbeheersingsinstallaties van toepassing is. Volgens artikel 6.32 lid 2 van Bouwbesluit 2012 moet een *bij of krachtens de wet voorgeschreven rookbeheersingsinstallatie* voorzien zijn van een geldig inspectiecertificaat. Niet elke rookbeheersingsinstallatie is een bij of krachtens de wet voorgeschreven rookbeheersingsinstallatie, als bedoeld in artikel 6.32 lid 2. Bouwbesluit 2012 schrijft in prestatie-eisen geen rookbeheersingsinstallatie voor; niet voor bestaande bouw en evenmin voor nieuwbouw. Van een bij of krachtens de wet voorgeschreven rookbeheersingsinstallatie is dan ook slechts sprake als deze een rol speelt in het kader van een gelijkwaardige oplossing of als deze invulling geeft aan het begrip 'niet besloten ruimte'. Elke andere in een gebouw aanwezige rookbeheersingsinstallatie is een extra toevoeging ten opzichte van het door Bouwbesluit 2012 vereiste voorzieningenniveau en daarmee geen bij of krachtens





de wet voorgeschreven rookbeheersingsinstallatie. Certificering van zo'n installatie is dan niet vereist.

Als er bijvoorbeeld ooit een rookwarmteafvoerinstallatie in een atrium van een woongebouw aanwezig is, maar er zonder deze installatie ook wordt voldaan aan de eisen voor veilig vluchten uit Bouwbesluit 2012, is er geen bij of krachtens de wet voorgeschreven installatie. De installatie hoeft dan niet gecertificeerd te zijn. Het ligt ook niet direct voor de hand om zo'n installatie te verwijderen of niet meer te onderhouden, omdat deze uiteraard wel veiligheid toevoegt. Een inspectiecertificaat is echter niet vereist.

Denkrichting 2: de vergunde situatie

Als een inspectiecertificaat wel is vereist zal er getoetst moeten worden aan de afgeleide doelstellingen uit het CCV-inspectieschema, bijvoorbeeld aan die voor veilig vluchten: *Tijdig in voldoende mate afvoeren van warmte en rook, of het tijdig en in voldoende mate tegen-*

houden van rook om veilig vluchten mogelijk te maken, binnen de context van het basisontwerp.

Het vergunde niveau is hierbij relevant. We nemen een gebouw dat eind jaren tachtig is gebouwd als voorbeeld. Ten tijde van de beoordeling van de aanvraag bouwvergunning was destijds de gemeentelijke bouwverordening van toepassing. De bouwverordening kende doorgaans voor veilig vluchten geen exacte prestatie-eisen. Brandveiligheidsvoorzieningen werden in die tijd in overleg met de gemeente en gemeentelijke brandweer in het vergunningstraject bepaald. Hierbij had de gemeente beoordelingsvrijheid. Met het afgeven van de bouwvergunning heeft de gemeente geoordeeld dat met het aanwezige voorzieningenniveau het door de wetgever beoogde veiligheidsniveau wordt gerealiseerd.

De vergunning is uiteraard verleend op basis van de toenmalige stand van de kennis. Bedacht moet worden dat de stand van de kennis ten aanzien van brandveiligheid in de loop der jaren is gegroeid. De inzichten en de regel-

geving hierover zijn in de loop der jaren ontstaan. De bouwvergunning is echter een verworven recht, dat niet eenvoudig en ongemotiveerd terzijde kan worden geschoven. Het is daarom niet mogelijk om de meest recente inzichten van nu zonder meer te projecteren op dit gebouw. De vergunning impliceert immers dat op moment van vergunningverlening aan de nieuwbouwvoorschriften werd voldaan.

