



Gemeente Utrecht

# Leidraad Gelijkwaardigheid en Brandveiligheid



**Februari 2005**



**Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding**

Postbus 7010

6801 HA Arnhem

Telefoon: (026) 355 24 00

Fax: (026) 351 50 51

e-mail: [info@nibra.nl](mailto:info@nibra.nl)

Roel van den Brand

Louis Witloks

Jans Weges

Met dank aan:

Margrethe Kobes

## Inhoud

Managementsamenvatting	4
Hoofdstuk 1	7
Inleiding	7
Hoofdstuk 2	8
Gelijkwaardigheid in relatie tot brandveiligheid	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5: gelijkwaardigheidsbepaling	9
2.3 Gelijkwaardige veiligheid: scenariobenadering	11
2.4 Verschillen tussen de benadering vanwege Bouwbesluit artikel 1.5 en gelijkwaardige veiligheid	12
2.5 Achtergronden voor brandveiligheid en gelijkwaardigheid	12
Hoofdstuk 3	17
Gelijkwaardigheidsbeoordeling	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Stappenplan gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5	17
3.3 Procesmodel gelijkwaardige veiligheid	19
3.4 Verankering van gelijkwaardigheid in formele procedure	26
Hoofdstuk 4	29
Kwaliteitseis aan technische rapporten bij bouwvergunningaanvraag	29
Hoofdstuk 5	31
Ondersteuning van het proces van gelijkwaardigheidsbeoordeling	31
5.1 Instrumenten	31
5.2 Procesarrangementen	32
Bijlage 1	
Over stuurartikelen / functionele voorschriften Bouwbesluit	34
Bijlage 2	
Nadere toelichting bij figuur 2	39
Noten	40

# Managementsamenvatting

## Aanleiding

De aanvrager van de bouwvergunning krijgt in twee gevallen te maken met het begrip 'gelijkwaardigheid' in relatie tot brandveiligheid.

Ten eerste kan niet iedere bouwkundige oplossing voldoen aan de prestatie-eisen van het Bouwbesluit. Ten tweede kan een bouwwerk of een constructieonderdeel buiten de gegeven reikwijdte van de voorschrift(en) van het Bouwbesluit vallen.

De aanvrager van een bouwvergunning moet in beide gevallen aantonen, dat het bouwwerk voldoet aan de doelstelling en het niveau van de prestatie-eis waarvan wordt afgeweken, respectievelijk dat een gelijkwaardig brandveiligheidsniveau wordt gerealiseerd als beoogd met het Bouwbesluit.

## Doel

Deze Leidraad biedt een eenduidige werkwijze voor het ontwerpen en beoordelen van een gelijkwaardige oplossing voor het bouwen in relatie tot brandveiligheid.

Deze Leidraad ondersteunt het adequaat hanteren van het Bouwbesluit en bevat geen aanvulling op de wet.

## Aanpak

De gelijkwaardigheid met betrekking tot brandveiligheid is inhoudelijk terug te voeren op drie basisprincipes: het voorzien in een veilige ontvluchting; het voorzien in de mogelijkheid een eenmaal ontstane brand beheersbaar te houden; het voorzien in toetreding voor hulpverleningsdiensten voor redding en blussing.

Een noodzakelijke voorwaarde voor de aanpak is dat ontwerpers en toetsers kennis nemen van de Nota van toelichting bij het Bouwbesluit, zowel het algemene deel als de artikelsgewijze toelichtingen.

Het begrip gelijkwaardigheid heeft twee benaderingen.

1. Gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5.  
De gelijkwaardigheidsbepaling is van toepassing indien het voorgenomen bouwwerk niet kan voldoen aan een prestatie-eis.
2. Scenariobenadering voor gelijkwaardige brandveiligheid. De scenariobenadering is gebaseerd op inhoudelijke uitgangspunten: het analyseren van brandonveilige situaties en de effecten bij deze onveilige situaties.  
De scenariobenadering is van toepassing indien een gebouwonwerp of gebruiksfunctie buiten de grenzen van het toepassingsgebied van het Bouwbesluit valt.

## Ad 1. Werkwijze bij gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5.

Stappenplan voor de aanvrager van een bouwvergunning

1. Motiveer het afwijken van de prestatie-eis(en).
2. Ontwerp een gelijkwaardige oplossing.
3. Motiveer (voor u zelf) waarom de gelijkwaardige oplossing voldoet.
4. Pleeg vooroverleg met Bouw- en woningtoezicht en/of brandweer.
5. Dien de aanvraag om de bouwvergunning in.
6. Bouwvergunning.

Stappenplan voor de toetsers van een bouwvergunning

1. Eerste contact met de initiatiefnemer: stel fase in het ontwerpproces vast.
2. Stel vast of/dat de aanvraag ontvankelijk is.

3. Beoordeel of de gelijkwaardige oplossing niet strijdig is met voorschriften uit andere afdelingen van het Bouwbesluit, NEN- en EN-NEN normen, andere regelgeving, waaronder de bouwverordening.
4. Beoordeel of de gelijkwaardige oplossing ten minste voldoet aan de doelstelling(en) en het niveau van de prestatie-eis(en) waarvan wordt afgeweken.
5. Beoordeel de door de aanvrager voorgelegde specifieke gegevens omtrent de gelijkwaardige oplossing.
6. Bij toepassing van een installatietechnische brandbeveiligingsvoorziening als trade-off voor een bouwkundige brandbeveiligingsmaatregel dient het installatie-ontwerp en de aanleg te voldoen aan de vigerende normen en de installatie te worden gecertificeerd.
7. Neem de gelijkwaardige oplossing op in de bouwvergunning.
8. Handhaaf de gelijkwaardige oplossing.

## **Ad 2. Werkwijze voor gelijkwaardige brandveiligheid**

Voor elk bouwproject in het stationsgebied Utrecht waarbij gelijkwaardige veiligheid aan de orde is, is de scenariobenadering noodzakelijk. In het stationsgebied Utrecht is voornamelijk sprake van bouwwerken die vallen buiten de werkingssfeer van het Bouwbesluit. Het betreft bouwwerken met grote compartimenten, hoogbouw, ondergrondse bouw en bouwwerken met een bezettingsgraad groter dan B1.

1. *Quick scan* om vast te stellen of het voorgenomen bouwwerk buiten het toepassingsgebied van het Bouwbesluit valt.
2. *a. Scenarioanalyse brandveiligheid* om vast te stellen op welke wijze het ontwerp de ontvluchting/ontruiming, brandbeheersing en toetreding van hulpdiensten beïnvloedt.  
*b. Inventarisatie van opties/maatregelen* om vast te stellen welke ontwerpaanpassingen en/of voorzieningen mogelijkwijs aan de brandveiligheid invulling geven zoals door de wetgever beoogd.
3. *Evalueren van het ontwerp en de daarbij getroffen maatregelen voor gelijkwaardigheid* om vast te stellen in hoeverre voldaan wordt aan het brandveiligheidsniveau dat door de wetgever is beoogd.
4. *Testen van de maatregelen voor gelijkwaardigheid* om vast te stellen in hoeverre deze voldoen.
5. *Opleveringstest* om vast te stellen in hoeverre de maatregelen voor gelijkwaardigheid voldoen.

De initiatiefnemer (architect/ ontwerp bureau) heeft de verantwoordelijkheid voor de stappen 1 tot en met 3. Deze stappen voor het voorzien in gelijkwaardige veiligheid worden doorlopen in de Voorlopig Ontwerp (VO) fase.

De initiatiefnemer en de handhaver van de bouwvergunning (brandweer, DSO) hebben beide de verantwoordelijkheid voor de stappen 4 en 5 in de fasen van uitvoering en oplevering.

De initiatiefnemer/ projectontwikkelaar dient bij de bouwvergunningaanvraag in elk geval de volgende documenten in:

- het rapport scenarioanalyse en uitgangspunten
- het rapport gelijkwaardige maatregelen brandveiligheid
- het definitief ontwerp (DO).

## **Aanvraag bouwvergunning**

Om een adequate aanvraag voor een bouwvergunning te kunnen indienen dient de aanvrager kennis te nemen van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Staatsblad jrg. 2002, nr. 409); de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

### **Kwaliteitseis aan technische rapporten bij bouwvergunningaanvraag**

De eis die gesteld wordt aan technische rapporten ter onderbouwing van gelijkwaardigheid en gelijkwaardige veiligheid bestaat uit een set van toetsvragen, opgenomen in hoofdstuk 4 van deze Leidraad.

### **Ondersteuning van het proces van gelijkwaardigheidsbeoordeling**

De initiatiefnemer en de toetsers kunnen gebruik maken van een aantal ondersteunende instrumenten en procesarrangementen.

#### Instrumenten

- Door de overheid erkende referentiedocumenten gelijkwaardige veiligheid.
- Dossier casuïstiek gelijkwaardigheid Utrecht.
- Dossier casuïstiek gelijkwaardige veiligheid Utrecht.
- Certificering.
- Vooraf: kennis van jurisprudentie.

#### Procesarrangementen

Om patstellingen te voorkomen is het raadzaam de werkwijzen te hanteren, zoals gepresenteerd in deze Leidraad. Daarnaast zijn er de volgende procesarrangementen om uit een patstelling te raken:

- Gezamenlijke opdrachtverstrekking aan onafhankelijke expertisepartij.
- Bemiddeling in plaats van een gang naar de rechter.

# HOOFDSTUK 1

## Inleiding

In het Bouwbesluit zijn, met betrekking tot de brandveiligheid, voorschriften gegeven ten aanzien van de bouwkundige brandveiligheid. Daarnaast zijn voorschriften gegeven voor de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu.

De bouwpraktijk leert dat niet iedere bouwkundige oplossing zonder meer kan voldoen aan de prestatie-eisen van het Bouwbesluit. Het kan wenselijk of noodzakelijk zijn innovatieve materialen of constructies toe te passen. Omdat het Bouwbesluit niet innovatiebelemmerend mag werken, biedt het de mogelijkheid om van de gegeven prestatie-eisen af te wijken. Een andere mogelijke situatie is dat een bouwwerk of een constructieonderdeel van of in een bouwwerk buiten de gegeven reikwijdte van de voorschrift(en) van het Bouwbesluit valt. Met deze mogelijkheid om af te wijken van de prestatie-eisen, dan wel om te bouwen buiten de reikwijdte van het Bouwbesluit, hangt het begrip 'gelijkwaardigheid' samen.

Wanneer bij een bouwwerk voor gelijkwaardigheid wordt gekozen, zal de aanvrager van een bouwvergunning tot genoegen van het college van Burgemeester en Wethouders moeten aantonen dat, met die gekozen gelijkwaardige oplossing, het bouwwerk nog steeds voldoet aan de doelstelling en het niveau van de prestatie-eis waarvan wordt afgeweken, dan wel dat een gelijkwaardig brandveiligheidsniveau wordt gerealiseerd als beoogd met het Bouwbesluit.

Voor betrokken partijen, zoals ontwerpers en toetsers, is het noodzakelijk kennis te hebben van de filosofie en de uitgangspunten van de brandveiligheid. Ontbreekt deze kennis dan is het gevolg hiervan dat partijen, vanwege miscommunicatie, elkaar niet goed begrijpen met als mogelijk gevolg oneigenlijke, onnodig en eindeloze discussies. In sommige gevallen leidt dit tot onvoldoende of overmatige bewijslast. Dit kan leiden tot onnodige extra kosten, zowel bij initiatiefnemer als vergunningverlener.

Deze Leidraad beoogt een eenduidige werkwijze te bieden voor het ontwerpen en beoordelen van een gelijkwaardige oplossing. Het belang van een eenduidige werkwijze is ten eerste het bereiken van het door het Bouwbesluit beoogde niveau van brandveiligheid. Een tweede belang is de voortgang van het proces van bouwvergunningaanvraag en -afgifte. Een derde belang is het voldoen aan de criteria 'rechtsgelijkheid' en 'uniformiteit' bij de beoordeling van oplossingen voor gelijkwaardigheid.

De Projectorganisatie Stationsgebied Utrecht denkt met deze Leidraad een hulpmiddel te bieden voor zowel de initiatiefnemers als de gemeente: een hulpmiddel voor de initiatiefnemers om een gelijkwaardige oplossing te ontwikkelen; een hulpmiddel voor de vergunningverlener om een ingediende oplossing voor gelijkwaardigheid te beoordelen.

# HOOFDSTUK 2

## Gelijkwaardigheid in relatie tot brandveiligheid

### 2.1 Inleiding

Het begrip gelijkwaardigheid heeft twee benaderingen:

1. De eerste benadering is de benadering 'gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5'.
2. De tweede benadering, de scenariobenadering, is gebaseerd op inhoudelijke uitgangspunten, zoals het analyseren van brandonveilige situaties en de effecten bij deze onveilige situaties. Dit wordt aangeduid met de term 'gelijkwaardige veiligheid'.

Ieder van deze benaderingen heeft een eigen oorsprong. De gelijkwaardigheidsbepaling treedt in werking wanneer van de prestatie-eisen in het Bouwbesluit wordt afgeweken. De benadering van gelijkwaardige veiligheid treedt in werking wanneer een gebouwwontwerp of gebruiksfunctie buiten de grenzen van het toepassingsgebied van het Bouwbesluit valt. In de laatstgenoemde benadering zijn de prestatie-eisen niet meer toepasbaar en moeten de benodigde maatregelen en voorzieningen op een andere wijze worden bepaald, namelijk aan de hand van een scenarioanalyse.

De scenariobenadering is een principieel andere dan de benadering 'gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5'. De prestatie-eisen in het Bouwbesluit betreffen namelijk de uitkomst van een afweging tussen sociale, economische en politieke belangen. Het Bouwbesluit streeft niet per definitie een optimaal veiligheidsniveau na. In het Bouwbesluit is sprake van een geaccepteerd risico of geaccepteerd brandveiligheidsniveau.

