



Inspectiecertificaat RWA

Advies 1808

Trefwoorden:	Bouwbesluit 2012, industriefunctie, gelijkwaardigheid, handhaving, rechtens verkregen niveau, bestaande bouw, RWA
Datum:	28 september 2018
Status:	<i>Definitief</i>

■ Beschrijving

Een bedrijfshal met een gebruiksoppervlakte van circa 4.500 m² is in 1995 gebouwd. Reeds bij oprichting is het gebouw voorzien van een rook- en warmteafvoerinstallatie (RWA) als gelijkwaardige oplossing voor het overschrijden van de maximale, volgens de prestatie-eisen toegestane gebruiksoppervlakte van 2.500 m² voor een industriefunctie.

De Veiligheidsregio is van mening dat de bestaande RWA-installatie, op grond van artikel 6.32 tweede lid van het huidige Bouwbesluit 2012, voorzien moet zijn van een geldig inspectiecertificaat volgens het CCV-inspectieschema Rookbeheersingsinstallaties. De eigenaar kan geen geldig inspectiecertificaat overleggen en betwist dat dat nodig zou zijn op grond van de destijds aangegeven vergunningvoorwaarden. De gemeente overweegt daarom een handhavingstraject te starten.

■ Adviesvraag

1. Wordt er in dit geval zonder het zogenoemd inspectiecertificaat volgens CCV-regeling afbreuk gedaan aan het rechtens verkregen niveau?
2. Is de adviescommissie het eens met het gegeven dat bestaande RWA-installaties niet of moeilijk zijn te certificeren, op basis van het CCV-inspectieschema Rookbeheersingsinstallaties, met als afgeleide doelstelling: "Tijdig in voldoende mate afvoeren van warmte- en rook en als zodanig een binnenaanval door de brandweer mogelijk maken, binnen de context van het basisontwerp".
3. Is de adviescommissie het eens met het gegeven dat het inspectieschema onvoldoende rekening houdt met bestaande RWA-installaties?
4. Is de adviescommissie het eens met het gegeven dat de beoordeling of een binnenaanval door de brandweer mogelijk is voor bestaande installaties met de inzichten van nu, het grote struikelblok is?
5. Conform artikel 1.3 lid 2 van het bouwbesluit moet een gelijkwaardige oplossing bij gebruik in stand worden gehouden. Is de adviescommissie het eens dat dit in de praktijk kan betekenen dat installaties moeten voldoen aan nieuwere normen?
6. Is de adviescommissie het eens om de bestaande RWA-installatie niet te certificeren, maar wel als zodanig in stand te houden en te onderhouden volgens de onderhoudsvorschriften (NEN 2654-3), en dat deze maatregel invulling geeft aan het zogenoemd rechtens verkregen niveau?
7. Indien de adviescommissie toch van mening is dat er sprake is van de noodzaak van een inspectiecertificaat, is zij het dan eens om na te gaan of de installatie te certificeren is onder toepassing van toentertijd vigerende VdS-richtlijnen?

1 / 7





Inspectiecertificaat RWA

Advies 1808

Standpunt belanghebbende

Rechtens verkregen niveau

- De rook- en warmteafvoerinstallatie (RWA) is destijds bij de oprichting aangebracht en is nog steeds aanwezig en functioneel. Verder vindt navolgbaar periodiek onderhoud plaats.
- Bouwbesluit 2012 stelt in hoofdstuk 3 van de Nota van toelichting het volgende ten aanzien van verworven rechten (rechtens verkregen niveau): *“Het beginsel van verworven rechten (rechtens verkregen niveau) houdt in dat bestaande bouwwerken zoveel mogelijk worden ontzien wanneer bestaande technische eisen worden aangescherpt of nieuwe eisen worden geïntroduceerd”*
- Vergunninghouder neemt voor dit moment als uitgangspunt aan dat, gelet op de aanvullende voorwaarden vanuit de bouwvergunning, de installatie destijds is aangelegd volgens de toentertijd vigerende richtlijnen. Op basis hiervan is voldaan aan de aanvullende voorwaarde van de destijds afgegeven bouwvergunning.
- Er is geen afbreuk gedaan aan het (gelijkwaardig) rechtens verkregen niveau.