Doorgaans is niet meer te achterhalen welk doel in de concrete situatie exact beoogd is, en in welke mate. We zien slechts het resultaat in de vorm van de aanwezige installatie. Het is daarom de vraag of de afgeleide doelstelling uit het CCV-inspectieschema überhaupt aansluit bij wat destijds is beoogd. De afgeleide doelstelling biedt gelukkig alle ruimte voor maatwerk, door niet te kwantificeren wat 'tijdig' en 'in voldoende mate' is. Wat tijdig en in voldoende mate is, kan dan afgeleid worden uit wat die installatie feitelijk presteert en wat er in de bouwvergunning staat. Deze benadering wordt ook door de

Adviescommissie Toepassing en Gelijkwaardigheid Bouwvoorschriften (ATGB) gehanteerd in advies 1808 van 28 september 2018. De ATGB geeft daarin aan dat de mate waarin wordt voldaan aan een afgeleide doelstelling niet relevant is (p. 6); het gaat er om dat de installatie is gebouwd conform de bouwvergunning en dat de installatie functioneert conform het oorspronkelijke ontwerp. Als er geen strijdigheden met de destijds verleende vergunning kunnen worden geconstateerd, kan het certificaat worden verleend. Dat is overigens iets anders dan het certificaat pas verlenen als vastgesteld is dat er overeenkomstig de vergunning is gebouwd; dat is een onrealistische en te strenge maatstaf.

Doel van certificering

Als het begrip 'tijd in voldoende mate' anders wordt ingekleurd, leidt dat onvermijdelijk tot het moeten aanpassen van de installatie. De certificeringsregels zijn echter niet bedoeld om het vergunde brandveiligheidsconcept ter discussie te stellen. Het doel van certificering is volgens de toelichting op Bouwbesluit 2012 slechts om de goede werking van de aanwezige installaties te waarborgen (Stb. 2011, 416, p. 320). Het is daarom niet juist om in het kader van certificering te eisen dat de installatie ineens voldoet aan meer recente inzichten of aan een (bepaalde lezing van een) norm van destijds die blijkbaar niet gehanteerd is. Dat er door voortschrijdend inzicht voortdurend nieuwe inzichten en richtlijnen ontstaan is op zichzelf geen reden om de bestaande gebouwvoorraad aan de laatste stand van kennis en techniek te laten voldoen, en met terugwerkende kracht een goedgekeurde oplossing alsnog onveilig te verklaren. Dat is immers juist de reden dat Bouwbesluit 2012 onderscheid maakt tussen twee niveaus. Dit komt niet alleen tot uitdrukking in de prestatie-eisen, maar ook in gelijkwaardige oplossingen. Een gelijkwaardige oplossing in een bestaand gebouw is nu eenmaal iets anders dan een gelijkwaardige oplossing in een nieuw te bouwen situatie.

In geen geval kan op grond van artikel 6.32 van Bouwbesluit 2012 het wel of niet bestaan van een gelijkwaardige oplossing ter discussie worden gesteld. Als het bevoegd gezag van oordeel is dat er een onvoldoende mate van brandveiligheid aanwezig is, moet zij dat niet door het vragen van een inspectiecertificaat aan de orde stellen. Het is principieel onjuist. Een inspectie-instelling kan geen oordeel geven over het wel of niet bestaan van een ge-

lijkwaardige oplossing. Er wordt immers geen gelijkwaardige oplossing gecertificeerd, maar een installatie. Het oordeel over gelijkwaardigheid is voorbehouden aan het bevoegd gezag. Een inspectie-instelling zal daarom altijd uit moeten gaan van de inhoud van een verleende vergunningen en daarop het certificaat af moeten geven.