#### *Illustratie van een geaccepteerd risico*

Een uitgangspunt van het Bouwbesluit is dat personen in beginsel in twee richtingen kunnen vluchten. Hiermee wordt verzekerd dat, wanneer één vluchtroute door de brand (en rook) onbruikbaar is geraakt, via een alternatieve route gevlucht kan worden. In portiekflats is echter sprake van één trapopgang waaraan meerdere woningen zijn gelegen. Vanuit de portiekwoningen is dan ook slechts één vluchtroute aanwezig. In het Bouwbesluit is aansluiting gevonden met de gangbare bouwpraktijk van portiekflats. Met behulp van een risicoanalyse is afgewogen of de kans op slachtoffers bij deze bouwwijze maatschappelijk aanvaardbaar is. Overeenkomstig is besloten en dientengevolge is sprake van een geaccepteerd risico. Vergelijkbare situaties doen zich ook voor in de utiliteitsbouw. Hierdoor is het in bepaalde situaties juridisch toegestaan dat slecht één vluchtroute aanwezig is, terwijl het risico van deze uitzonderingssituaties niet anders is dan in situaties waar kan worden gevlucht in twee richtingen.



## 2.2 Gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5: gelijkwaardigheidsbepaling

### 2.2.1 *Bouwtechnische voorschriften en gelijkwaardigheidsbepaling*

Bouwwerken moeten op gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid, en milieu voldoen aan de bouwtechnische voorschriften zoals die in het Bouwbesluit 2003 zijn vastgelegd.

De in het Bouwbesluit gegeven voorschriften zijn zoveel mogelijk geformuleerd in prestatie-eisen. Deze voorschriften zijn geformuleerd in 'technische minimum-eisen' voor de bouw.

De prestatie-eisen moeten zijn gebaseerd op functionele omschrijvingen. Hiermee wordt bedoeld dat het voorschrift in maten of getallen is geconcretiseerd, en is toegespitst op een bepaalde eigenschap van een bouwconstructie.

De bouwpraktijk leert echter, dat bij het ontwerpen van een gebouw of een onderdeel daarvan, niet altijd kan worden gekozen voor een bouwkundige oplossing die voldoet aan een of meerdere voorschriften van het Bouwbesluit. In de ene situatie kan het om esthetische of technische reden gaan, terwijl het in een andere situatie misschien zelfs noodzakelijk is om, in verband met toepassing van innovatieve materialen of constructies, van de voorschriften af te wijken. Om deze en andere redenen kan voor een oplossing worden gekozen die niet voldoet aan een of meerdere voorschriften van het Bouwbesluit<sup>1</sup>.

Wanneer wordt afgeweken van de gegeven voorschriften van het Bouwbesluit, dan kan men in het kader van de bouwaanvraag een beroep doen op de gelijkwaardigheidsbepaling.

#### *De gelijkwaardigheidsbepaling*

De gelijkwaardigheidsbepaling is gegeven in artikel 1.5 van het Bouwbesluit<sup>2</sup>. In dit artikel is beschreven dat niet hoeft te worden voldaan aan een brandveiligheidsvoorschrift (of samenstel van meerdere voorschriften) indien op een andere wijze dezelfde mate van brandveiligheid wordt gerealiseerd als beoogd met het betrokken voorschrift (of samenstel van meerdere voorschriften)<sup>3</sup>.

Wanneer bij een bouwwerk voor gelijkwaardigheid wordt gekozen, zal de aanvrager van een bouwvergunning tot genoegen van het college van Burgemeester en Wethouders moeten aantonen dat, met die gekozen gelijkwaardige oplossing, het bouwwerk nog steeds voldoet aan de doelstelling en het niveau van de prestatie-eis waarvan wordt afgeweken<sup>4</sup>.

Het aantonen van de gelijkwaardigheid kan door:

- het overleggen van een erkende kwaliteitsverklaring<sup>5</sup>
- burgemeester en wethouders te overtuigen.

#### *Definitie gelijkwaardigheid*

*Een maatregel die toepassing vindt in een bouwwerk of op een constructieonderdeel van of in een bouwwerk en die afwijkt van de in het Bouwbesluit gegeven voorschrift(en); door de maatregel wordt ten minste de doelstelling en het niveau bereikt van de prestatie-eis waarvan wordt afgeweken, alsmede de filosofie van het Bouwbesluit<sup>6</sup>.*

Deze definitie verschilt van de definitie voor 'gelijkwaardige veiligheid' binnen de scenariobenadering. Zie daarvoor paragraaf 2.3.

De gelijkwaardigheid zoals hiervoor beschreven is van toepassing op de nieuwbouw en de bestaande bouw. Alhoewel het beginsel voor beide gelijk is (alleen grenswaarden verschillen) richt deze Leidraad gelijkwaardigheid zich op de nieuwbouw.

## 2.2.2 Prestatie-eisen en grenswaarden

Zoals hierboven gesteld: voorschriften zijn geformuleerd als een prestatie-eis, die in een maat of getal is geconcretiseerd en is toegespitst op een bepaalde eigenschap van een bouwconstructie. Maten en getallen zijn in het Bouwbesluit de grenswaarden. De grenswaarden hebben bijvoorbeeld betrekking op de tijdsduur van bezwijken van een draagconstructie, de maximale omvang van een brandcompartiment en minimale weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag tussen brandcompartimenten, de maximale loopafstand binnen een ruimte en een rookcompartiment, de afmeting van trappen en hellingbanen, de breedte van vluchtdeuren.

Deze grenswaarden zijn per gebruiksfunctie in de prestatie-eisen vastgesteld. In veel gevallen zijn de grenswaarden tevens gekoppeld aan de bezettingsgraadklasse. Hiermee is geregeld dat de grenswaarden zijn gerelateerd aan het aantal aanwezige personen, en over- en onderdimensionering worden voorkomen.<sup>7</sup>

### *Illustratie van beperkingen: verschillende risico's bijeenkomstfunctie*

Hoewel het Bouwbesluit voorziet in de mogelijkheid van gelijkwaardige invulling van de eisen, kent het Bouwbesluit, en daarmee de gelijkwaardigheidsbepaling, een aantal beperkingen. De prestatie-eisen in het Bouwbesluit zijn uitgewerkt voor een aantal gangbare gebruiksfuncties, zoals de woonfunctie of de kantoorfunctie, maar niet voor alle voorkomende typen van gebruik. Verder is, vanwege eenduidigheid, gekozen voor een clustering van typen gebruik. Zo vallen theaters, café en kinderdagverblijven onder de gebruiksfunctie 'bijeenkomstfunctie', terwijl deze toch verschillende veiligheidsrisico's kennen.

In theaters zitten de personen in rijen en is er sprake van hoogteverschil tussen de zitplaatsen. De rook (en hitte) zal zich bovenin de ruimte verzamelen, waardoor de laaggezeten personen nog enige tijd rookvrij kunnen vluchten, maar voor de hooggezeten personen zal in korte tijd een levensbedreigende situatie kunnen ontstaan. Bij ontvluchting vindt eerst verplaatsing vanuit de rijen plaats. Verder kan sprake zijn van een route van het laaggelegen gedeelte naar het hooggelegen gedeelte, waardoor in richting van de rook (en hitte) wordt gevlucht. In een café daarentegen zijn de personen veelal op één vloerniveau aanwezig, waardoor het probleem van hittebedreiging mogelijk in mindere mate een rol speelt. Voor ontvluchting in café zal een beperkte mate van overzicht van vluchtroutes eerder een risicofactor vormen. Voor kinderdagverblijven zal de niet-zelfredzaamheid van het merendeel van de aanwezigen een belangrijke risicofactor vormen. De mate van zelfredzaamheid bij de aanwezigen in theaters en cafés is groter dan in een kinderdagverblijf. Deze voorbeelden van verschil in risico's maken dat verschillende maatregelen en voorzieningen noodzakelijk zijn.<sup>8</sup>

De door de initiatiefnemer te volgen werkwijze voor de bewijsvoering omtrent gelijkwaardigheid is uitgewerkt in paragraaf 3.2.

### 2.3 Gelijkwaardige veiligheid: scenariobenadering

Naast de in het Bouwbesluit gegeven voorschriften voor gelijkwaardigheid bevat dit besluit ook voorschriften voor gelijkwaardige veiligheid.

Het gaat dan om bouwwerken die voor wat betreft bepaalde grenswaarden buiten de reikwijdte van het besluit vallen. Dit zijn bijvoorbeeld:

- hoge bouwwerken met een verblijfsvloer hoger dan 70 meter gelegen boven het meetniveau
- ondergrondse bouwwerken met een verblijfsvloer lager dan 8 meter gelegen onder het meetniveau
- bouwwerken waarbij sprake is van intensief ruimtegebruik, dat wil zeggen met een hoge bezettingsgraadklasse (aanwezigheid van een groot aantal personen).

In bijlage I zijn voor gebouwen met grote brandcompartimenten en hoge en ondergrondse gebouwen enkele voorschriften voor de nieuwbouw toegelicht.

Het doel van voorschriften voor gelijkwaardige brandveiligheid is een gelijkwaardig brandveiligheidsniveau te bewerkstelligen in betrokken bouwwerken overeenkomstig het beoogde brandveiligheidsniveau dat wordt gerealiseerd met de voorschriften binnen de reikwijdte van het Bouwbesluit.

Voor dergelijke bouwwerken zijn in het Bouwbesluit geen prestatie-eisen omschreven en moet worden uitgegaan van de stuurartikelen. Met de stuurartikelen is vastgesteld dat te allen tijde een 'voldoende' mate van brandveiligheid wordt gewaarborgd. Een voorbeeld is als volgt: 'Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat de uitbreiding van brand voldoende wordt beperkt'. Vanuit het stuurartikel wordt vervolgens verwezen naar een tabel met prestatie-eisen, waaruit blijkt welke voorschriften van toepassing zijn op de betreffende gebruiksfunctie(s).

Voor de gelijkwaardige veiligheid waarvoor is gekozen, zal de aanvrager van een bouwvergunning tot genoegen van het college van Burgemeester en Wethouders moeten aantonen dat, met die gekozen oplossing, een gelijkwaardig brandveiligheidsniveau wordt gerealiseerd als beoogd met de gegeven voorschriften in het Bouwbesluit.

#### *Definitie gelijkwaardige brandveiligheid:*

*Een maatregel of samenstel van maatregelen die toepassing vindt in een bouwwerk of op een constructieonderdeel van of in een bouwwerk dat buiten de gegeven reikwijdte van de in het Bouwbesluit gegeven voorschrift(en) valt; het brandveiligheidsniveau dat met de maatregel of van samenstel maatregelen wordt gerealiseerd, is ten minste gelijk aan de beoogde doelstelling van de brandveiligheid in een bouwwerk die met de binnen de reikwijdte van de in het Bouwbesluit gegeven voorschriften wordt gerealiseerd.*

De gelijkwaardige brandveiligheid zoals hier bedoeld is van toepassing op de nieuwbouw<sup>9</sup>.

Het te bereiken 'voldoende' niveau van brandveiligheid is niet in het Bouwbesluit in expliciete termen vastgesteld, maar moet afgeleid worden uit de 'Nota van toelichting' bij het Bouwbesluit<sup>10</sup>. Daarnaast zijn uitgangspunten van enkele brandveiligheidsmaatregelen en – voorzieningen uiteengezet in 'Brandbeveiligingsconcepten'.<sup>11</sup>

De benadering van 'gelijkwaardige veiligheid' vraagt dat brandscenario's en maatregelen van verschillende aard ter beperking van de effecten binnen deze brandscenario's in samenhang worden geanalyseerd, zie verder paragraaf 2.5.

## 2.4 Verschillen tussen de benadering vanwege Bouwbesluit artikel 1.5 en gelijkwaardige veiligheid

Samenvattend zijn de kenmerken van de benadering 'gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5' en de gelijkwaardige veiligheid als volgt weer te geven:

Tabel 1: Vergelijking gelijkwaardigheid en gelijkwaardige brandveiligheid

Kenmerk	Gelijkwaardigheidsbepaling art. 1.5	Gelijkwaardige veiligheid
bouwwerk dimensies	binnen reikwijdte Bouwbesluit	buiten reikwijdte Bouwbesluit
relatie met prestatie-eis of prestatie-eisen	directe relatie met prestatie-eis(en): oplossing moet voldoen aan doelstelling en niveau van prestatie-eis(en) waarvan wordt afgeweken	geen directe relatie: gelijkwaardige veiligheid moet gelijk zijn aan door Bouwbesluit beoogde doel van brandveiligheid in bouwwerken

Binnen de scenariobenadering worden brandscenario's en maatregelen van verschillende aard ter beperking van de effecten binnen deze brandscenario's in samenhang geanalyseerd. Bij gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5 wordt in een directe relatie met een prestatie-eis/ één specifiek artikel een gelijkwaardige invulling van het brandveiligheidsniveau gegeven.

Combinaties van beide benaderingen -gelijkwaardigheid en gelijkwaardige veiligheid- zijn zeer wel mogelijk. Een alternatieve invulling van één stuurartikel kan soms vragen om een integrale benadering van brandveiligheid. De alternatieve invulling van de ene prestatie-eis kan namelijk van invloed zijn op de andere prestatie-eisen. Zo heeft toepassing van een sprinklerinstallatie niet alleen invloed op de mate van beheersbaarheid van een brand, maar ook op de ontdekkingstijd van de brand, en daarmee op de benodigde tijd voor ontvluchting. In dergelijke gevallen zal naast de toepassing van de 'gelijkwaardigheidsbepaling' (artikel 1.5) voor het betreffende stuurartikel ook behoefte zijn aan invulling van 'gelijkwaardige veiligheid' langs de scenariobenadering.

