



Adviescommissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften

ADVIES

Registratienummer: 1507-1
Betreft: Doodlopende galerij bestaand appartementengebouw
Trefwoorden: Bouwbesluit 2012, woongebouw, gelijkwaardigheid, handhaving, bestaande bouw, vluchtroute
Datum: 28 oktober 2015
Status: *Definitief*

Beschrijving

Zeven identieke appartementengebouwen zijn in 2013 geheel gerenoveerd. De vluchtroutes zijn hierin niet gewijzigd. Na een inspectie heeft de brandweer, namens de gemeente, geconstateerd dat niet wordt voldaan aan de bouwbesluiteisen voor vluchtroutes en trapafmetingen in bestaande bouw. Hierop is de eigenaar, een woningcorporatie, aangeschreven door de gemeente om, allereerst, een plan van aanpak te leveren dat leidt tot een brandveiligheidsniveau dat voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Ondanks diverse overleggen tussen gemeente en woningstichting over het opgestelde plan van aanpak, hebben partijen voorsnog geen overeenstemming kunnen bereiken over de voorgestelde oplossingen die moeten leiden tot een gelijkwaardige veiligheid in deze specifieke situatie.

Op de begane grond van elk appartementengebouw bevindt zich een bergingenblok met op beide koppen een woning die uitkomt op het aansluitende terrein. Daarboven bevinden zich vier verdiepingen die elk worden ontsloten via het (enige) centrale trappenhuis in het midden van het gebouw. Het centrale trappenhuis ontsluit op elke verdieping de galerij. In totaal bevinden zich 30 appartementen in elk gebouw waarvan er 28 zijn aangewezen op het centrale trappenhuis. In totaal is in elk gebouw ca. 2.350 m² gebruiksoppervlakte aan woonfuncties aangewezen op het centrale trappenhuis. De hoogste vloer ligt op 11,2 m boven het aansluitende terrein.



Het bergingenblok op de begane grond is ook toegankelijk via het centrale trappenhuis middels een zelfsluitende deur. Woningtype F komt op alle verdiepingen direct uit in het centrale trappenhuis. De kopwoningen (woningtypen C en D) beschikken op alle verdiepingen op het balkon over een 'eigen' klimladder aan de muur die een vluchtmogelijkheid verschaft naar een lager gelegen bouwlaag en het aansluitende terrein. De balkons van de tussenwoningen zijn voorzien van een wegklapbaar balkonscherm, waardoor ook voor deze woningen de vluchtmogelijkheid via de klimladder bereikbaar is.

**Adviescommissie
praktijktoepassing
Brandveiligheidsvoorschriften**

Postbus 516
2600 AM Delft

www.adviescommissiebrand.nl

Secretariaat
info@adviescommissiebrandveiligheid.nl

Kenmerk
1507-1

Adviesvraag

- a. Is de huidige, bestaande situatie veilig voor de bewoners van de flats en kunnen de bewoners in het geval van brand hun woning zelfstandig en veilig ontluchten ? Als dit niet het geval is:
- b. Welke maatregelen moeten worden genomen om te zorgen dat bewoners veilig en zelfstandig hun woning kunnen ontluchten ?
- c. Voldoen de huidige en bestaande flats aan het Bouwbesluit 2012 ? Als dit niet het geval is:
- d. Welke maatregelen moeten worden genomen om de flats aan het Bouwbesluit 2012 te laten voldoen? Dienen de flats hiervoor te worden aangepast conform de adviezen van de brandweer of zijn de voorgestelde maatregelen van de woningcorporatie gelijkwaardig aan het Bouwbesluit ?
- e. Is het op grond van de voorgenomen maatregelen (van de woningcorporatie) aannemelijk om de situatie als tenminste gelijkwaardig, aan hetgeen is beoogd in het Bouwbesluit te beschouwen ?

