

EEN OPLOSSING VOOR GELIJKWAARDIGE OPLOSSINGEN?

GELIJKWAARDIGE OPLOSSINGEN ZIJN AL SINDS 1992 EEN ALTERNATIEF VOOR DE KNELLENDEN VOORSCHRIFTEN VAN HET BOUWBESLUIT. ZOWEL DE **REGELGEVER** ALS **BRANDWEERORGANISATIES** STIMULEREN DE ONTWIKKELING VAN EEN **BREDE RISICOBENADERING** ALS METHODE OM DE VEILIGHEID VAN COMPLEXE GEBOUWEN TE WAARBORGEN. RISICOBENADERING EN GELIJKWAARDIGHEID HEBBEN SAMEN DE POTENTIE OM DE INDUSTRIE TE BEVRIJDEN VAN HET VERSTIKKENDE CONSERVATISME EN SIMPLISME VAN DE BRANDVEILIGHEIDSRGELGEVING.



Alle (prestatie)voorschriften van het Bouwbesluit mag je als aanvrager terzijde schuiven, je hoeft er niet aan te voldoen, als het bouwwerk en het gebruik daarvan maar evenveel veiligheid, gezondheid en milieubescherming bieden als de Bouwbesluitschrijvers hebben beoogd¹⁾.

EEN SCHIM VAN HET IDEALBEELD

Met de (prestatie)voorschriften geeft de regelgever invulling aan de wens om voor de grote meerderheid van de eenvoudige gebouwen de ontwikkeling en de toetsing simpel en overzichtelijk te houden, met grove maar heldere en éénduidige voorschriften waarover geen uitvoerige discussie hoeft te ontstaan. Een kleine minderheid aan complexe gebouwen kan een beroep doen op maatwerk, waarbij naar hartenlust gebruik wordt gemaakt van gelijkwaardige oplossingen, opgesteld en onderbouwd door deskundige en integrale adviseurs. Maar ook hier is de werkelijkheid een schim van het ideaalbeeld. Het systeem met gelijkwaardige oplossingen werkt niet zoals bedoeld. Een veelheid van oorzaken is daarvoor aan te wijzen.

OOZAKEN

De taak om gelijkwaardigheid uit te spreken ligt bij het bevoegd gezag, in veel gevallen is dat het college van B&W van de gemeente, soms de provincie. Als het gaat om brandveiligheidskwesties verlaat het bevoegd gezag zich veelal op het advies van hun adviseur, vroeger bijna altijd de gemeentelijke brandweer, tegenwoordig bijna altijd de veiligheidsregio.

Bij het opstellen van het advies door de brandweer ontstaan veel van de problemen. Bij een aanvraag om gelijkwaardigheid dient de aanvraag inclusief de onderbouwing ervan beoordeeld te



VEEL GEBOUWEN VEREISEN EEN BRANDVEILIGHEID OP BASIS VAN GELIJKWAARDIGHEID. FOTO'S IN DIT ARTIKEL TONEN VOORBEELDEN VAN PROJECTEN WAARVAN DE BRANDVEILIGHEID OP DIE MANIER IS UITGEVOERD.

Auteur: Peter van de Leur



PETER VAN DE LEUR, DGMR.

worden. Die onderbouwing kan een beroep doen op ingewikkelde modelberekeningen, maar ook op afwijkende voorzieningen, speciale proeven, organisatorische afspraken. Maar de opleiding en achtergrond van de plantoetsers, zeker bij de kleinere gemeenten, zijn afgestemd op de bulk van eenvoudige aanvragen. Dat hoeft geen probleem te zijn als de toetsers zich voor aanvragen die hun competentie te boven gaan, de mogelijkheid hebben om die aanvraag over te doen aan een ander of ondersteuning krijgen van ervaren collega's. Die mogelijkheid is er in de praktijk lang niet altijd. Met de komst van de veiligheidsregio's constateren wij gelukkig wel dat kennis beter gedeeld wordt en er meer gebruik gemaakt wordt van specifieke kennis van collega's. De praktijk is desondanks nog te vaak dat een prima verdedigbare aanvraag zonder (serieuze) inhoudelijke motivatie wordt afgewezen. Brandweerpreventisten zijn vaak niet gelukkig met bepaalde voorschriften uit het Bouwbesluit. Bij een aanvraag voor gelijkwaardigheid wordt niet getoetst op gelijkwaardigheid aan het Bouwbesluit maar aan de, veelal overigens goedbedoelde, individuele maatlat van de betreffende adviseur van de brandweer. Een voorbeeld kan dat illustreren: een adviseur van de brandweer vindt het niet acceptabel dat bij een brand in een parkeergarage groter dan 1.000 vierkante meter 30 personenauto's verloren gaan, en daarop een voorstel afwijst. Dit terwijl binnen de uitgangspunten van het Bouwbesluit in een parkeergarage kleiner dan 1.000 vierkante meter ook eenvoudig 30 auto's verloren kunnen gaan.