Wel of niet certificeren

- De gemeente heeft op 6 juni 1995 een bouwvergunning verleend voor de bouw van deze bedrijfshal. Als aanvullende voorwaarde bij de vergunning is gesteld dat de rook- en warmteafvoerinstallatie moet voldoen aan het gestelde in de richtlijn “Een brandveilig gebouw installeren”.
- De ontwerpuitgangspunten volgens paragraaf 16.1 van deze richtlijn zijn: *“Voor de berekening van de effectieve openingsoppervlakte van de rookluiken is het noodzakelijk gebruik te maken van de op dat moment geldende richtlijnen voor rook- en warmteafvoerinstallaties van het Verband der Schadeversicherer (VdS) e.v. Köln”*. Volgens de richtlijn bieden deze uitgangspunten namelijk werkzame gegevens in de vorm van tabellen, waardoor een “deskundige” schatting van de te verwachten brand niet noodzakelijk is.
- Bestaande RWA-installaties zijn niet of moeilijk te certificeren op basis van het CCV-inspectieschema Rookbeheersingsinstallaties met als afgeleide doelstelling: *Tijdig in voldoende mate afvoeren van warmte en rook en als zodanig een binnenaanval door de brandweer mogelijk maken, binnen de context van het basisontwerp*. Het inspectieschema houdt onvoldoende rekening met bestaande RWA-installaties. De beoordeling of een binnenaanval door de brandweer mogelijk is voor bestaande installaties met de inzichten van nu, is dan het grote struikelblok.
- De adviseur stelt daarom het volgende voor om de RWA-installatie niet te certificeren, maar wel als zodanig in stand te houden en te onderhouden volgens de onderhoudsvorschriften (NEN 2654-3). Deze maatregel geeft invulling aan het rechtens verkregen niveau.

2 / 7

In geval van brand

- Een binnenaanval door de brandweer wordt voor onderhavig gebouw door de adviseur afgeraden. De brandweer wordt geadviseerd om een defensieve buitenaanval uit te voeren waarbij het accent ligt op een afbrandscenario en het doel van de inzet het beschermen van de directe omgeving is.
- Overigens is de vrije ligging van het gebouw dusdanig, dat niet verwacht wordt dat in het beginstadium van brand (snelle opkomst door doormelding) en totdat de brandweer ter plaatse is, sprake kan zijn van brandoverslag naar belendende percelen. De achterzijde is gelet op de ligging ten opzichte van de





Inspectiecertificaat RWA

Advies 1808

perceelgrens het meest kritisch. Voorgesteld wordt om hiermee met de repressieve inzet rekening te houden.

Standpunt bevoegd gezag

Doelmatig versus functioneel

- Er moet onderscheid gemaakt worden tussen een goed functionerende installatie en een doelmatige installatie. De Veiligheidsregio is van mening dat de huidige installatie inderdaad zal functioneren. De luiken zullen op de juiste wijze worden aangestuurd en open gaan. Daarmee is nog niet gezegd dat het systeem zijn doel zal bereiken, namelijk *“tijdig in voldoende mate afvoeren van warmte en rook om een binnenaanval door de brandweer mogelijk te maken, binnen de context van het basisontwerp”*
- Om deze doelmatigheid aan te tonen zal er een inspectie moeten plaatsvinden door een onafhankelijke inspectie-instelling. Het gevolg van de inspectie is het verkrijgen van het inspectiecertificaat. Het certificaat is daarmee inderdaad geen doel op zich maar toont aan bevoegd gezag de doelmatigheid van de aangebrachte installatie aan.
- Artikel 6.32 (automatische brandblusinstallatie en rookbeheersingssysteem) van het Bouwbesluit 2012 is van toepassing op zowel bestaande als nieuwbouwsituaties. Dit wordt in de toelichting van het Bouwbesluit expliciet genoemd.