Denkrichting 3: gelijkwaardige oplossing

Als de installatie wel is uitgevoerd zoals ooit is vergund, maar het toch zonder ingrijpende aanpassingen niet mogelijk is om de installatie te certificeren, is er iets mis. Dit kan niet de bedoeling van een voorschrift zijn dat alleen ziet op de betrouwbaarheid van een installatie. Artikel 6.32 is echter een prestatie-eis uit hoofdstuk 6, waarvan volgens artikel 1.3, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 mag worden afgeweken op basis van gelijkwaardigheid. Er is sprake van een gelijkwaardige oplossing als wordt voldaan aan wat met de voorschriften is beoogd. Om op basis van gelijkwaardigheid af te kunnen wijken van de certificeringseis moet het doel van certificering duidelijk zijn, in het licht van datgene wat met de brandveiligheidsvoorschriften wordt beoogd. Certificering is geen doel op zichzelf, als gevolg waarvan ineens een compleet brandveiligheidsconcept in een bestaand gebouw aangepast zou moeten worden. Het gaat er om in welke mate certificering bijdraagt aan het realiseren van het einddoel van de brandveiligheidsvoorschriften uit Bouwbesluit 2012: voorkomen van slachtoffers en branduitbreiding naar een ander perceel (Stb. 2011, 416, p. 146).


Het doel van certificering is niet om een bepaalde prestatie met de installatie te realiseren. Certificering is slechts gericht op de betrouwbaarheid van de aanwezige voorzieningen. De vereiste mate van betrouwbaarheid van de installatie is evenredig met de mate waarin de installatie bijdraagt aan het voorkomen van slachtoffers en branduitbreiding van een ander perceel. Als een RWA-installatie zonder ingrijpende aanpassingen blijkbaar slechts marginaal bijdraagt, is de betrouwbaarheid van de installatie van minder groot belang dan een RWA-installatie die van cruciale invloed is op het behalen van deze doelstellingen. Als bovendien ten tijde van de vergunningverlening niet is gekwantificeerd wat met de installatie is beoogd, is het bewandelen van een route die leidt tot het verkrijgen van een inspectiecertificaat niet voor de hand liggend. De installatie

draagt bij, maar niet in betekenende mate. Het risico op slachtoffers en branduitbreiding naar een naastgelegen perceel staat of valt niet met het onverhoopt falen van de installatie. Certificering is in zo'n situatie dan een te zwaar instrument.

Er kan in dat geval op grond van artikel 1.3, eerste lid, van Bouwbesluit 2012 afgeweken worden van de in artikel 6.32, tweede lid, van Bouwbesluit 2012 gestelde eis van certificering. De betrouwbaarheid van het functioneren van de installatie zal dan op andere wijze aanmerkelijk gemaakt moeten worden. Dat kan bijvoorbeeld door een inspectie-instelling periodiek de werking van de installatie te laten beoordelen. Omdat afgeweken wordt van een prestatie-eis in hoofdstuk 6, moet er volgens artikel 1.18 lid 1 van Bouwbesluit 2012 wel een gebruiksmelding worden ingediend. Als een RWA-installatie slechts marginaal bijdraagt, is vereiste aanpassing van de installatie pas aan de orde als het risico op slachtoffers en branduitbreiding naar een ander perceel groter is dan beoogd met de voorschriften van Bouwbesluit 2012 niveau bestaande bouw. Het probleem zit dan niet in het niet gecertificeerd zijn van de installatie, maar in een intrinsiek onveilig gebouw. Als het gebouw overeenkomt met hoe het destijds door het bevoegd gezag uitdrukkelijk is vergund, mag er echter in beginsel van uitgegaan worden dat daarvan geen sprake is. Aanpassing van een bestaande RWA-installatie enkel en alleen om hem binnen de randvoorwaarden van de certificeringsregels van het CCV-inspectieschema te krijgen kan dan niet aan de orde zijn.

Slot

Certificering van bestaande rookbeheersingsinstallaties kan niet los gezien worden van een verleende bouwvergunning. Voor een installatie waarvan geen strijdigheid met een verleende vergunning kan worden vastgesteld, kan zonder de hele installatie opnieuw te moeten ontwerpen een inspectiecertificaat worden verleend. Als een installatie wel overeenkomt met wat er ooit is vergund, maar zonder ingrijpende aanpassingen toch niet voorzien kan worden van een inspectiecertificaat ligt het meer voor de hand om op basis van gelijkwaardigheid af te wijken van de certificeringseis.

 Informatie over de auteur
Mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer is juridisch adviseur bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. j.huijzer@nieman.nl