**Adviescommissie
praktijktoepassing
brandveiligheidsvoorschriften**

Datum
28 oktober 2015

Kenmerk
1507-1

Standpunt woningcorporatie

Er wordt een tenminste gelijkwaardige veiligheid gerealiseerd met de in het Bouwbesluit beoogde eisen die gelden voor bestaande bouw. Daarbij noemt de eigenaar de combinatie van intrinsieke eigenschappen van het gebouw, de hogere brandwerendheid van de compartimentering ten opzichte van niveau bestaande bouw, de beperkte hoogte van het gebouw die de mogelijkheid van assistentie door de brandweer biedt bij de evacuatie alsmede de klimladders op de uiteinden van het gebouw die bereikbaar zijn via de achterbalkons. Verder stelt de eigenaar voor om de gevels van de woningen aan weerszijden van het trappenhuis 30 minuten brandwerend uit te voeren en om de woningtoegangsdeuren van woningtype F die rechtstreeks uitkomen op het trappenhuis zelfsluitend uit te voeren (bijv. vrijloopdeurdrangers).

Standpunt bevoegd gezag

Bevoegd gezag is van mening dat de flats niet voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit 2012 en het advies van de brandweer. Als er sprake is van brand en/of rookontwikkeling in het trappenhuis kan dit niet meer worden gebruikt als vluchtroute. Daarnaast acht zij de vluchtroute (klimladders) via de uiterste balkonzijde geen volwaardige vluchtroute. De veilige ontluchting van bewoners in het geval van brand kan niet enkel afhankelijk worden gesteld van de autoladders van de brandweer. Bevoegd gezag vindt dat mensen zelfstandig en veilig hun woning moeten kunnen ontluchten, waarbij de galerijflats aan beide zijden moeten worden voorzien van een vaste trap. Bevoegd gezag vindt de voorgestelde oplossingen van de woningcorporatie niet gelijkwaardig aan het Bouwbesluit 2012.

Uitgangspunten

Het advies is gebaseerd op de volgende documenten:

1. Adviesaanvraag van 1 juni 2015;
2. Rapportage brandweer van 18 september 2013;
3. Brief gemeente aan woningcorporatie van 21 oktober 2013;
4. Brief van woningcorporatie aan gemeente van 22 november 2013 + bijgesloten rapport brandveiligheidsadviseur van 22 november 2013;
5. Advies 1401 van de Adviescommissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften van 10 februari 2014;

6. Constatingsbrief van de gemeente aan de woningcorporatie van 4 maart 2014;
7. Rapport van de brandveiligheidsadviseur van 1 april 2014;
8. Reactie brandweer op rapportage brandveiligheidsadviseur van 18 april 2014;
9. Reactie brandweer op gegeven advies van 6 juni 2014;
10. Brief van de gemeente aan de woningcorporatie van 2 juli 2014;
11. Brief van de woningcorporatie aan de gemeente van 3 december 2014;
12. Bestektekening situatie van 8 oktober 2008 en bestektekeningen begane grond en verdiepingen van 22 december 2011. Alle door de architect.

**Adviescommissie
praktijktoeepassing
brandveiligheidsvoorschriften**

Datum
28 oktober 2015

Kenmerk
1507-1

Inhoudelijke beschouwing adviesvraag

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

Toetsing aan de prestatie-eisen van Bouwbesluit 2012

- Volgens artikel 2.114, eerste lid, in combinatie met artikel 2.115, eerste lid, van Bouwbesluit 2012, mag op een enkele extra beschermde vluchtroute maximaal 1.500 m² gebruiksoppervlakte aan woonfuncties zijn aangewezen. De afzonderlijke (doodlopende) galerijen die uitkomen op het trappenhuis voldoen ruimschoots aan dit oppervlaktecriterium.
- Op het onderste gedeelte van de vluchtroute door het trappenhuis is echter meer dan 1.500 m² gebruiksoppervlakte aan woonfuncties aangewezen. Op grond van artikel 2.115, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 moet een vluchtroute waarop meer dan 1.500 m² gebruiksoppervlakte aan woonfuncties is aangewezen een veiligheidsroute zijn.
- Volgens artikel 1.1, eerste lid, is een veiligheidsroute een gedeelte van een extra beschermde vluchtroute dat voert door een niet-besloten ruimte en aansluitend daarop door een ruimte die in de vluchtrichting uitsluitend kan worden bereikt vanuit een niet-besloten ruimte. Het trappenhuis en dus ook het gedeelte waarop meer dan 1.500 m² aan woningen is aangewezen, voldoet niet aan het criterium 'in de vluchtrichting uitsluitend kan worden bereikt vanuit een niet-besloten ruimte', omdat woningtype F rechtstreeks uitkomt op het trappenhuis.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het op grond van deze definitie, wel is toegestaan dat het bergingenblok op de begane grond rechtstreeks uitkomt op het trappenhuis waardoor de veiligheidsroute voert. Dit bergingenblok heeft namelijk 'eigen' uitgangen die rechtstreeks uitkomen op het aansluitende terrein. De toegang vanuit het bergingenblok tot het trappenhuis hoeft daarom niet te worden aangemerkt als vluchtroute, zodat hierop het in de definitie genoemde criterium 'in de vluchtrichting' niet van toepassing is. Op dit punt onderscheidt de op bestaande bouw gerichte veiligheidsroute zich van de op nieuwbouw gerichte veiligheidsvluchtroute .