Waar het in beide benaderingen om gaat is om op een objectieve en transparante wijze te voorzien in de bewijslast voor gelijkwaardigheid respectievelijk gelijkwaardige veiligheid.

Daarom is het voor zowel ontwerpers als toetsers noodzakelijk kennis te hebben van de achtergronden en uitgangspunten omtrent brandveiligheid. Deze achtergronden en uitgangspunten zijn vervat in meerdere documenten, zoals het Bouwbesluit en de brandbeveiligingsconcepten, zie paragraaf 2.5.

## 2.5 Achtergronden voor brandveiligheid en gelijkwaardigheid

### 2.5.1 Bouwbesluit

Het Bouwbesluit als het meest centrale document voor het bouwen heeft de volgende uitgangspunten voor de brandveiligheid<sup>12</sup>:

- Binnen 15 minuten na het ontstaan van een brand is de brand ontdekt en heeft alarmering van de in het gebouw aanwezige personen en melding aan de brandweer plaatsgevonden
- Binnen 15 minuten na de alarmering van de in het gebouw aanwezige personen kunnen zij zijn gevlucht (dat is binnen 30 minuten na ontstaan van de brand)
- Binnen 15 minuten na het melden van de brand aan de brandweeralarmcentrale is de brandweer aanwezig en operationeel (water op het vuur).

- Binnen 60 minuten na het ontstaan van de brand moet de brandweer de brand onder controle hebben (anders gezegd: de brand meester zijn). Op dat moment behoren alle door de brand bedreigde personen te zijn gered. Met andere woorden: er wordt van uitgegaan, dat de brandweer 30 minuten na het operationeel zijn, de zich nog in het bedreigde gebied bevindende personen heeft gered en verdere uitbreiding van de brand in beginsel heeft voorkomen.

Het is, om deze uitgangspunten te begrijpen, voor ontwerpers en toetsers van belang kennis te nemen van de Nota van toelichting bij het Bouwbesluit, zowel het algemene deel als de artikelsgewijze toelichtingen.

Daarnaast zijn de functionele voorschriften belangrijk. Deze voorschriften beschrijven het beoogde doel van een aspect van de brandveiligheid. De onderlinge samenhang van deze voorschriften speelt een uitermate belangrijke rol bij gelijkwaardige veiligheid. Hieronder zijn de functionele voorschriften op een rij gezet.

Tabel 2: Functionele voorschriften

<b>Aspect</b>	<b>Functioneel voorschrift</b>
Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie.	Het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie wordt voldoende beperkt.
Beperking van ontwikkeling van brand.	Een brand kan zich niet snel ontwikkelen
Beperking van uitbreiding van brand.	Een bouwwerk is zodanig dat de uitbreiding van brand voldoende wordt beperkt.
Verdere beperking van uitbreiding van brand.	Een bouwwerk is zodanig dat uitbreiding van brand in verdergaande mate wordt beperkt.
Beperking van ontstaan van rook.	Het zich snel ontwikkelen van rook is voldoende beperkt.
Beperking van verspreiding van rook.	Rook van een brand mag zich niet binnen korte tijd verspreiden naar een ander bouwdeel zodat door gebruikers op veilige wijze het aansluitende terrein kan worden bereikt.
Vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment.	Een bouwwerk is zodanig dat een rookcompartiment en een subbrandcompartiment voldoende snel en veilig kunnen worden verlaten.
Vluchtroutes.	Een bouwwerk heeft voldoende vluchtroutes waarlangs bij brand een veilige plaats kan worden bereikt.
Inrichting van rookvrije vluchtroutes.	Een bouwwerk heeft zodanig rookvrije ingerichte vluchtroutes, dat in geval van brand snel en veilig kan worden gevlucht.
Voorkoming en beperking van ongevallen bij brand.	Een bouwwerk is zodanig dat personen kunnen worden gered en brand kan worden bestreden.
Bestrijding van brand.	Een bouwwerk heeft zodanige voorzieningen dat brand binnen redelijke tijd kan worden bestreden.

Een nadere toelichting op de stuurartikelen is gegeven in bijlage I.

### 2.5.2 Brandbeveiligingsconcepten

In de brandbeveiligingsconcepten zijn twee ‘doelstellingen van de brandbeveiliging’ geformuleerd.

Deze doelstellingen zijn:

- Het zoveel mogelijk voorkomen van doden en/of gewonden met blijvend letsel en het zoveel mogelijk beperken van het aantal gewonden zonder blijvend letsel bij brand.
- Een brand in een gebouw moet zodanig beheersbaar zijn, dat – zowel direct als indirect – zo min mogelijk nadelig effect, buiten een vooraf bepaald gebied ontstaat.

Om, op basis van deze doelstellingen, te komen tot brandbeveiligingmaatregelen en – voorzieningen is gebruik gemaakt van een ‘normatief brandverloop’ dat als referentiemodel wordt toegepast.

Bij brand is er sprake van parallelle tijdlijnen van branduitbreiding en rookverspreiding enerzijds, en ontdekking, ontruiming en blussing anderzijds. De ontwikkeling van brand verloopt niet evenredig met de tijd. In het begin loopt de temperatuur langzaam op, maar daarna ontwikkelt de brand zich ineens heel snel. Het verloop van een brand is bepalend voor de brandbeveiliging.

Het in het Bouwbesluit opgenomen tijdsverloop is generiek, beperkt (bijvoorbeeld naar gebouwfunctie en populatiekenmerken) en is afgestemd op de reikwijdte van het besluit en gericht op de bouwkundige voorzieningen. Derhalve is dit tijdsverloop grof en eenzijdig. Het beoordelen van gelijkwaardigheid en gelijkwaardige veiligheid met behulp van alleen Bouwbesluitkennis is in veel gevallen lastig, dan wel niet goed mogelijk.

In de ‘Brandbeveiligingsconcepten’ is daarom een kwalitatieve risico-analyse beschreven waarbij gebruik is gemaakt van brandscenario’s van de ontwikkeling van een brand en de daarbij te verwachten gevolgen: het normatief brandverloop.

Onderstaand schema met het normatief brandverloop geldt voor bouwwerken binnen de reikwijdte van het Bouwbesluit, voor de bouwkundige eisen en gaat uit van zelfredzame personen.

Figuur 1: Normatief brandverloop



Het normatief brandverloop is een referentiescenario. Voor elk feitelijk bouwwerk kan daarnaast een realistisch brandscenario worden beschreven, inclusief tijdlijnen voor BHV/ontvluchting en redding, dat per gebouwfunctie kan verschillen -bijvoorbeeld wanneer er sprake is van verminderd zelfredzame personen. Gelijkwaardige veiligheid zal beoordeeld worden per gebouwfunctie. Voor een gebouw met meerdere functies moet *per functie* de gelijkwaardige veiligheid aangetoond worden<sup>13</sup>.

Het veiligheidsniveau wordt, gelet op het normatief brandverloop, uitgedrukt in maximaal aantal minuten voor voltooiing van de ontruiming en maximaal aantal minuten voor aanvang van de brandweerinzet. Deze eenheden worden ook in het Bouwbesluit gehanteerd.

De uitgangspunten van het Bouwbesluit voor het te bereiken veiligheidsniveau zijn als volgt:

- Binnen 15 minuten na het ontstaan van brand is die brand ontdekt en vindt alarmering van de door die brand bedreigde personen en de brandweer plaats.
- Binnen 15 minuten na alarmering van de door de brand bedreigde personen moeten die personen zonder hulp van de brandweer kunnen vluchten. Dus na uiterlijk 30 minuten na het ontstaan van brand is de ontruiming voltooid.
- Binnen het tijdsbestek van voornoemde uitgangspunten geldt:
  - Binnen 1 minuut na het ontstaan van brand moet een rookcompartiment zijn ontruimd. De regelgeving gaat er daarbij vanuit dat de personen niet langer dan 30 seconden door de rook kunnen vluchten, waarbij de vluchtrichting in beginsel van het gevaar is afgekeerd.
  - Per bouwlaag wordt een ontruimingstijd van maximaal 1 minuut gehanteerd (vluchten over trappen).

- Binnen 15 minuten na het melden van brand is de brandweer aanwezig en operationeel (uiterlijk 30 minuten na het ontstaan van brand is de brandweer operationeel).
- Binnen 60 minuten na het ontstaan van de brand moet de brandweer de brand onder controle hebben. Op dat moment moeten alle door de brand bedreigde personen zijn gered. Met andere woorden, de brandweer moet binnen 30 minuten de bedreigde personen hebben gered en verdere uitbreiding van brand hebben voorkomen.

*Maatregelen ter beperking van het risico op brand/ ter bevordering van het veiligheidsniveau.*

Door het treffen van maatregelen om aan het benodigde brandveiligheidsniveau te geraken, kan het brandscenario zich wijzigen. De brandbeveiligingsmaatregelen en –voorzieningen binnen de diverse aandachtsgebieden (zoals bouwkunde, installatietechniek, gebruik, noodorganisatie, inzet brandweer) bepalen tezamen het niveau van brandveiligheid. Het samenstel van maatregelen, ofwel de voorgestelde oplossing voor gelijkwaardige veiligheid, is van invloed op het brandscenario<sup>14</sup>. Het normatief brandverloop is derhalve een hulpmiddel bij het evalueren van maatregelen die in aanmerking komen voor gelijkwaardige veiligheid.

Tot slot: hoewel het Bouwbesluit in formele zin het aansturingsinstrument is voor gelijkwaardigheid en gelijkwaardige veiligheid zijn de brandbeveiligingsconcepten de meest aangewezen documenten om inzicht te krijgen in de brandveiligheid voor gebouwen<sup>15</sup>.



# HOOFDSTUK 3

## Gelijkwaardigheidsbeoordeling

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aangegeven, dat gelijkwaardigheid met betrekking tot brandveiligheid twee benaderingen kent:

1. de benadering 'gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5' en
2. de scenariobenadering.

Het te volgen stappenplan bij 'gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5' is opgenomen in paragraaf 3.2.

De scenariobenadering voor gelijkwaardige veiligheid vereist een meer procesmatige insteek van de gelijkwaardigheidsbeoordeling in relatie tot het ontwerpproces. De benadering van gelijkwaardige veiligheid wordt in 3.3 geïntroduceerd en de werkwijze wordt nader uiteengezet.

### 3.2 Stappenplan gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5

De benadering 'gelijkwaardigheid vanwege Bouwbesluit artikel 1.5' is van toepassing wanneer het voorgenomen bouwwerk niet kan voldoen aan een (enkele) prestatie-eis. Wanneer dit het geval is, kunnen de initiatiefnemer en de toetsers gebruik maken van het eigen stappenplan zoals hieronder gepresenteerd.

De initiatiefnemer dient de nodige informatie (welke afwijkingen betreft het, wat is de bepalingsmethode, wat zijn de gekozen maatregelen) aan te leveren om de aanvraag ontvankelijk te laten zijn. De vergunningverlener valt bij het beschikken op de aanvraag via juridische argumentatie terug op de stuurartikelen in afdeling 2 van het Bouwbesluit (zie ook paragraaf 2.2).

Binnen deze benadering zal informeel vooroverleg beperkt zijn tot het bevorderen van een voorspoedige behandeling van de vergunningaanvraag. Dit kan de aanvrager doen, door vóór het ontwerpen en motiveren van de gelijkwaardige oplossing bij de brandweer en/of DSO na te vragen of de gekozen oplossingsrichting, bepalingsmethode of in te schakelen adviesbureau kansrijk zal zijn. Daarnaast kan vooroverleg plaatsvinden ná ontwerp van de oplossing doch vóór de formele aanvraag.

Stappenplan voor de aanvrager van een bouwvergunning

1. Motiveer het afwijken van de prestatie-eis(en)
  - geef aan om welke reden van de prestatie-eis wordt afgeweken (esthetica, bouwtechnisch e.d.)
2. Ontwerp een gelijkwaardige oplossing.
  - beoordeel of de oplossing niet strijdig is met voorschriften uit de andere afdelingen van het Bouwbesluit
  - beoordeel of de oplossing niet strijdig is met andere vigerende regelgeving (normbladen)

3. **Motiveer (voor u zelf) waarom de gelijkwaardige oplossing voldoet.**
  - toon in het geval van gelijkwaardigheid aan dat met de gekozen oplossing wordt voldaan aan de doelstelling en het niveau van de prestatie-eis(en) waarvan wordt afgeweken.
  - aantonen met bijvoorbeeld:
    - rapporten van onafhankelijke onderzoekinstellingen
    - rapporten met onderbouwd wetenschappelijk onderzoek
    - rapporten met berekening(en) conform een door de overheid erkend model. Voor erkende modellen zie onder andere het Bouwbesluit, toelichting bij artikel 2.201 tot en met 2.203
    - vraag bij de gemeente om een historische lijst van geaccepteerde gelijkwaardige oplossingen
  - ga na of de oplossing voor gelijkwaardigheid door de overheid handhaafbaar is (indien noodzakelijk).
4. **Pleeg vooroverleg met Bouw- en woningtoezicht en/of brandweer.**
  - motiveer in vooroverleg waarom gelijkwaardigheid voldoet (punt 2)
  - vraag of handhaving, indien noodzakelijk, extra kosten met zich meebrengt (certificering, gebruiksvergunning).
5. **Dien de aanvraag om de bouwvergunning in.**
  - vraag schriftelijk toestemming om de gekozen gelijkwaardige oplossing uit te voeren
  - motiveer schriftelijk waarom met de gelijkwaardige oplossing ten minste wordt voldaan aan de doelstelling en het niveau van de prestatie-eis waarvan wordt afgeweken
  - voeg bewijsstukken bij (rapporten e.d.). Let daarbij op de kwaliteit van de bewijsstukken: volledigheid, navolgbaarheid van de berekening/ motivatie.
6. **Bouwvergunning.**
  - bouwvergunning verleend: ga na of het college van B&W in de bouwvergunning kenbaar gemaakt hebben in te stemmen met de gelijkwaardige oplossing
  - weigering bouwvergunning: indien het college van B&W niet met de gekozen gelijkwaardige oplossing in stemmen, zal dit schriftelijk gemotiveerd moeten worden; de aanvrager kan bezwaar maken tegen het genomen besluit van het college.