Eisen uit vergunning versus Bouwbesluit 2012

- De doelstellingen zoals deze zijn genoemd in de richtlijn *“Een brandveilig gebouw installeren”* worden met de huidige RWA-installatie niet bereikt. Dit kan door belanghebbende niet worden aangetoond. De leverancier heeft in ons overleg van 19 januari al aangetoond dat de huidige installatie onvoldoende capaciteit heeft om op deze locatie voldoende rook en warmte af te voeren. Daarmee is feitelijk al aangetoond dat beide doelstellingen (CCV en Brandveilig gebouw installeren) niet worden behaald.
- Bovendien geldt dat als de installatie voldoet aan een richtlijn, daarmee nog niet de doelmatigheid is aangetoond. De enige manier waarop dit kan, is met een inspectiecertificaat.
- Een gelijkwaardigheid zoals deze is beoogd met de rookbeheersingsinstallatie moet in stand worden gehouden conform artikel 1.3 lid 2 van het Bouwbesluit.
- Het inspectiecertificaat is onlosmakelijk verbonden met het aantonen dat de gelijkwaardigheid in stand wordt gehouden en dat afgeleide doelstellingen worden behaald.

3 / 7

Gelijkwaardige veiligheid

- Doordat de gelijkwaardigheid niet kan worden aangetoond zijn de brandcompartimenten groter dan toegestaan volgens artikel 2.89 lid 1 van het Bouwbesluit. Daarmee voldoet het gebouw niet meer aan de eisen voor bestaande bouw.
- Als geen geldig inspectiecertificaat kan worden overlegd zal een keuze gemaakt moeten worden hoe de overschrijding van de maximale compartimentsoppervlakte wordt opgelost:
 - Afbrandscenario waarbij brandweer bij brand uitsluitend een defensieve buitenaanval inzet. Beheersbaarheid van brand (voorkomen van overslag naar de burens) is hiervoor op dit moment onvoldoende onderbouwd.
 - Brandcompartimentering waardoor maximaal toegestane gebruiksoppervlakten niet worden overschreden.
 - Andere gelijkwaardige oplossing, bijv. sprinklerinstallatie.





■ Uitgangspunten

Het advies is gebaseerd op de volgende documenten:

1. Adviesaanvraag van 1 juli 2018;
2. Notitie Bestaande RWA-installatie door de adviseur, van 22 maart 2018, revisie A;
3. E-mailreactie Veiligheidsregio op 29 februari 2018 n.a.v. revisie A van de notitie van de adviseur van 22 maart 2018;
4. Kopie aanvullende voorwaarden bouwvergunning van 6 juni 1995 m.b.t. RWA-installatie;
5. Kopie besteksomschrijving RWA-installatie;
6. Plattegrond begane grond van 16-01-1996 door installatie-adviseur (zonder legenda en zonder projectie positie rookluiken).

■ Inhoudelijke beschouwing adviesvraag

De adviescommissie heeft bij de behandeling van de adviesvraag het volgende overwogen:

Strijdigheid met de voorschriften versus rechtens verkregen niveau

- Volgens artikel 6.32, tweede lid, van Bouwbesluit 2012, moet een bij of krachtens de wet voorgeschreven rookbeheersingsinstallatie zijn voorzien van een geldig inspectiecertificaat dat is afgegeven op grond van het CCV-inspectieschema Rookbeheersingsinstallaties, ofwel het CCV inspectieschema Brandbeveiliging – Inspectie brandbeveiligingssysteem (VBB-BMI-OAI-RBI) op basis van afgeleide doelstellingen, versie 11.0 (inclusief correctie van 16 januari 2018). Dit geldt voor zowel nieuwe als bestaande gebouwen. Het ontbreken van een dergelijke certificaat is strijdig met artikel 6.32, tweede lid, van Bouwbesluit 2012.
- Dat het ontbreken van een inspectiecertificaat en het niet in stand houden en adequaat onderhouden volgens de onderhoudsvorschriften (NEN 2654-3) leidt tot overschrijding van het rechtens verkregen niveau, is niet relevant. Wel relevant is dat het leidt tot strijdigheid met artikel 6.32, tweede lid, respectievelijk het tweede lid van artikel 1.3 van Bouwbesluit 2012. Het rechtens verkregen niveau is pas aan de orde bij een verbouwing van de installatie waarop de verbouwvoorschriften in artikel 1.12 van Bouwbesluit 2012 van toepassing zijn.

4 / 7

Toezicht op bestaande RWA-installatie

- Bouwbesluit artikel 1.16 eerste lid luidt als volgt:

*“Een bij of krachtens de wet aanwezige installatie als bedoeld in [hoofdstuk 6](#) van dit besluit:
a. functioneert overeenkomstig de op die installatie van toepassing zijnde voorschriften;
b. wordt adequaat beheerd, onderhouden en gecontroleerd, en
c. wordt zodanig gebruikt dat geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.”*

- Het bevoegd gezag zal bij het uitvoeren van toezicht op een bestaande RWA-installatie dus moeten uitgaan van de krachtens de wet aanwezige installatie (rechtmatige situatie). Zie artikel 1.16 van het Bouwbesluit 2012.
- De afgeleide doelstellingen, bepalend voor het vaststellen van de rechtmatige situatie, kunnen worden ontleend aan het aan de oorspronkelijke vergunning verbonden uitgangspuntendocument (UPD), ook wel het Programma van Eisen of basisontwerp voor de RWA-installatie genoemd. Dit biedt het kader voor de -ten





Inspectiecertificaat RWA

Advies 1808

tijde van de installatie- gehanteerde uitgangspunten. Bij gebrek aan een uitgangspuntendocument zullen de afgeleide doelstellingen moeten worden afgeleid van de feitelijk aanwezige installatie. Artikel 6.32 (certificering) kan daarvoor niet worden toegepast.

Inspectiecertificaat bestaande RWA-installatie

- In het CCV- inspectieschema Brandbeveiliging – Inspectie brandbeveiligingssysteem (VBB-BMI-OAI-RBI) op basis van afgeleide doelstellingen, versie 11.0 (inclusief correctie van 16 januari 2018) is voor bestaande installaties in paragraaf 1.2 het volgende opgenomen:

“Bij de inspectie wordt uitgegaan van het bestaande basisontwerp (UPD, Programma van eisen) en worden de aanwezige componenten van het systeem beoordeeld aan de hand van de (versies van de) normen e.d. zoals die golden ten tijde van het opleveren van het brandbeveiligingssysteem. De goed- en afkeurcriteria zoals beschreven in dit document worden dan ook naar die (versies van die) normen beoordeeld. De inhoudelijke kwaliteit van het basisontwerp wordt niet beoordeeld, tenzij dit door de opdrachtgever verzocht wordt (bv in het kader van regelgeving). Het basisontwerp wordt in dat geval beoordeeld conform het CCV Inspectieschema Brandbeveiliging – Inspectie basisontwerp brandbeveiligingssysteem (VBB-BMI-OAI-RBI) op basis van afgeleide doelstellingen.”