Gelijkwaardigheid

Nu niet wordt voldaan aan de prestatie-eisen van Bouwbesluit 2012, rest om te beoordelen of met toepassing van artikel 1.3 van Bouwbesluit 2012 mogelijk sprake kan zijn van een gelijkwaardige oplossing. De woningcorporatie heeft hiervoor, middels een rapport van de brandveiligheidsadviseur, een onderbouwing aangedragen. Bevoegd gezag vindt de voorgestelde oplossing niet gelijkwaardig.

**Adviescommissie
praktijktoeepassing
brandveiligheidsvoorschriften**

Datum
28 oktober 2015

Kenmerk
1507-1

De adviescommissie heeft hierin het volgende overwogen:

- Dat het trappenhuis niet kan worden aangemerkt als ruimte waardoor een veiligheidsroute voert, komt voort uit het feit dat woningtype F rechtstreeks uitkomt op het trappenhuis. Daarnaast is onvoldoende WBDBO aanwezig vanuit aangrenzende appartementen naar het trappenhuis (brandoverslagrisico vanuit galerijwoningen).
- Door betrokkenen is niet geconstateerd dat het woongebouw zonder of in afwijking van een bouwvergunning is gebouwd. Reeds sinds het Bouwbesluit 1992 is sprake van de in deze adviesvraag geconstateerde strijd met de prestatie-eisen van het Bouwbesluit. Het feit dat gedurende die tijd niet handhavend is opgetreden, kan mogelijk worden verklaard vanuit de mogelijkheid dat het voor betrokken partijen aannemelijk was dat er sprake was van een in het Bouwbesluit bedoelde gelijkwaardige oplossing. In de aangeleverde documenten heeft de commissie echter geen schriftelijke bevestiging, noch een inhoudelijke en adequate onderbouwing van deze impliciete gelijkwaardigheid voor de bestaande oorspronkelijke situatie aangetroffen.
- Om gelijkwaardigheid te kunnen bepalen moet eerst worden vastgesteld wat de wetgever met het voorschrift heeft beoogd. Er is pas sprake van een weigeringsgrond voor een gelijkwaardige oplossing indien er strijd is geconstateerd met een overheidsdoelstelling die ten grondslag ligt aan de voorschriften.
- Aan de brandveiligheidsvoorschriften van Bouwbesluit 2012 liggen twee overheidsdoelen ten grondslag:
 1. De kans op slachtoffers tot een aanvaardbaar minimum beperken;
 2. De kans op schade aan bouwwerken op andere percelen tot een aanvaardbaar minimum beperken.
- De klimladders aan de muur op de beide koppen (as A en M) mogen niet worden aangemerkt als een vluchtroute als bedoeld in Bouwbesluit 2012, artikel 1.1, lid 1. Uitgangspunt bij het opstellen van dit voorschrift was de gemiddeld zelfredzame bewoner. Dat wil zeggen dat deze klimladders reeds sinds 1992 en wellicht al eerder, niet geschikt werden bevonden voor gemiddeld zelfredzame bewoners. Een klimladder kan daarom in deze situatie niet worden aangemerkt als een gelijkwaardige oplossing voor een in het Bouwbesluit bedoelde trap of noodtrap. Deze klimladder leidt daarom niet tot een gelijkwaardige oplossing voor een tweede vluchtroute, en kan daarom in deze situatie niet worden aangemerkt als gelijkwaardige oplossing die in de plaats treedt van de eerder genoemde veiligheidsroute.
- Naar het oordeel van de adviescommissie heeft de aanvrager met de aangeleverde documentatie voor de verbouwing onvoldoende aannemelijk gemaakt dat sprake is van een gelijkwaardige oplossing.
- Naar het oordeel van de adviescommissie heeft het bevoegd gezag tegelijkertijd onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de bestaande situatie in strijd is met het Bouwbesluit 2012 (inclusief gelijkwaardigheid). Ook heeft zij onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er bij de verbouwing