## Stappenplan voor de toetsers van een bouwvergunning

1. Ga bij het eerste contact met de initiatiefnemer na van welke fase in het ontwerpproces sprake is. Is de gelijkwaardige oplossing reeds verwerkt in het ontwerp? Structureer eventueel benodigd vooroverleg vóór uitvoering van berekeningen en vóór de indiening van de formele aanvraag.
2. Stel vast of/dat de aanvraag ontvankelijk is.
3. **Beoordeel of de gelijkwaardige oplossing niet strijdig is met voorschriften uit:**
  - andere afdelingen van het Bouwbesluit
  - NEN- en EN-NEN normen
  - andere regelgeving, waaronder bouwverordening<sup>16</sup>.
4. **Beoordeel of de gelijkwaardige oplossing ten minste voldoet aan de doelstelling(en) en het niveau van de prestatie-eis(en) waarvan wordt afgeweken**
  - de oplossing moet in het verlengde liggen van de uitgangspunten van de vigerende bouwregelgeving: bij de beoordeling moet, behoudens de prestatie-eisen waarvan

wordt afgeweken, met nadruk worden gekeken naar de doelstelling van het (de) voorschrift(en) (functionele omschrijving(en)).

- raadpleeg zonodig te brandbeveiligingsconcepten als referentie
- beoordeel de gelijkwaardige oplossing op aspecten inzake de arbeidsveiligheid van brandweerpersoneel tijdens een repressieve inzet in geval van brand.

5. Beoordeel de door de aanvrager voorgelegde specifieke gegevens omtrent de gelijkwaardige oplossing.

- rapporten van onafhankelijke onderzoekinstellingen
- rapporten met onderbouwd wetenschappelijk onderzoek
- rapporten met berekening(en) conform een door de overheid erkend model. Voor erkende modellen zie onder andere het Bouwbesluit, toelichting bij artikel 2.201 tot en met 2.203
- rapporten van adviesbureau's.

6. Bij toepassing van een installatietechnische brandbeveiligingsvoorziening als trade-off voor een bouwkundige brandbeveiligingsmaatregel dient:

- het installatie ontwerp en de aanleg te voldoen aan de vigerende voorschriften / normen
- de installatie te worden gecertificeerd

7. Neem de gelijkwaardige oplossing op in de bouwvergunning.

- indien B&W kunnen instemmen met de aangedragen gelijkwaardige oplossing, moet dit in de bouwvergunning kenbaar worden gemaakt.

8. Handhaaf de gelijkwaardige oplossing.

- afhankelijk van het (de)voorschrift(en) waarvoor een gelijkwaardige oplossing is gekozen en de situatie waarin / waarvoor deze wordt(en) toegepast, zal handhaving moeten plaatsvinden. De gelijkwaardige oplossing moet dan wel handhaafbaar zijn.
- handhaven door middel van certificering
- handhaven door middel van de gebruiksvergunning.

### 3.3 Procesmodel gelijkwaardige veiligheid

#### 3.3.1 Parallele processen: ontwerp, overleg en formele procedure

Voor elk bouwproject in stationsgebied Utrecht waarbij gelijkwaardige veiligheid aan de orde is, wordt de scenariobenadering aanbevolen<sup>17</sup>. Omdat gelijkwaardige veiligheid inhoudelijk complexer is vergt het ontwerp en de beoordeling van gelijkwaardige veiligheid een meer uitgebreide werkwijze dan bij gelijkwaardigheid het geval is. Binnen het procesmodel worden 3 parallele processen onderscheiden. Dit zijn het ontwerp- en bouwproces, het proces van informeel overleg tussen bouwvergunningaanvrager en bouwvergunningverlener (omtrent gelijkwaardige veiligheid) en de formele procedure rondom de bouwvergunning. Deze processen zijn weergegeven in figuur 2.

1. Ontwerpproces en bouwproces.

Het ontwerpproces en het bouwproces<sup>18</sup> vallen onder de regie van de initiatiefnemer en/of projectontwikkelaar. Het gaat hierbij om alle stappen tussen schetsontwerp (SO) en oplevering<sup>19</sup>.

Onder deze regie worden de stappen doorlopen ter invulling van gelijkwaardige veiligheid. Deze stappen zijn in figuur 2 weergegeven tussen de 'pijlen' van het ontwerp-/bouwproces en die van de informele onderhandelingen over gelijkwaardigheid in. De stappen quick scan,

scenarioanalyse, inventarisatie maatregelen en evaluatie maatregelen worden toegelicht in paragraaf 3.3.2.

Wanneer de initiatiefnemer deze stappen volgt leidt dit tot deelrapporten die invoer zijn voor de formele procedure.

## 2. Informeel overleg aanpak gelijkwaardige veiligheid

Het informeel overleg aangaande gelijkwaardigheid betreft de besprekingen tussen de initiatiefnemer/ projectontwikkelaar (of de partijen die namens hem het concept ontwikkelen) enerzijds en de gemeentelijke diensten DSO en brandweer anderzijds.

Deze besprekingen betreffen de aanpak en criteria die bij de beoordeling worden gehanteerd door de initiatiefnemer/ projectontwikkelaar. Omdat de wetgever niet heeft bepaald welke aanpak moet worden gehanteerd staat het de initiatiefnemer/ projectontwikkelaar vrij te kiezen hoe deze de gelijkwaardigheid van maatregelen wenst te onderbouwen.

Het wordt aanbevolen, dat de aanpak voor quick scan, scenarioanalyse brandveiligheid en voor evaluatie gezamenlijk met de gemeentelijke overheid wordt vastgesteld. Hiermee wordt reeds in het proces afstemming gezocht over de werkwijze bij gelijkwaardigheidsbeoordeling. Door de aanpak voor quick scan, scenarioanalyse en evaluatie tot onderwerp van vooroverleg te maken tussen initiatiefnemer en gemeentelijke overheid, wordt -nog voor de formele bouwvergunningaanvraag- het bereiken van inhoudelijke overeenstemming bevorderd.

De informele onderhandelingen betreffende gelijkwaardigheid concentreren zich derhalve op aanpak en criteria (zie verder paragraaf 3.3.2)

## 3. Formele procedure

De formele procedure aangaande gelijkwaardigheid betreft de procedure voor bouwvergunningaanvraag en de beschikking daarop.

Het bevoegde gezag toetst, wanneer de aanvrager zich beroept op gelijkwaardige veiligheid, of naar zijn oordeel sprake is van zodanige maatregelen, dat tegemoet gekomen wordt aan hetgeen het Bouwbesluit heeft beoogd. Bij een adequaat verlopen proces zal de aanpak (berekeningsmodellen, bepalingmethode) ondersteund worden door de toetsers. Dit neemt niet weg, dat de adviseurs (brandweer, Bouw- en woningtoezicht) van het bevoegd gezag zullen nagaan of de gelijkwaardige veiligheid voldoende is aangetoond. De informele onderhandelingen laten dus onverlet, dat het bevoegd gezag zijn eigen toetscriterium kan aanleggen bij het beschikken over de bouwvergunningaanvraag, aanvullend op bij de aanpak die informeel is besproken met de initiatiefnemer/ projectontwikkelaar<sup>20</sup>. Omdat het een autonome bevoegdheid blijft, is het toetscriterium van het bevoegd gezag apart weergegeven in figuur 2.

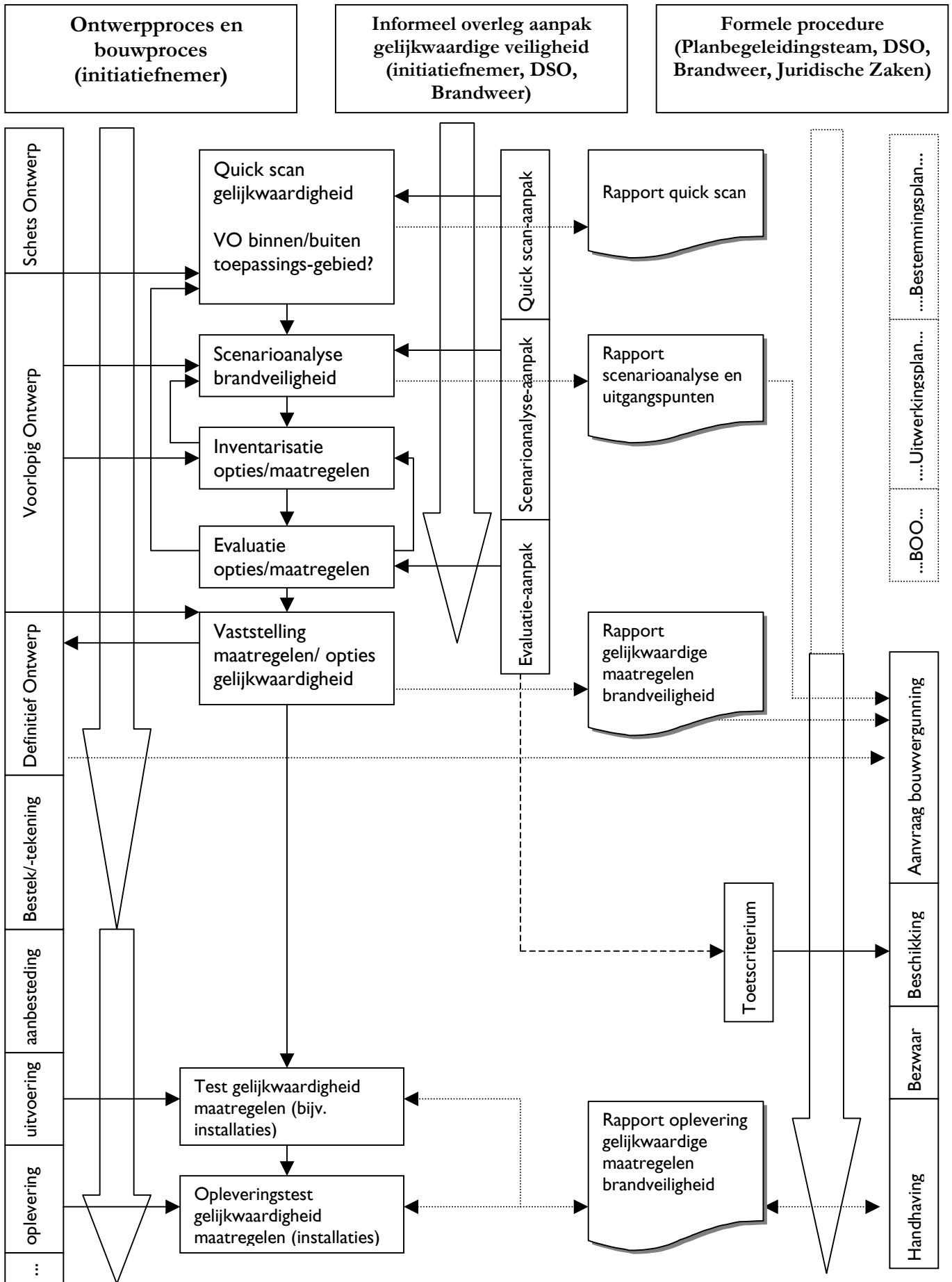
De initiatiefnemer/ projectontwikkelaar dient bij de bouwvergunningaanvraag documenten in, die zijn voortgekomen uit het ontwerpproces en de informele onderhandelingen. Het betreft onder andere<sup>21</sup>:

- het rapport scenarioanalyse en uitgangspunten
- het rapport gelijkwaardige maatregelen brandveiligheid
- het definitief ontwerp (DO).

De aanvrager geeft in deze stukken aan, op welke wijze het voor vergunning voorgedragen ontwerp buiten de reikwijdte van het Bouwbesluit valt, welke aanpak is gehanteerd om het ontwerp te laten voldoen aan de brandveiligheid die de wetgever heeft beoogd, en tot welke ontwerpkenmerken en/of maatregelen dit heeft geleid.

Een kwaliteitseis die aan technische rapporten gesteld moet<sup>22</sup> worden opdat de toetser de gelijkwaardige veiligheid kan beoordelen staat geformuleerd in hoofdstuk 4. De juridische aspecten worden benoemd in paragraaf 3.4.

Figuur 2: Procesmodel gelijkwaardige veiligheid



## Toelichting bij figuur 2<sup>23</sup>

De 3 processen, weergegeven door de grote pijlen, verlopen parallel in de tijd. Verticaal langs de figuur dient de men de tijdsdimensie te lezen. Activiteiten zijn weergegeven in de rechte tekstvakken. Van boven naar beneden lezend volgen deze activiteiten elkaar op, zowel logisch als in de tijd.

Producten zijn weergegeven in de tekstvakken met kromming. De dunne pijlen geven uitvoer/ invoerrelaties weer. De dunne gestippelde pijlen geven uitvoer/ invoerrelaties weer van activiteiten uit het ontwerpproces en de informele onderhandelingen naar de formele procedure.

De werkwijze binnen het procesmodel gelijkwaardige veiligheid wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt.

### 3.3.2 Werkwijze binnen het procesmodel gelijkwaardige veiligheid

De in deze paragraaf beschreven werkwijze voor gelijkwaardigheidsbeoordeling betreft de stappen ter invulling van gelijkwaardige veiligheid uit figuur 2.