- Volgens paragraaf 1.2 van het hier bedoelde CCV-inspectieschema vindt beoordeling plaats aan de hand van de (versies van de) normen e.d. zoals die golden ten tijde van het opleveren van het brandbeveiligingssysteem. De inhoudelijke kwaliteit van het basisontwerp is geen onderwerp van toetsing bij verlenging van de geldigheid van het certificaat. De inhoudelijke kwaliteit moet alleen worden beoordeeld als de opdrachtgever voor het uitvoeren van de inspectie daarom verzoekt.
- Ervan uitgaande dat de installatie rechtmatig tot stand is gekomen (dus: gebouwd is conform de bouwvergunning) en functioneert conform het oorspronkelijke ontwerp, wordt daarmee voldaan aan de primaire en afgeleide doelstellingen en kan de installatie op basis daarvan worden gecertificeerd. De vraag of er een mogelijkheid is voor een binnenaanval door de brandweer is daarmee geen issue meer voor de certificeerbaarheid van de installatie.
- Certificatieplicht ziet erop toe dat aan alle verplichtingen voor certificatie is voldaan. Met de toezegging van de eigenaar dat voldaan zal worden aan de onderhoudsplicht volgens NEN 2654-3 is –naar het oordeel van de adviescommissie– niet automatisch aan de certificatieplicht conform artikel 6.32 tweede lid van het Bouwbesluit voldaan.

5 / 7

Woningwet artikel 13

- Bij een inspectie van een bestaande situatie door het bevoegd gezag kan geen afwijking van het oorspronkelijke basisontwerp, resulterend in een zwaardere eis aan de RWA-installatie worden opgelegd.
- Een uitzondering op deze regel biedt artikel 13 van de Woningwet: als dat naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, biedt dit artikel de mogelijkheid om degene die als eigenaar van een gebouw, dan wel uit anderen hoofde, bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, te verplichten tot het treffen van voorzieningen waardoor de staat van dat gebouw komt te liggen op een niveau dat hoger is dan de eisen voor bestaande bouw. Dit onder voorwaarde dat het niveau daardoor niet hoger komt te liggen dan de eisen voor nieuwbouw. Blijkens de adviesaanvraag heeft het bevoegd gezag geen beroep gedaan op de met artikel 13 beoogde mogelijkheid tot het treffen van voorzieningen.





Inspectiecertificaat RWA

Advies 1808

Advies

Gelet op het voorgaande adviseert de commissie in deze casus als volgt over de toepassing van de bouwvoorschriften

1. *Wordt er in dit geval zonder het zogenoemd inspectiecertificaat volgens CCV-regeling afbreuk gedaan aan het rechtens verkregen niveau?*

Nee, het rechtens verkregen niveau is pas aan de orde bij een verbouwing van de installatie waarop de verbouwvoorschriften in artikel 1.12 van Bouwbesluit 2012 van toepassing zijn. Het ontbreken van een inspectiecertificaat leidt dus niet tot overschrijding van het rechtens verkregen niveau, maar tot strijdigheid met artikel 6.32, tweede lid, van Bouwbesluit 2012.

2. *Is de adviescommissie het eens met het gegeven dat bestaande RWA-installaties niet of moeilijk zijn te certificeren, op basis van het CCV-inspectieschema Rookbeheersingsinstallaties, met als afgeleide doelstelling: "Tijdig in voldoende mate afvoeren van warmte- en rook en als zodanig een binnenaanval door de brandweer mogelijk maken, binnen de context van het basisontwerp".*

Volgens paragraaf 1.2 van het CCV-inspectieschema vindt beoordeling plaats aan de hand van de (versies van de) normen e.d. zoals die golden ten tijde van het opleveren van het brandbeveiligingssysteem. Ervan uitgaande dat de feitelijke situatie rechtmatig tot stand is gekomen (dus: gebouwd is conform de bouwvergunning) en functioneert conform het oorspronkelijke ontwerp, wordt voldaan aan de primaire en afgeleide doelstellingen en kan de installatie op basis daarvan worden gecertificeerd.

6 / 7

3. *Is de adviescommissie het eens met het gegeven dat het inspectieschema onvoldoende rekening houdt met bestaande RWA-installaties?*

Nee, in het inspectieschema is, zoals bij vraag 2 is aangegeven, rekening gehouden met de bestaande RWA-installatie.