sprake is van een weigeringsgrond voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor het (ver-)bouwen vanwege strijd met het Bouwbesluit 2012 (inclusief gelijkwaardigheid).

- Het twistpunt in deze casus richt zich op het veilig kunnen vluchten bij brand uit het woongebouw. De gekozen oplossing dient de kans op slachtoffers tot een aanvaardbaar minimum te beperken. Om dit te waarborgen zal de enkele vluchtroute voldoende veiligheid moeten bieden bij de volgende brandscenario's:

1. Brand in woningtype F: bij een brand in woningtype F moet via het trappenhuis naar het aansluitende terrein worden gevlucht. Indien de woningtoegangsdeuren van woningtype F zelfsluitend worden uitgevoerd (en met de geplande 30 minuten WBDBO tussen de woning en het trappenhuis) wordt de rookverspreiding naar het trappenhuis beperkt en kunnen bewoners van galerijwoningen met voldoende zekerheid via het trappenhuis vluchten. Bewoners hebben bij een brand in een aan het trappenhuis grenzende woning overigens een redelijk veilig alternatief in hun eigen, niet door brand bedreigde, woning of de aangrenzende galerij of het balkon. De galerij en balkons zijn niet-besloten ruimten die gedurende langere tijd verblijf in afwachting van de blussing door de brandweer mogelijk maken.
2. Brand in een galerijwoning: bij een brand in een galerijwoning kan vanuit die woning naar het trappenhuis worden gevlucht. Een brandende woning, kan het vluchten naar het aansluitende terrein, vanuit de aangrenzende, niet door brand bedreigde, woningen belemmeren. Met de te realiseren WBDBO tussen de woningen en het trappenhuis is dit risico echter niet groter dan als het trappenhuis wel een veiligheidsroute zou zijn. Dan zou wel rechtstreeks worden voldaan aan de prestatie-eisen van Bouwbesluit 2012, en is het 'doodlopende eind' op de galerij nog steeds toegestaan. Vanuit woningtype F kan bij een brand in een galerijwoning via het trappenhuis naar het aansluitende terrein worden gevlucht.

**Adviescommissie
praktijktoepassing
brandveiligheidsvoorschriften**

Datum
28 oktober 2015

Kenmerk
1507-1

Advies

1. Gelet op het voorgaande adviseert de commissie met betrekking tot de toepassing van brandveiligheidsvoorschriften voor deze casus / in dit geval:

- a. *Is de huidige, bestaande situatie veilig voor de bewoners van de flats en kunnen de bewoners in het geval van brand hun woning zelfstandig en veilig ontvluchten ?*

Omdat o.a. het trappenhuis geen veiligheidsroute is en ook geen adequate tweede vluchtroute aanwezig is, voldoen de flats niet aan de prestatie-eisen inzake vluchtveiligheid voor het niveau bestaande bouw van het Bouwbesluit 2012.

De aanvrager heeft daarnaast -in de aan de adviescommissie aangeleverde documentatie- onvoldoende aannemelijk gemaakt dat in de huidige oorspronkelijke situatie sprake is van een gelijkwaardige oplossing volgens artikel 1.3. Er is dus onvoldoende aannemelijk gemaakt dat bewoners in de huidige situatie hun woning zelfstandig en veilig kunnen ontvluchten.