De stappen ter invulling van gelijkwaardige veiligheid zijn:

1. Ná de fase van het schetsontwerp (SO), voor het Voorlopig Ontwerp (VO) waar de initiatiefnemer mee verder wil in het ontwerpproces, het uitvoeren van een *quick scan* om vast te stellen of het voorgenomen bouwwerk buiten het toepassingsgebied van het Bouwbesluit valt. De *quick scan* mondt uit in een rapport.
2. a. in de fase van het voorlopig ontwerp (VO) het maken van een *scenarioanalyse brandveiligheid* om vast te stellen op welke wijze het ontwerp de ontvluchting/ontruiming, brandbeheersing en toetreding van hulpdiensten beïnvloedt. De *scenarioanalyse* mondt uit in een rapport.  
b. in de fase van het VO het maken van een *inventarisatie van opties/maatregelen* om vast te stellen welke ontwerpaanpassingen en/of voorzieningen mogelijkterwijs aan de brandveiligheid invulling geven zoals door de wetgever beoogd.
3. in de fase van het VO het *evalueren* van het ontwerp en de daarbij getroffen maatregelen voor gelijkwaardigheid om vast te stellen in hoeverre voldaan wordt aan het brandveiligheidsniveau dat door de wetgever is beoogd. De evaluatie mondt uit in een rapport waarin de maatregelen worden vastgesteld. De maatregelen en/of voorzieningen worden verwerkt in het definitief ontwerp (DO). Met o.a. het rapport 'Gelijkwaardige maatregelen brandveiligheid' en het DO wordt de aanvraag voor de bouwvergunning ingediend.
4. in de fase van de uitvoering (daadwerkelijke bouw) het *testen* van de maatregelen voor gelijkwaardigheid om vast te stellen in hoeverre deze voldoen aan de specificaties zoals benoemd in het rapport als bedoeld onder 4. De tests kunnen verlangd worden in het kader van de handhaving door de bouwbegeleider namens het bevoegd gezag.
5. in de fase van de oplevering van het bouwwerk het uitvoeren van een *opleveringstest* om vast te stellen in hoeverre de maatregelen voor gelijkwaardigheid voldoen aan de specificaties zoals benoemd in het rapport als bedoeld onder 4. De opleveringstest kan verlangd worden in het kader van de handhaving door de bouwbegeleider namens het bevoegd gezag.  
De opleveringstest is van belang voor de daadwerkelijke ingebruikname van het bouwwerk en de daarvoor benodigde gebruiksvergunning.

Uit figuur 2 en bovengenoemde stappen wordt duidelijk, dat het voorzien in gelijkwaardige veiligheid zich concentreert in de fase van het Voorlopig Ontwerp (VO).

De initiatiefnemer/ planontwikkelaar heeft de regie bij deze stappen. Hieronder wordt per stap aangegeven wat het doel is en wie betrokken zijn. Omdat de praktijk uitwijst, dat de initiatiefnemer en DSO/ brandweer vanaf de VO fase feitelijk met elkaar in overleg treden, gaat het informeel overleg tussen initiatiefnemer en overheid binnen dit procesmodel over de aanpak bij het betreffende bouwwerk.

Bij het testen in de uitvoeringsfase en bij de opleveringstest zal meer nadrukkelijk vanuit de handhavende dienst (brandweer, DSO) worden toegezien, dat de maatregelen conform de vergunning zijn uitgevoerd.

Het ontwerpen en beoordelen van oplossingen voor gelijkwaardige veiligheid is alleen mogelijk door hierbij reeds het gebruik van het bouwwerk te betrekken, bijvoorbeeld aspecten van inrichting, indeling en populatie. Het hanteren van dit procesmodel en van berekening(en) conform een door de overheid erkende methode (zie paragraaf 5.1) voorzien hier in.

## *1. Quick scan*

Wie?

Initiatiefnemer (architect/ ontwerp bureau)  
Eventueel te consulteren: brandweer, DSO.

Doel?

Eerste bespreking van het Voorlopig Ontwerp

Te beantwoorden vragen?

- Bevat het ontwerp 'grote compartimenten buiten de reikwijdte van het Bouwbesluit?
- Bevat het ontwerp bijzondere kenmerken zoals een atrium, dubbele gevels?
- Betreft het ontwerp hoogbouw en/of ondergrondse bouw en/of overkapping?
- Gaat het ontwerp uit van een grotere gemiddelde bezetting dan klasse B1 uit het Bouwbesluit?

Resultaat?

Vaststelling hoofdkenmerken van het ontwerp in relatie tot de stuurartikelen uit het Bouwbesluit.

Vaststelling procedure voor gelijkwaardigheidsbeoordeling gedurende ontwerpproces: conform deze Leidraad of afwijkend.

Vastlegging in rapport quick scan.

## *2a. Scenarioanalyse*

Wie?

Initiatiefnemer (architect/ ontwerp bureau)  
Eventueel te consulteren: brandweer, DSO.

Doel?

Indien uit quick scan blijkt dat sprake is van een bouwwerk dat buiten de reikwijdte van het Bouwbesluit valt:

Vaststellen van het brandveiligheidsniveau in het VO zonder brandveiligheidsmaatregelen, dat wil zeggen het 'nul-niveau' van brandveiligheid van het liggend VO.



Te beantwoorden vragen?

Het initiële VO zonder maatregelen wordt onderworpen aan een scenarioanalyse brandveiligheid. In deze scenarioanalyse worden benoemd:

- Wat zijn de brandscenario's naar aard van oorzaak en locatie van ontstaan?
- Wat is binnen de brandscenario's de tijdlijn van branduitbreiding?
- Wat is binnen de brandscenario's de tijdlijn van ontvluchting/ ontruiming?
- Wat zijn van de brandscenario's de effecten in termen van doden, gewonden en schade?
- Wat is -afgezet tegen de brandscenario's- de normatieve tijdlijn voor brandbeheersing door de interne organisatie en de brandweer?

Resultaat?

Brandscenario's voor het VO zonder brandbeveiligingsmaatregelen.

Vastlegging in rapport scenarioanalyse en uitgangspunten.

## *2b. Inventarisatie van opties/ maatregelen*

Wie?

Initiatiefnemer (architect/ ontwerpbureau)

Eventueel te consulteren: brandweer, DSO.

Doel?

Benoemen van bouwkundige en installatietechnische maatregelen.

Te beantwoorden vragen?

- Welke bouwkundige en/of installatietechnische maatregelen kunnen het brandveiligheidsniveau zoals beoogd met het Bouwbesluit binnen het voorgenomen Ontwerp bevorderen?
- Van de geïnventariseerde opties/maatregelen voor gelijkwaardige brandveiligheid worden benoemd, aannemend dat deze aan het VO zouden worden toegevoegd:
  - het effect van de maatregel op de tijdlijn van ontvluchting per brandscenario uit de scenarioanalyse
  - het effect van de maatregel op de benodigde tijdlijn van brandbeheersing per brandscenario uit de scenarioanalyse
  - de eisen die de maatregel stelt aan de toetredingsmogelijkheden van de brandweer.
- Zijn deze maatregelen consistent met voorschriften uit andere afdelingen van het Bouwbesluit?
- Zijn deze maatregelen consistent met andere vigerende regelgeving (normbladen, milieu, welstand, etc.)?
- Zijn deze maatregelen consistent met de eerder door de gemeente Utrecht geaccepteerde oplossingen voor gelijkwaardige veiligheid? (historische gegevens op te vragen bij brandweer en DSO).

De inventarisatie van opties/ maatregelen betreft de technische en creatieve vermogens van de initiatiefnemer en door hem ingeschakelde architecten/ technische bureau's.

Resultaat?

Lijst van bouwkundige en installatietechnische maatregelen die de beschreven brandscenario's mogelijk zodanig kunnen beïnvloeden, dat het beoogde brandveiligheidsniveau kan worden bereikt. Nog geen waarde-oordeel over maatregelen.

### 3. Evaluatie van maatregelen

Wie?

Initiatiefnemer (architect/ ontwerp bureau)

Informeren uit voorzorg (geen verplichting): brandweer, DSO op de hoogte stellen van het te hanteren berekeningsmodel/ de bepalingsmethode e.d. alvorens kosten te maken.

Doel?

Het uitspreken van een waarde-oordeel over bouwkundige en installatietechnische maatregelen: beïnvloeden deze maatregelen de brandscenario's zodanig, dat het beoogde brandveiligheidsniveau wordt bereikt, én zodanig dat deze maatregelen kunnen worden verwerkt in het DO?

Te beantwoorden vragen?

De hoofdvraag is of de effecten binnen de brandscenario's beperkt worden door de effecten van de maatregel voor gelijkwaardigheid. De volgende deelvragen zijn daarbij aan de orde:

- Leidt de maatregel per brandscenario tot een veilige ontvluchting/ ontruiming, zonder nadelige effecten op de brandbeheersing of toetreding door hulpdiensten?
- Leidt de maatregel per brandscenario tot een voldoende brandbeheersing, zonder nadelige effecten op de ontvluchting/ ontruiming of toetreding door hulpdiensten?
- Is de benodigde tijdlijn van brandbeheersing per brandscenario haalbaar, gegeven de normatief tijdlijn voor brandbeheersing en de mogelijkheden voor toetreding door hulpdiensten?
- Om deze vragen te kunnen beantwoorden kan gebruik worden gemaakt van een keur aan berekenings- en bepalingsmethoden. Erkende referenties zijn allereerst de Brandbeveiligingsconcepten (BZK, 1995), Beheersbaarheid van Brand (BZK, 1995), en Vluchten uit grote brandcompartimenten (PrC bouwcentrum, 1997).
- Zijn deze maatregelen in het DO door te voeren met behoud van de door de opdrachtgever gewenste specificaties van ontwerp?

Resultaat?

Lijst van bouwkundige en installatietechnische maatregelen die worden opgenomen in het DO.

Berekeningen: beschrijving van model, invoerwaarden, uitvoerwaarden, toelichting.

Vastlegging in rapport 'Gelijkwaardige maatregelen brandveiligheid'.

#### 3.4 Verankering van gelijkwaardigheid in formele procedure

In deze paragraaf<sup>24</sup> komen enkele juridische aspecten rondom gelijkwaardigheid<sup>25</sup> aan bod.

##### 3.4.1 Aanvraag en beschikking

Het aanvangsmoment van de formele procedure is de indiening van de aanvraag voor de bouwvergunning.

Om een adequate aanvraag voor een bouwvergunning te kunnen indienen dient de aanvrager kennis te nemen van:

- de eisen aan de aanvraag volgens het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Staatsblad jrg. 2002, nr. 409).
- de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), aangezien de bouwvergunning een besluit is in de zin van deze wet.

De initiatiefnemer/ projectontwikkelaar dient bij de bouwvergunningaanvraag documenten in, die zijn voortgekomen uit het ontwerpproces en de informele onderhandelingen. Het betreft uit het hierboven uitgewerkte procesmodel:

- het rapport scenarioanalyse en uitgangspunten
- het rapport gelijkwaardige maatregelen brandveiligheid
- het definitief ontwerp (DO).

De beschikking op de aanvraag is onderhevig aan de bepalingen (termijnen, motivatie e.d.) uit de Awb en de Woningwet. Samenvattend<sup>26</sup>:

- De gemeente beoordeelt binnen 4 weken of de verstrekte gegevens en bescheiden voldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag en de daarin opgenomen oplossing voor gelijkwaardigheid.
- Indien de gegevens en bescheiden onvoldoende zijn om de oplossing voor gelijkwaardigheid te beoordelen stelt de gemeente de aanvrager in de gelegenheid om deze alsnog binnen 4 weken ter beschikking te stellen.
  - De gemeente beslist binnen 4 weken of de aanvraag al dan niet in behandeling wordt genomen.
  - Heeft de gemeente nagelaten om de aanvrager in staat te stellen de gegevens alsnog te overleggen, dan is de aanvrager tijdens de behandelingsprocedure van de aanvraag niet verplicht deze gegevens of bescheiden alsnog te leveren. Het belang om gegevens/ bescheiden alsnog te overleggen is nu ter beoordeling van de aanvrager.
- De gemeente zal op basis van de overlegde gegevens of bescheiden, en/of (indien onvoldoende gegevens zijn overlegd) op basis van eigen kennis of voor haar rekening ingehuurde kennis zich een oordeel moeten vormen over de gelijkwaardigheid van de bij de aanvraag ingediende oplossing.

De beslissing kan niet inhouden dat de bouwvergunning wordt geweigerd wegens onvoldoende overlegde gegevens. In een besluit tot weigering moet de gemeente gemotiveerd aangeven waarom de oplossing niet gelijkwaardig is. De motivatieplicht is algemeen, dat wil zeggen niet beperkt tot gelijkwaardigheid, en volgt uit de Awb. Bij een aanvraag voor een reguliere bouwvergunning is de beslistermijn op de aanvraag 12 weken. Deze termijn kan eenmaal worden verlengd met 6 weken. De termijn begint te lopen op de dag dat de gemeente de aanvraag om bouwvergunning ontvangt. Bij een gefaseerde indiening (eerste fase: beoordeling ruimtelijke en welstandsaspecten; tweede fase: beoordeling bouw-technische aspecten en bodemrapportage) is voor beide fasen de behandelingstermijn 6 weken, met voor beide fasen een eenmalige verlengingsmogelijkheid van 6 weken. De maximale behandelingstermijn bij gefaseerde indiening is dus 24 weken.

Van Burgemeester en Wethouders moet verwacht worden dat zij in een positief besluit (de verleende bouwvergunning) expliciet aangeven dat de oplossing die bij de aanvraag is aangedragen naar hun oordeel gelijkwaardig is.

Indien de bouwvergunning is verleend zonder expliciete vermelding dat de oplossing als gelijkwaardig wordt aangemerkt, geldt de instemming van B&W met de gelijkwaardige oplossing omdat de vergunning is verstrekt. Verlening van de bouwvergunning betekent niet dat het bouwplan ook daadwerkelijk is getoetst<sup>27</sup>.