4. *Is de adviescommissie het eens met het gegeven dat de beoordeling of een binnenaanval door de brandweer mogelijk is voor bestaande installaties met de inzichten van nu, het grote struikelblok is?*

Ervan uitgaande dat de installatie rechtmatig tot stand is gekomen (dus: gebouwd is conform de bouwvergunning) en functioneert conform het oorspronkelijke ontwerp, wordt daarmee voldaan aan de primaire en afgeleide doelstellingen en kan de installatie op basis daarvan worden gecertificeerd. De vraag naar de mate waarin een binnenaanval door de brandweer mogelijk is, is daarmee niet relevant voor de certificeerbaarheid van de bestaande installatie.

5. *Conform artikel 1.3 lid 2 van het Bouwbesluit moet een gelijkwaardige oplossing bij gebruik in stand worden gehouden. Is de adviescommissie het eens dat dit in de praktijk kan betekenen dat installaties moeten voldoen aan nieuwere normen?*

Nee, het in stand houden van een gelijkwaardige oplossing betekent niets meer dan dat een bestaande gelijkwaardige oplossing niet verloren mag gaan en volgens de oorspronkelijke specificaties moet functioneren. Uit artikel 1.3 lid 2 volgt niet dat de installatie aan nieuwe inzichten of normen moet worden aangepast.





Inspectiecertificaat RWA

Advies 1808

6. *Is de adviescommissie het eens om de bestaande RWA-installatie niet te certificeren, maar wel als zodanig in stand te houden en te onderhouden volgens de onderhoudsvoorschriften (NEN 2654-3), en dat deze maatregel invulling geeft aan het zogenoemd rechtens verkregen niveau?*

Nee, zie het antwoord op vraag 1. De term rechtens verkregen niveau is niet aan de orde in de eisen van het Bouwbesluit voor bestaande bouw, en dus ook niet voor bestaande installaties. NEN 2654-3 is niet aangestuurd door het Bouwbesluit 2012, maar het staat de gebouwbeheerder vrij om dit normblad te gebruiken om invulling te geven aan de in artikel 1.3, tweede lid, bedoelde instandhoudingsplicht en de in artikel 1.16 bedoelde zorgplicht.

7. *Indien de adviescommissie toch van mening is dat er sprake is van noodzaak van een inspectiecertificaat, is zij het dan eens om na te gaan of de installatie te certificeren is onder toepassing van toentertijd vigerende VdS-richtlijnen?*

Zie antwoord op vraag 2.

Overigens

- Doel van certificering is volgens de toelichting op artikel 6.32 om de goede werking van de aanwezige installaties te waarborgen. Het doel van certificering is dus niet om het vergunde veiligheidsniveau ter discussie te stellen en een hoger veiligheidsniveau af te dwingen. Het bevoegd gezag is ook niet bevoegd om nadere eisen te stellen bij een aan een omgevingsvergunning of oorspronkelijke bouwvergunning of gebruiksvergunning verbonden basisontwerp. Het is dus niet zo dat bij een inspectie door het bevoegd gezag een afwijking van het oorspronkelijke basisontwerp kan worden opgelegd.
- Als dat naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, biedt artikel 13 van de Woningwet de mogelijkheid om degene die als eigenaar van een gebouw, dan wel uit anderen hoofde, bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, te verplichten tot het treffen van voorzieningen waardoor de staat van dat gebouw komt te liggen op een niveau dat hoger is dan de eisen voor bestaande bouw. Dit onder voorwaarde dat het niveau daardoor niet hoger komt te liggen dan de eisen voor nieuwbouw.
- Het is mogelijk om op basis van gelijkwaardigheid af te wijken van artikel 6.32. Het aannemelijk maken van de goede werking van de aanwezige installatie wordt dan op een andere wijze geborgd dan met een inspectie-certificaat. Een dergelijke gelijkwaardige oplossing is gebruiksmeldingplichtig.

7 / 7