Zoals eerder gezegd is de bevoegdheid voor het toetsen van gelijkwaardige oplossingen door de Rijksoverheid neergelegd bij het college van B&W als het bevoegd gezag voor omgevings-

vergunningen (soms de provincie). Voor complexe vraagstukken zou wellicht een centrale autoriteit of arbiter nuttig zijn, maar deze is er niet. Een kennisinstituut dat de brandweer inhoudelijk op elk gewenst niveau kan bijstaan is er evenmin. Second opinions kunnen een rol spelen, maar dat gebeurt maar mondjesmaat en veelal met beperkte scope.

MOEILIK BESPREEKBAAR

Alleen oplossingen waarvan de gelijkwaardigheid al vastligt in bekende richtlijnen geven de toetsers voldoende houvast. Creatieve, afwijkende voorstellen, hoe goed ook onderbouwd, stuiten op afwijzing uit angst dat de toetsers daarvoor ooit ter verantwoording wordt geroepen en dat dan niet kan verdedigen. Nog weer een voorbeeld. Industriefuncties met grootschalige opslag naast productie, (niet zijnde BRZO), die al tientallen jaren met medeweten van het bevoegd gezag min of meer ongewijzigd actief zijn op een industrieterrein. De situatie die op veel plaatsen



NOOT

¹⁾ Het gelijkwaardigheidsartikel 1.3 lid 1 in het Bouwbesluit 2012 staat er zo mooi en duidelijk: 'Aan een in hoofdstuk 2 tot en met 7 gesteld voorschrift hoeft niet te worden voldaan indien het bouwwerk of het gebruik daarvan anders dan door toepassing van het desbetreffende voorschrift ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met de in die hoofdstukken gestelde voorschriften.'

voorkomt past op geen enkele wijze binnen de voorschriften van Bouwbesluit 2012 bestaande bouw, laat staan nieuwbouw. Voorstellen van gelijkwaardige oplossingen afwijkend van de bekende BvB2007 worden afgewezen, en in de plaats daarvan accepteert de brandweer ('geeft positief advies op') een kostbare aanpassing naar Bouwbesluit niveau bestaande bouw (3000 vierkante meter, 20 minuten wdbbo). Hiervan is de effectiviteit bij voorbaat nihil – zo beamen zijzelf ook.

Het gevolg van deze en andere dure schijnveiligheid: stagnatie (gekozen oplossingen zijn onwerkbaar, betere oplossingen zijn onbespreekbaar). Nog een voorbeeld: het inzetten van een gelijkwaardige maatregel voor maar één aspect: sprinkler voor BvB, maar niet voor vluchten of constructieve sterkte. Nogmaals. Elk voorschrift van het Bouwbesluit mag terzijde worden geschoven voor een gelijkwaardige oplossing. Maar dat blijft voor problemen zorgen. Grote aantallen plantoetsers accepteren dat maar van een beperkt aantal voorschriften. De andere handhaven ze door alle andere oplossingen tot niet-gelijkwaardig te verklaren. Inderdaad er is een formeel bezwaar- en beroepcircuit. Maar dat is om allerlei redenen niet geschikt om onterechte afwijzingen (of goedkeuringen!) te laten rechte trekken. De totale tijd duurt gauw twee jaar of meer, voor bouwprojecten niet aanvaardbaar. Dus: dan maar slikken. Daar komt bij dat procedures al direct bij de eerste formele afwijzing de essentie van de inhoudelijke meningsverschillen als onderwerp moeten hebben. De Raad van State staat niet toe om ergens verderop een

essentieel punt toe te voegen. Diezelfde Raad is bovendien uiterst creatief in het bedenken van redenen om op procedurele gronden te beslissen, en dus niet toe te komen aan het inhoudelijke meningsverschil tussen partijen. Het is misschien ook wel begrijpelijk dat de juristen van de Raad vervelende en onbegrijpelijk en elkaar tegensprekende technische experts liefst met een pookje zo ver mogelijk van zich af houden, maar voor de betrokken partijen is het onbevredigend.

INHOUDELIJKE MOTIVATIE ONTBREEKT VAAK

Vervelend is ook dat een afwijzing van een voorstel tot gelijkwaardigheid zelden of nooit voorzien is van een deugdelijke en scherpe inhoudelijke motivatie. Waarin schiet het voorstel nu precies tekort? De afwijzing beperkt zich meestal tot min of meer vage termen. Dat dit in bezwaar en beroep niet wordt afgestraft bevestigt dat daarin te weinig aandacht is voor de inhoud van het meningsverschil achter het geschil.

ZWARE REM

De hiervoor beschreven problemen hebben een zware rem gezet op de bredere toepassing van gelijkwaardigheid, en kunnen dat bij ongewijzigd beleid ook doen met de risicobenadering. Er is daarom veel te winnen bij het oplossen van de problemen. Een gecentraliseerde toetsing van complexe plannen kan daarin een positieve rol spelen. Datzelfde geldt voor een aanpassing van de bezwaar- en beroepsregeling zodanig dat een zuivere inhoudelijke afweging van argumenten in de praktijk wordt afgedwongen.