Op de beschikking op de aanvraag kan de aanvrager binnen 6 weken bezwaar maken en vervolgens eventueel beroep aantekenen, conform de Awb. Dit geldt zowel voor het besluit om de aanvraag niet in behandeling te nemen als voor het besluit de bouwvergunning niet te verlenen.

### 3.4.2 Handhaving

De handhaving van de oplossing voor gelijkwaardigheid of gelijkwaardige veiligheid begint met de voorwaarden in de bouwvergunning.

Volgens de Woningwet (artikel 40, lid 1) mag niet in afwijking van de bouwvergunning en daaraan verbonden voorschriften worden gebouwd. Met het verlenen van de bouwvergunning en daarmee het goedkeuren van de gelijkwaardige oplossing wordt het realiseren van de gelijkwaardige oplossing daarom een plicht van de initiatiefnemer.

Voorwaarden bij de bouwvergunning kunnen tevens betrekking hebben op het overleggen van gegevens of bescheiden waaruit blijkt dat de gelijkwaardige oplossing daadwerkelijk conform de verleende vergunning wordt gerealiseerd<sup>28</sup>.

Het indienen op enig bepaald tijdstip/ termijn van het 'Rapport oplevering gelijkwaardige maatregelen brandveiligheid' (zie figuur 2) kan daarom als voorschrift worden opgenomen in de bouwvergunning.

Deze mogelijkheid, om ten behoeve van de handhaving het voorschrift op te nemen dat gegevens worden overlegd waaruit blijkt dat conform de vergunning is gebouwd, is algemeen, dat wil zeggen is niet beperkt tot gelijkwaardigheid.

## HOOFDSTUK 4

# Kwaliteitseis aan technische rapporten bij bouwvergunningaanvraag

De realisatietermijn voor het Masterplan voor het Stationsgebied Utrecht is relatief lang: de laatste oplevering(en) zullen zijn in 2020. Het valt te verwachten dat er tussen het uitkomen van deze Leidraad en het jaar 2020 sprake zal zijn van voortschrijdende kennis op het gebied van berekeningsmodellen en bepalingmethoden voor brandontwikkeling, warmte- en rookontwikkeling, brandbeheersing, evacuatiemodellen, en materialen.

De aanvrager van een bouwvergunning die een oplossing indient voor gelijkwaardigheid of voor gelijkwaardige veiligheid dient daarbij technische rapporten in. Deze rapporten dienen ter onderbouwing van de gelijkwaardigheid (met prestatie-eis beoogde aspect van brandveiligheid) of van de gelijkwaardige veiligheid (door gezamenlijke voorschriften in het Bouwbesluit beoogde niveau van brandveiligheid). Het staat de aanvrager daarbij vrij om zelf berekeningsmodellen en bepalingmethoden aan te dragen. Het aantal mogelijke modellen en methoden is in principe oneindig.

Ongeacht het feit of de aanvrager wel/niet gebruik maakt van door de overheid erkende referenties (bijvoorbeeld Brandbeveiligingsconcepten, Beheersbaarheid van Brand (REF), en Vluchten uit grote brandcompartimenten (REF)) is de kwaliteit van de technische rapporten en de gehanteerde modellen/methoden een belangrijk toetscriterium bij het beoordelen van de aanvraag.

De eis die gesteld wordt aan technische rapporten ter onderbouwing van gelijkwaardigheid en gelijkwaardige veiligheid bestaat uit de volgende set van kwalitatieve toetsvragen:

Tabel 3: toetsvragen voor technische rapporten

Op te nemen onderdeel in technisch rapport	Toetsvragen
Algemene gegevens	Zijn de basisgegevens van de aanvrager/initiatiefnemer, de bouwlocatie, het bouwplan, en de bij het ontwerp betrokkenen volledig vermeld?
Doel	Is het doel van het rapport duidelijk omschreven? Betreft het een quick scan, scenario-analyse, inventarisatie van maatregelen of evaluatie van maatregelen? Is duidelijk of het gelijkwaardigheid of gelijkwaardige veiligheid betreft? (Is duidelijk op welke wijze het ontwerp afwijkt van prestatie-eisen of buiten de reikwijdte van het Bouwbesluit valt?) Zijn de prestatie-eisen of functionele voorschriften in het geding expliciet benoemd? Is duidelijk gemaakt of de proefneming of simulatie onderhevig is aan een norm voor standaardisatie?
Planbeschrijving	Is het bouwwerk waar het rapport over handelt duidelijk beschreven? (perceel, situering, afmetingen, aansluitingen op bestaande bouw, bouwwijze, indeling, toegepaste materialen, voorzien gebruik) Is het rapport voorzien van de benodigde tekeningen en illustraties op het juiste detailniveau?

Methode	Betreft het een proefneming? Zo ja, is de methode volledig en reproduceerbaar? Zijn de voornaamste uitgangspunten expliciet, volledig en navolgbaar beschreven? Zijn de gebruikte meetinstrumenten en technieken van waarneming voldoende beschreven? Is de methode van de analyse voldoende beschreven?
Model/ theorie	Bij een simulatie: zijn de invoer en uitvoergegevens valide en compleet? Zijn de voornaamste uitgangspunten van het simulatieprogramma expliciet, volledig en navolgbaar beschreven? Zijn voor deze uitgangspunten de onzekerheden/ onbetrouwbaarheden expliciet benoemd? Is een beschrijving van de beperkingen van het model bijgevoegd? Is een beschrijving bijgevoegd van het validatieverleden van het model?
Kwaliteit van de gegevens	Zijn de gegevens waarop de proefneming of simulatie is gebaseerd volledig en reproduceerbaar? Zijn de gegevens betrouwbaar, gegeven de opzet van de proefneming of de simulatie? Zijn de gegevens correct bijgevoegd in de vorm van tabellen, grafieken e.d.?
Beoordeling (analyse) en conclusies	Zijn de conclusies herleidbaar en expliciet gebaseerd op de gepresenteerde gegevens? Zijn de conclusies volledig met betrekking tot de prestatie-eisen en/of functionele voorschriften die in het geding zijn? Zijn de conclusies expliciet verbonden aan het voorgestelde ontwerp en de daarbij voorgestelde (bouwkundige en/of installatietechnische) oplossing voor gelijkwaardigheid of gelijkwaardige veiligheid?

De aanvrager kan een goede voortgang bij de beoordeling van de bouwvergunningaanvraag op gelijkwaardigheid/ gelijkwaardige veiligheid bevorderen door vóór het indienen van de aanvraag de technische rapporten zelf te ijkken op deze toetsvragen<sup>29</sup>.

Let wel: het voldoen aan deze kwaliteitseis ten aanzien van technische rapporten is weliswaar een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor een positieve beoordeling van de inhoud (dat wil zeggen de (aspecten van) brandveiligheid) van de aangedragen maatregelen. Het indienen van adequate technische rapporten maakt deze inhoudelijke beoordeling door de toetsers wel beter uitvoerbaar.

Onvolledige rapporten of uittreksels van rapporten zijn veelal ontoereikend voor de toetsers om de voorgestelde oplossing voor gelijkwaardigheid of gelijkwaardige veiligheid te kunnen beoordelen.

## HOOFDSTUK 5

# Ondersteuning van het proces van gelijkwaardigheidsbeoordeling

### 5.1 Instrumenten

Bij het volgen van het stappenplan uit paragraaf 3.2 dan wel het procesmodel genoemd in paragraaf 3.3 kunnen de initiatiefnemer en de toetsers gebruik maken van een aantal ondersteunende instrumenten. Hier wordt volstaan met verwijzingen en aanbevelingen.

*Door de overheid erkende referentiedocumenten gelijkwaardige veiligheid*  
Brandbeveiligingsconcepten (BZK, 1995).

Beheersbaarheid van Brand (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nov. 1995).

vluchten bij brand uit grote brandcompartimenten (PrC bouwcentrum febr. 1997).

*Dossier casuïstiek gelijkwaardigheid Utrecht*

Zowel voor de initiatiefnemers als voor de vergunningverlener is het belangrijk, dat er een overzicht bestaat van door B&W erkende oplossingen voor gelijkwaardigheid. Bij eventuele onenigheid in een specifiek geval zal de consistentie met eerder afgegeven bouwvergunningen (voor de rechter) mede maatgevend zijn.

Aanbevolen wordt, dat de gemeente Utrecht een mede voor derden toegankelijk dossier aanlegt van door B&W erkende oplossingen voor gelijkwaardigheid: de oplossingen en de bijgaande motiveringen van technische rapporten.

*Dossier casuïstiek gelijkwaardige veiligheid Utrecht*

Om de hierboven genoemde reden wordt tevens aanbevolen, dat de gemeente Utrecht een voor derden toegankelijk dossier aanlegt van door B&W erkende oplossingen voor gelijkwaardige veiligheid: de oplossingen en de bijgaande motiveringen van technische rapporten.

Omdat bij gelijkwaardige veiligheid de inhoudelijke complexiteit groot is, dient de nieuwe initiatiefnemer deze informatie zorgvuldig te hanteren. Oplossingen voor gelijkwaardige veiligheid worden 'op maat' ontwikkeld en kunnen daarom niet worden 'overgenomen'. Wel kan door het dossier inzicht worden verstrekt in de aanpak/ procesvoering bij betreffende casussen van gelijkwaardige veiligheid.

Op basis van het dossier kan een nieuwe vergunningaanvrager uitdrukkelijk geen aanspraken doen gelden op de gelijkwaardigheid/ gelijkwaardige veiligheid van de door hem ingediende oplossing. Het dossier is ondersteunend, bijvoorbeeld binnen het vooroverleg met de brandweer dan wel DSO.

*Certificering*

Vanwege de omvang en complexiteit van de bouwregelgeving is het voor de vergunningverlener niet altijd mogelijk om bouwplannen op alle relevante aspecten (van brandveiligheid) te toetsen. Voor zover de bouwregelgeving niet zelf verwijst naar standaarden/normen verbonden aan specifieke certificaten, kan de gemeente certificering gebruiken als instrument binnen de vergunningverlening en de handhaving van de bouwvergunning. De deelaspecten van brandveiligheid waarvoor certificeringssystemen bestaan en de aansluiting daarvan op het gemeentelijk brandveiligheidsbeleid moeten daartoe geïventariseerd worden.

*Vooraf: kennis van jurisprudentie*

Het wordt aanbevolen, dat zowel de initiatiefnemer als de toetsers kennis nemen van beschikbare jurisprudentie inzake gelijkwaardigheid in relatie tot brandveiligheid. Deze kennis kan beiden ondersteunen bij het zorgvuldig handelen en kan zo fouten in de processtappen dan wel de inhoudelijke aanpak helpen voorkomen.

## 5.2 Procesarrangementen

In paragraaf 3.4 is de hoofdlijn van de formele procedure omtrent gelijkwaardigheid geschetst. In de praktijk komt het voor, dat de initiatiefnemer en de vergunningverlener op enig moment tegenover elkaar komen staan inzake de vraag of een oplossing gelijkwaardig<sup>30</sup> is aan het beoogde met een prestatie-voorschrift dan wel het met het Bouwbesluit beoogde brandveiligheidsniveau. Dit kan zich voordoen tijdens het vooroverleg of ná indiening van de aanvraag voor de bouwvergunning.

Uitingsvormen van een dergelijke patstelling tijdens het vooroverleg zijn:

- betwisten van onderzoeksresultaten met als gevolg het laten uitvoeren van een contra-expertise
- doorzetten van de aanvraag met het laten voortbestaan van het inhoudelijk meningsverschil
- tijdelijk afzien van de aanvraag ten behoeve van nieuw onderzoek met vertraging tot gevolg.

Uitingsvormen van een patstelling na het indienen van de aanvraag zijn:

- het vragen door de vergunningverlener om aanvullende gegevens en bescheiden
- het besluit om de aanvraag niet in behandeling te nemen wegens ontoereikende gegevens of bescheiden
- vergunning weigeren (negatief beschikken op aanvraag); bezwaar- of beroepsprocedure.

Elke vorm van patstelling zal in de praktijk tenminste leiden tot vertraging en vrijwel altijd ook tot onnodige extra kosten. Wanneer het geschil tot aan de rechter wordt doorgezet is in elk geval sprake van kosten. Het is belangrijk te beseffen dat voor de rechter –voor wat betreft de inhoudelijke beoordeling- het oordeel van een onafhankelijke expertisepartij zwaar zal wegen.

Om patstellingen te voorkomen is het ten eerste raadzaam het procesmodel te hanteren, zoals gepresenteerd in paragraaf 3.3 van deze Leidraad.

Daarnaast wordt aanbevolen, dat de initiatiefnemer en de vergunningverlener bij een inhoudelijk geschil over de vraag of een oplossing gelijkwaardig is de volgende procesarrangementen overwegen om uit deze patstelling te raken:

*Gezamenlijke opdrachtverstrekking aan onafhankelijke expertisepartij*

Indien initiatiefnemer en toetsers het –ondanks overleg- niet eens kunnen worden over bijvoorbeeld de adequaatheid van een technisch rapport, de validiteit van proefnemingen, simulaties, gehanteerde berekeningsmodellen of argumentaties van gelijkwaardigheid, kunnen zij besluiten de documenten waarover het geschil bestaat voor te leggen aan een onafhankelijke expertisepartij voor een toets.

Deze gezamenlijke opdrachtverstrekking heeft alleen nut, indien beide partijen de intentie hebben de uitkomst van de toets serieus te nemen. Een dergelijke afspraak tot gezamenlijke opdrachtverstrekking staat los van de formele bevoegdheden van de vergunningverlener. Deze afspraak kan evenwel binnen het informeel overleg reeds verstandig zijn ter voorkoming van een ‘rapportenwedloop’. De gezamenlijke opdrachtverstrekking betreft de formulering van de (toets)opdracht. De initiatiefnemer blijft verantwoordelijk voor de benodigde expertise ter onderbouwing van de vergunningaanvraag.