- b. *Welke maatregelen moeten worden genomen om te zorgen dat bewoners veilig en zelfstandig hun woning kunnen ontvluchten ?*

De adviescommissie geeft zelf geen maatregelen of oplossingen, maar beoordeelt slechts of aannemelijk is of een gebouw met de door de aanvrager voorgestelde maatregelen voldoet aan de voorschriften van Bouwbesluit 2012 of dat het gebouw een daaraan gelijkwaardige oplossing biedt. Zie verder de beantwoording van vraag c en e.

c. Voldoen de huidige en bestaande flats aan het Bouwbesluit 2012?

Omdat het trappenhuis geen veiligheidsroute is, er geen adequate tweede vluchtroute aanwezig is, en de WBDBo vanuit aangrenzende woningen naar het trappenhuis onvoldoende is (brandoverslagrisico vanuit de galerijwoningen), voldoen de bestaande flats niet aan de prestatie-eisen voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2012.

De aanvrager heeft met de aangeleverde documentatie bovendien onvoldoende aannemelijk gemaakt dat in de huidige situatie sprake is van een gelijkwaardige oplossing volgens artikel 1.3.

Bij bestaande bouw rust er geen verplichting op de aanvrager of gebouweigenaar om voor de bestaande situatie aannemelijk te maken dat er sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Uitgangspunt hierbij is dat het flatgebouw in overeenstemming met de destijds verleende vergunning(en) is gebouwd en gebruikt. Voor de gedeelten van het gebouw die aan de verbouwing onderworpen zijn en waarvoor een beroep wordt gedaan op een gelijkwaardige oplossing, is de aanvrager wel verplicht gelijkwaardigheid te onderbouwen voor de situatie zoals deze na de verbouwing is.

Mocht er bij het bevoegd gezag twijfel zijn over het voldoen van de bestaande situatie aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012, dan is het aan het bevoegd gezag om te onderzoeken of, en uiteindelijk te motiveren dat er sprake is van strijd met het die voorschriften, inclusief de hierin, al dan niet impliciete, beschouwde gelijkwaardige oplossingen. Het bevoegd gezag heeft ook onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de bestaande (oorspronkelijke) situatie in strijd is met het Bouwbesluit 2012 (inclusief gelijkwaardigheid) en onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er bij de verbouwing sprake is van een weigeringsgrond vanwege strijd met het Bouwbesluit 2012 (inclusief gelijkwaardigheid) voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor het (ver-)bouwen.

d. Welke maatregelen moeten worden genomen om de flats aan het Bouwbesluit 2012 te laten voldoen? Dienen de flats hiervoor te worden aangepast conform de adviezen van de brandweer of zijn de voorgestelde maatregelen van de woningcorporatie gelijkwaardig aan het Bouwbesluit ?

De adviescommissie geeft zelf geen maatregelen of oplossingen, maar beoordeelt slechts of aannemelijk is of een gebouw met de door de aanvrager voorgestelde maatregelen voldoet aan de voorschriften van Bouwbesluit 2012 of dat het gebouw een daaraan gelijkwaardige oplossing biedt.

Voor een antwoord over de gelijkwaardigheid van de voorgestelde maatregelen, zie de beantwoording van vraag e.

**Adviescommissie
praktijktoeepassing
brandveiligheidsvoorschriften**

e. Is het op grond van voorgenomen maatregelen aannemelijk om de situatie als tenminste gelijkwaardig, aan hetgeen is beoogd in het Bouwbesluit te beschouwen ?

Datum
28 oktober 2015

Kenmerk
1507-1

De combinatie van eigenschappen van het gebouw, de beperkte faalkans en gevolgen bij falen van de voorzieningen, de toepassing van zelfsluitende deuren van woningtype F en het realiseren van een WBDBO van ten minste 30 minuten vanuit de aangrenzende appartementen naar het trappenhuis, beperken de kans op slachtoffers tot een aanvaardbaar minimum.

Indien het trappenhuis bij brand toch geblokkeerd raakt, kunnen bewoners in het bouwwerk met voldoende zekerheid een tijdelijk veilige plaats bereiken (balkon of niet-besloten galerij), of op een tijdelijk veilige plaats blijven (in een niet-door-brand-bedreigde woning). Naar de mening van de adviescommissie is de situatie daarom tenminste gelijkwaardig aan hetgeen de wetgever met de voorschriften van Bouwbesluit 2012 voor bestaande bouw heeft beoogd.