## *Bemiddeling in plaats van een gang naar de rechter*

Zowel tijdens het vooroverleg, als ná indiening van de aanvraag kunnen er aanwijzingen bestaan, dat het inhoudelijk geschil zal uitmonden in bezwaar, beroep, of verder tot aan de administratieve rechter. De verhoudingen kunnen bijvoorbeeld zodanig verstoord zijn, dat het informeel overleg is opgeschort en dat er niet inhoudelijk meer gesproken wordt. In een dergelijk geval is ook gezamenlijke opdrachtverstrekking voor expertise niet meer reëel. Het valt dan te overwegen dat aanvrager en vergunningverlener instemmen met het aanstellen van een bemiddelaar.

De bemiddelende partij heeft dan als taak niet het inhoudelijk oordelen over de gelijkwaardige oplossing of een technisch rapport maar het op gang brengen van het inhoudelijk gesprek. De bemiddelaar kan wel of niet ter materie deskundig zijn. Indien de bemiddelaar deskundig moet zijn op het gebied van gelijkwaardigheid in relatie tot brandveiligheid dienen beide partijen afzonderlijk diens gezag als bemiddelaar te onderschrijven.

De hier genoemde procesarrangementen kunnen bijdragen aan de voortgang van het proces. Deze suggesties kunnen vooral van pas komen indien de gemeente mede belang heeft bij deze voortgang, bijvoorbeeld vanwege de planning van het Masterplan voor het stationsgebied. Om te voorkomen dat binnen de gemeente Utrecht een tegenstelling ontstaat tussen het belang van de zorgvuldigheid van de gelijkwaardigheidsbeoordeling enerzijds en de voortgang binnen het plangebied anderzijds, kunnen de gezamenlijke expertise-opdracht danwel een bemiddelingsregeling uitkomst bieden.

# BIJLAGE 1

## Over stuurartikelen/ functionele voorschriften Bouwbesluit

In paragraaf 2.3 is, voor bouwwerken die buiten de reikwijdte van het Bouwbesluit vallen, verwezen naar de stuurartikelen en de toelichting op de artikelen. In een stuurartikel zijn de functionele eisen omschreven, oftewel de motivering van het benodigde prestatieniveau. Elk stuurartikel wordt gevolgd door een aantal nadere voorschriften ter uitwerking.

In deze bijlage wordt een toelichting gegeven op voorschriften voor gelijkwaardige veiligheid voor twee typen bouwwerken die buiten de reikwijdte van het Bouwbesluit vallen: gebouwen met grote brandcompartimenten (afdeling 2.22) en hoge en ondergrondse gebouwen (afdeling 2.23).

Daarnaast wordt voor alle stuurartikelen aangegeven welke basisprincipes van brandveiligheid (ontvluchting, brandbeheersing, toetreding hulpdiensten) zij positief dienen te beïnvloeden.

### **Grote Brandcompartimenten (nieuwbouw): Bouwbesluit Afdeling 2.22**

In afdeling 2.22. zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot inrichting en vluchtroutes van grote brandcompartimenten. Het gaat dan om brandcompartimenten met grotere grenswaarden dan gegeven in de prestatie-eisen voor nieuwbouw.

1. Het eerste lid van artikel 2.200 geeft als functioneel voorschrift dat een (sub)brandcompartiment waarvan de gebruiksoppervlakte groter is dan de gegeven prestatie-eis zodanig moet worden ingericht dat het brandveilig is.

2. Het tweede lid van artikel 2.200 verwijst naar de sturingstabel 2.200. Met behulp van de tabel worden vervolgens de voorschriften (artikelen) voor de gebouwfuncties aangestuurd. De voorschriften zijn van toepassing op alle functies met uitzondering van woonfuncties en bouwwerken geen gebouw zijnde en hebben als doel een gelijkwaardige brandveiligheid te realiseren met betrekking tot de inrichting van de (sub)brandcompartimentering, de vluchtroute(s) in en de mogelijkheden van de bestrijding van brand in gebouwen.

#### *1. Inrichting (sub)brandcompartimentering, artikel 2.201*

Hiermee wordt beoogd een gelijkwaardige brandveiligheid te realiseren overeenkomstig de eerder gegeven prestatie-eisen met betrekking tot dit onderwerp.

Met andere woorden: het bouwwerk zodanig inrichten dat de uitbreiding van brand voldoende wordt beperkt.

#### *2. Vluchtroute(s), artikel 2.202*

Hiermee wordt beoogd een gelijkwaardige brandveiligheid te realiseren met betrekking tot loopafstand(en) in (sub)brandcompartiment als in eerder geven prestatie-eisen en wel die met betrekking tot:

- beperking van verspreiding van rook
- vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment
- vluchtroutes
- inrichting van rookvrije vluchtroutes
- voorkoming en beperking van ongevallen bij brand.

Met andere woorden: het bouwwerk zodanig inrichten dat voldoende snel en veilig kan worden gevlucht over voldoende (zonodig rookvrije) vluchtroutes om een veilige plaats te bereiken, alsmede dat personen kunnen worden gered en brand kan worden bestreden.

### 3. Bestrijding van brand, artikel 2.203

Hiermee wordt beoogd een gelijkwaardige brandveiligheid te realiseren met betrekking tot de bestrijding van brand als in eerder gegeven prestatie-eisen

Met andere woorden: het gebouw zodanig inrichten dat binnen redelijke tijd een brand kan worden bestreden.

### **Hoge en ondergrondse gebouwen (nieuwbouw): Bouwbesluit Afdeling 2.23**

In afdeling 2.23 zijn voorschriften opgenomen voor de brandveiligheid van bouwwerken die buiten de reikwijdte van het Bouwbesluit vallen voor wat betreft het samenstel van de prestatie-eisen van de brandveiligheid. Het gaat dan om gebouwen die hoger zijn dan 70 meter en/of lager dan 8 meter.

In beide gevallen geldt als meetniveau de vloer van het verblijfsgebied.

1. Het eerste lid van artikel 2.208 geeft als functioneel voorschrift aan dat deze gebouwen brandveilig moeten zijn.

2. Het tweede lid van artikel 2.208 verwijst naar de sturingstabel 2.208. Met behulp van de tabel worden vervolgens de voorschriften (artikelen) voor de gebouwfuncties aangestuurd. De voorschriften zijn van toepassing op alle gebouwfuncties met uitzondering van woonwagens, bouwwerken geen gebouwen zijnde en woonfuncties die onder het meetniveau zijn gelegen en hebben als doel gebouwen zodanig in te richten dat ze brandveilig zijn.

#### *1. Brandveilige inrichting voor bouwwerken met vloer verblijfsgebied hoger dan 70 meter, artikel 2.209*

Hiermee wordt beoogd een gelijkwaardige brandveiligheid te realiseren overeenkomstig eerder geven prestatie-eisen voor de nieuwbouw uit het Bouwbesluit en wel die met betrekking tot:

- beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie
- beperking van ontwikkeling van brand
- beperking van uitbreiding van brand
- verdere beperking van uitbreiding van brand
- beperking van het ontstaan van rook beperking van de verspreiding van rook
- vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment
- vluchtroutes
- inrichting van rookvrije vluchtroutes
- voorkoming en beperking van ongevallen bij brand
- bestrijding van brand.

#### *2. Brandveilige inrichting voor bouwwerken met vloer verblijfsgebied lager dan 8 meter, artikel 2.209*

Hiermee wordt eveneens en op gelijke wijze als hiervoor beoogd een gelijkwaardige brandveiligheid te realiseren overeenkomstig eerder geven prestatie-eisen voor de nieuwbouw uit het Bouwbesluit.

### **Stuurartikelen en basisprincipes brandveiligheid**

De gelijkwaardigheid met betrekking tot brandveiligheid, op basis van het Bouwbesluit, is inhoudelijk terug te voeren op drie basisprincipes, te weten:

1. het voorzien in een veilige ontvluchting
2. het voorzien in de mogelijkheid een eenmaal ontstane brand beheersbaar te houden
3. het voorzien in toetreding voor hulpverleningsdiensten (voor redding en blussing)

Ad 1.

De maatregelen ter invulling van het eerste principe zijn afhankelijk van de mate van zelfredzaamheid en alertheid van de aanwezigen in het bouwwerk.<sup>31</sup> Deze twee factoren hebben namelijk invloed op de ontdekkingstijd en daarmee op de benodigde vluchttijd.

Ad 2.

Het tweede principe vraagt maatregelen die gerelateerd zijn aan de repressieve mogelijkheden van de brandweer.<sup>32</sup>

Ad 3.

Vanuit het derde principe worden maatregelen gevraagd die met name betrekking hebben op het beperken van het gevaar van instorting, op de toegankelijkheid en de bereikbaarheid, die belemmerd kunnen worden door interactie tussen vluchtroutes en aanvalswegen van de brandweer.

Onderstaande tabel geeft aan op welke van de genoemde 3 principes de stuurartikelen uit het Bouwbesluit betrekking hebben. Een 'X' in een cel betekent dat het stuurartikel in de eerste kolom beoogt het basisprincipe in de bovenste rij –veilige ontvluchting, brandbeheersing en toetreding- positief te beïnvloeden.

Tabel 4: Stuurartikelen en basisprincipes brandveiligheid

Stuurartikel Bouwbesluit	Ontvluchting	Brandbeheersing	Toetreding hvd
<i>Afdeling 2.2. Sterkte bij brand</i> Een te bouwen bouwwerk heeft een bouwconstructie die zodanig is dat het bouwwerk bij brand gedurende redelijke tijd kan worden verlaten en doorzocht, zonder dat er gevaar voor instorting is.	X	X	X
<i>Afdeling 2.1.1. Beperking van het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie</i> Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat het ontstaan van een brandgevaarlijke situatie voldoende wordt beperkt.	X	X	
<i>Afdeling 2.1.2. Beperking van ontwikkeling van brand</i> Een te bouwen bouwwerk is zodanig, dat brand zich niet snel kan ontwikkelen.	X	X	
<i>Afdeling 2.1.3. Beperking van uitbreiding van brand</i> Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat de uitbreiding van brand voldoende wordt beperkt.	X	X	
<i>Afdeling 2.1.4. Verdere beperking van uitbreiding van brand</i> Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat uitbreiding van brand in verdergaande mate wordt beperkt dan bepaald in paragraaf 2.13.1 (afd 2.13).	X	X	
<i>Afdeling 2.1.5. Beperking van ontstaan van rook</i> Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat het zich snel ontwikkelen van rook voldoende wordt beperkt.	X		

Stuurartikel Bouwbesluit	Ontvluchting	Brandbeheersing	Toetreding hvd
<i>Afdeling 2.16. Beperking van verspreiding van rook</i> Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat bij brand rook zich niet binnen korte tijd kan verspreiden naar een ander deel van het bouwwerk zodat op veilige wijze het aansluitende terrein kan worden bereikt.	X		
<i>Afdeling 2.17. Vluchten binnen een rookcompartiment en een subbrandcompartiment</i> Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat een rookcompartiment en een subbrandcompartiment voldoende snel en veilig kunnen worden verlaten.	X		
<i>Afdeling 2.18. Vluchtroutes</i> Een te bouwen bouwwerk heeft voldoende vluchtroutes waarlangs bij brand een veilige plaats kan worden bereikt.	X		
<i>Afdeling 2.19. Inrichting van rookvrije vluchtroutes</i> Een te bouwen bouwwerk heeft zodanig ingerichte rookvrije vluchtroutes, dat in geval van brand snel en veilig kan worden gevluht.	X		
<i>Afdeling 2.20. Voorkoming en beperking van ongevallen bij brand</i> Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat personen kunnen worden gered en brand kan worden bestreden.	X	X	X
<i>Afdeling 2.21. Bestrijding van brand</i> Een te bouwen bouwwerk heeft zodanige voorzieningen voor de bestrijding van brand, dat brand binnen redelijke tijd kan worden bestreden.		X	
<i>Afdeling 2.22. Grote brandcompartimenten</i> Een te bouwen bouwwerk met een brandcompartiment of een subbrandcompartiment, waarvan de gebruiksoppervlakte groter is dan de toelaatbare gebruiksoppervlakte als bedoeld in paragraaf 2.13.1, onderscheidenlijk 2.14.1, is zodanig ingericht dat het brandveilig is.	X	X	X
<i>Afdeling 2.23. Hoge en ondergrondse gebouwen, nieuwbouw</i> Een te bouwen bouwwerk waarin een vloer van een verblijfsgebied hoger dan 70 m boven of lager dan 8 m onder het meetniveau ligt, is zodanig ingericht dat het bouwwerk brandveilig is.	X	X	X

## BIJLAGE 2

### Nadere toelichting bij figuur 2

Om weergavetechnische redenen is het schema op de volgende punten vereenvoudigd:

- ten aanzien van het bouw-/ontwerpproces: de plan-, onderhouds- en gebruiksfasen zijn buiten beschouwing gelaten. De gelijkwaardigheidsbeoordeling is bovendien feitelijk niet aan de orde in die fasen
- ten aanzien van de informele onderhandelingen betreffende gelijkwaardigheid: deze onderhandelingen houden op vóór het moment van de formele aanvraag bouwvergunning. Dit is weergegeven doordat de middelste grote pijl korter is dan die van het ontwerpproces en die van de formele procedure. De vaststelling van de maatregelen voor brandveiligheid voor het DO is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer.
- de formele procedure aangaande de bouwvergunning is sterk vereenvoudigd. Voorlopige voorzieningen, inspraak voorafgaand aan beschikking, beroep na bezwaar zijn bijvoorbeeld weggelaten
- de aanvraag bouwvergunning volgt in de tijd nádat het DO gereed is. De visuele overlap in figuur 2 bestaat niet werkelijk.
- de formele procedure aangaande de bouwvergunning wordt voorafgegaan door bestemmingsplan en uitwerkingsplan. In het schema staan deze activiteiten op gelijke hoogte met het ontwerpproces van de initiatiefnemer. De plannen gaan in de tijd echter (ver) vooraf aan het ontwerpproces. Dit is weergegeven door de gestippelde tekstvakken en de punten erin.
- de Bilaterale Ontwikkelovereenkomst (BOO) gaat vooraf aan het ontwerpproces, derhalve idem voorgaande punt. De BOO is bovendien privaatrechtelijk en dus van andere aard dan de bouwvergunningprocedure. De weergave van beide onder 'formele procedure' is dus een vereenvoudiging.
- de Bilaterale Project Overeenkomst (BPO) volgt binnen de planning van de POS ná het definitief ontwerp (DO) en vóór de vergunningaanvraag. Wegens ruimtegebrek is de BPO weggelaten uit figuur 2.

## Noten

<sup>1</sup> 'Het Bouwbesluit voorziet in de mogelijkheid om, mits binnen het kader van de functionele eis wordt gebleven, af te wijken van de in het besluit gegeven prestatie-eisen. Afwijking van de prestatie-eisen kan wenselijk of zelfs noodzakelijk zijn in verband met bijvoorbeeld de aard van het betreffende bouwwerk of plaatselijke omstandigheden, dan wel in verband met de toepassing van innovatieve materialen of constructies die worden toegepast. De gelijkwaardigheid is als algemene bepaling in paragraaf 1.3, artikel 1.5 opgenomen'. Bron: Bouwbesluit 2003.

<sup>2</sup> Bouwbesluit art. 1.5: Aan een in het tweede tot en met zesde hoofdstuk gesteld voorschrift dat moet worden toegepast om te voldoen aan een met betrekking tot een bouwwerk of een gedeelte daarvan gestelde eis, behoeft niet te worden voldaan, voorzover anders dan door toepassing van dat voorschrift het bouwwerk of het betrokken gedeelte daarvan ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt, als is beoogd met het betrokken voorschrift. Nota van toelichting art. 1.5: 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.

<sup>3</sup> Overigens is dit artikel niet alleen van toepassing op de brandveiligheid maar ook op de andere voorschriften uit oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu, uit het Bouwbesluit. Het betreft hier de hoofdstukken 2 t/m 6. In deze hoofdstukken omvatten de voorschriften voor de nieuwbouw en de bestaande bouw. Verder geldt dat de gekozen gelijkwaardige oplossing, indien overwegingen uit andere afdelingen in een voorschrift zijn verweven, niet strijdig mag zijn met de in de andere afdelingen gegeven voorschriften.

<sup>4</sup> Het goedkeuren van een gelijkwaardige oplossing is niet hetzelfde als het verlenen van een ontheffing. Bij het verlenen van een ontheffing gaat het namelijk om het goedkeuren (en dus ook realiseren) van een lager prestatieniveau dan in het betreffende voorschrift wordt gegeven.

<sup>5</sup> De aanvrager overlegt een door de minister van VROM erkende kwaliteitsverklaring waaruit blijkt dat de gekozen oplossing voldoet aan Bouwbesluit 2003. In een dergelijk geval is de kwaliteitsverklaring een voldoende bewijs. Dit geldt ook als uit een CE-markering blijkt dat de gekozen oplossing voldoet aan het Bouwbesluit.

<sup>6</sup> Om te achterhalen wat de wetgever met een specifiek voorschrift beoogt, wordt verwezen naar de stuurartikelen en de toelichting op de artikelen (stuurartikelen en nadere voorschriften, zie bijlage 1). In een stuurartikel zijn de functionele eisen omschreven, oftewel de motivering van het benodigde prestatieniveau.

<sup>7</sup> De indeling in bezettingsgraadklassen is nodig om nuances aan te brengen in zwaarte van de voorschriften. Voor zover gebouwen in de praktijk op verschillende manieren kunnen worden gebruikt, zijn klassen te onderscheiden naar het gemiddeld aanwezige aantal personen per m<sup>2</sup> vloeroppervlakte verblijfsgebied. Het Bouwbesluit onderscheidt twee soorten bezettingsgraadklassen, te weten m<sup>2</sup> gebruiksoverlakte per persoon en m<sup>2</sup> vloeroppervlakte verblijfsgebied per persoon. De klassen lopen van klasse B1 tot klasse B5 waarbij B1 het kleinste aantal meters per persoon, ofwel , het grootste aantal personen per m<sup>2</sup> weergeeft en B5 de lichtste bezettingsgraad is met het grootste aantal m<sup>2</sup> per persoon. Het is de bedoeling dat een aanvrager om bouwvergunning bij zijn aanvraag kenbaar maakt voor welke klasse hij een gebruiksfunctie geschikt wil doen zijn. Dit bepaalt vervolgens het niveau van eisen dat aan de desbetreffende gebruiksfunctie wordt gesteld. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat de bezettingsgraad niet uitsluitend per gebruiksfunctie wordt bepaald, maar ook, afhankelijk van het voorschrift, bijvoorbeeld per gebouw, rookcompartiment of verblijfsgebied. (bron: Nota van toelichting, Bouwbesluit 2003)

<sup>8</sup> Per medio 2005 zal bij het Bouwbesluit een specifieke regeling bestaan voor de brandveiligheid van kinderdagverblijven.

<sup>9</sup> Voor bestaande bouw bevat het Bouwbesluit overeenkomstige voorschriften, zij het dat de grenswaarden veelal lager zijn. Alhoewel het beginsel voor beide gelijk is (alleen grenswaarden verschillen) richt deze Leidraad zich op de nieuwbouw. Een leidraad voor de beoordeling van het vluchten in de bestaande bouw, en daarmee ook de gelijkwaardige brandveiligheid van deze gebouwen, is beschreven in de VROM-brochure 'Vluchten bij brand / deze Leidraad voor gebruiksvergunningen'.

<sup>10</sup> Opmerkelijk is dat in het Bouwbesluit voor de beoordeling van de gelijkwaardige brandveiligheid vooralsnog niets is vermeld over de constructieve veiligheid en over de bezettingsgraden met een



hogere klasse dan BI. Bij het ontwerpen / beoordeling van gelijkwaardige veiligheid ligt het in de rede deze onderwerpen mee te nemen. Anders bestaat het gevaar dat het vereiste brandveiligheidsniveau niet wordt gerealiseerd.

<sup>11</sup> In 1995 zijn door het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor diverse gebruiksfuncties Brandbeveiligingsconcepten uitgegeven. In het voorwoord van de publicaties is vermeld dat 'het brandbeveiligingsconcept geen document is waarin regelgeving is opgenomen. Het brandbeveiligingsconcept is bedoeld als kader voor regelgeving en als leidraad voor ontwerpers, bouwers en gebruikers van gebouwen (...) Het brandbeveiligingsconcept kan voor gemeenten een bron zijn voor het nemen van beleidsbeslissingen ter uitvoering van de gemeentelijke brandweertaak.'

<sup>12</sup> Deze uitgangspunten zijn uitsluitend bedoeld voor de bouwkundige voorschriften in het Bouwbesluit.

<sup>13</sup> In het geval van combinatiegebruik geldt de zwaarste functie.

<sup>14</sup> Het Brandbeveiligingsconcept Gebouwen met een publieksfunctie (BZK) stelt:

'Indien in een gebouw (...), door hoogte of omvang, niet kan worden voldaan aan de in het normatief brandverloop genoemde uitgangspunten betreffende ontruimingstijd en inzettijd, kan het nodig zijn door het treffen van extra maatregelen de ontruimingstijd en/of inzettijd te beïnvloeden. Deze beïnvloeding moet zodanig zijn dat een veilige ontruiming en beheersbaarheid van brand wordt verzekerd op basis van de doelstellingen van het brandbeveiligingsconcept'.

<sup>15</sup> Nota bene: de brandbeveiligingsconcepten zijn geen wet- of regelgeving. Ze zijn bedoeld als inhoudelijke onderlegger voor de wet- en regelgeving. De brandbeveiligingsconcepten worden benut bij de doorontwikkeling van de wet- en regelgeving.

<sup>16</sup> Bij een toets van een gelijkwaardige oplossing dient rekening gehouden te worden met de activiteiten van gemeentelijke diensten in onderlinge samenhang. Diensten / activiteiten die het betreft zijn bijvoorbeeld: Bouw- en Woningtoezicht; Brandweer; Monumentenzorg; Welstand; Bestemmingsplan; Overige, zoals milieu, verkeer, stedenbouw, welzijn en APV.

<sup>17</sup> In het stationsgebied Utrecht is voornamelijk sprake van bouwwerken die vallen buiten de werkingssfeer van het Bouwbesluit, waardoor in beginsel niet kan worden afgeweken van prestatie-eisen. Het betreft bouwwerken met grote compartimenten, hoogbouw, ondergrondse bouw en bouwwerken met een bezettingsgraad groter dan BI. In die gevallen moet de scenariobenadering worden toegepast.

<sup>18</sup> Hieronder blijven planfase, onderhoudsfase en gebruiksfase achterwege. Het gaat om de fasen van ontwerp en bouw, waarbij de gelijkwaardige veiligheid daadwerkelijk ingevuld moet worden door verwerking in ontwerp en/of maatregelen anderszins.

<sup>19</sup> De randvoorwaarden die vanuit het POS-management aan ontwerpen en het ontwerpproces worden gesteld zijn niet opgenomen in figuur 2 omdat de focus hier ligt op gelijkwaardigheid/brandveiligheid. Uiteraard zijn deze stedenbouwkundige en bouwkundige programma's van eisen, overeenkomsten (BOO, BPO, Nota van Uitgangspunten) et cetera input voor het ontwerpproces.

<sup>20</sup> In figuur 2 weergegeven door de grove stippellijn vanuit evaluatie-aanpak naar toetscriterium.

<sup>21</sup> Zie voor de vereiste stukken bij de aanvraag van een bouwvergunning het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Staatsblad jrg. 2002, nr. 409).

<sup>22</sup> Dit betreft een aanbeveling van de opstellers van deze Leidraad.

<sup>23</sup> Voor de beperkingen van deze figuur, zie bijlage 2.

<sup>24</sup> Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Van Bercken (geen jr.).

<sup>25</sup> Het gestelde in deze paragraaf geldt zowel voor gelijkwaardigheid als voor gelijkwaardige veiligheid, dus voor beide benaderingen in paragraaf 3.2. en 3.3.

<sup>26</sup> Deze samenvatting heeft een illustratieve functie en komt niet in de plaats van het bepaalde omtrent de aanvraag bij het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning of de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>27</sup> Indien een bouwvergunning wordt verleend, waarvan achteraf blijkt dat niet van een adequate gelijkwaardige oplossing sprake was, mag toch gebouwd worden volgens de vergunning, omdat de eisen in het Bouwbesluit geen rechtstreekse werking hebben.

<sup>28</sup> Volgens de Woningwet (artikel 56) kan de gemeente aan een bouwvergunning voorwaarden verbinden. Deze voorwaarden moeten de bescherming van de belangen betreffen waarop de voorschriften van de bouwvergunning zijn gericht krachtens welke de vergunning wordt verleend en waaraan het bouwwerk moet voldoen.

<sup>29</sup> Deze toetsvragen laten onverlet de eisen gesteld bij het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Staatsblad jrg. 2002, nr. 409).

<sup>30</sup> Het gestelde in deze paragraaf geldt zowel voor gelijkwaardigheid als voor gelijkwaardige veiligheid, dus voor beide benaderingen in paragraaf 3.2. en 3.3.

---

<sup>31</sup> Voor bouwwerken waarin de aanwezigen slapend kunnen zijn, gelden zwaardere eisen dan voor bouwwerken waarin niet wordt geslapen. Ditzelfde geldt voor bouwwerken waarin niet- of verminderd-zelfredzame personen aanwezig zijn, zoals voor gebouwen met een celfunctie of gezondheidszorgfunctie en schoolgebouwen voor jonge kinderen.

<sup>32</sup> De maatregelen zijn gebaseerd op inzet van één standaard-autospuit met zespersoons-bemanning. Dit uitgangspunt is niet expliciet in het Bouwbesluit aangegeven. Wel wordt het uitgangspunt in de gebouwfunctie-specifieke brandbeveiligingsconcepten als genoemd, waarbij verwezen wordt naar de 'Handleiding Brandweezorg'.

**Het Stationsgebied**  **Utrecht vormt samen met de historische binnenstad het nieuwe centrum van Utrecht. Het herbergt dé railport van Nederland met een sleutelrol in de Randstad. Utrecht kiest voor een verruimd, levendig stadshart, verbonden met de omliggende wijken.**



## **Gemeente Utrecht**

*Projectorganisatie Stationsgebied*

Bezoekadres: Vredenburg 90

Postbus 1273

3500 BG Utrecht

Telefoon 030 - 230 59 00

Fax 030 - 230 59 09

E-mail: [stationsgebied@utrecht.nl](mailto:stationsgebied@utrecht.nl)

Internet: [www.utrecht.nl/stationsgebied](http://www.utrecht.nl/stationsgebied)

### **Infocentrum**

Hoe ziet het Stationsgebied er straks uit? Welke sfeer en uitstraling krijgt de stad? Hoe zit het met de bereikbaarheid? Waar komen woningen, winkels en kantoren? Loop eens binnen bij het Infocentrum op het Vredenburg 90. Daar ziet u de toekomst van het Stationsgebied met eigen ogen. We organiseren ook ontvangsten voor groepen.

### **Website**

Op [www.utrecht.nl/stationsgebied](http://www.utrecht.nl/stationsgebied) vindt u alle actuele informatie over het Masterplan, inclusief foto's, tekeningen en impressies van het toekomstige Stationsgebied. Hoe ziet het nieuwe station eruit? Hoe verloopt de verbouwing van muziekcentrum Vredenburg? Surf naar de site voor actuele info of deel uw mening met anderen in een speciale rubriek.