



Advies

Zaaknummer: JB.23.002055.001

Advies van de bezwaarschriftencommissie over het bezwaarschrift van 27 januari 2023 van Accor Hospitality Nederland N.V. Het bezwaarschrift richt zich tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam van 19 december 2022, met kenmerk Z2022-Co10040. Met dat besluit is een last onder dwangsom opgelegd omdat er in het bouwwerk een automatische brandblusinstallatie aanwezig dient te zijn. De betreffende automatische brandblusinstallatie is echter niet voorzien van een geldig inspectiecertificaat afgegeven op grond van het CCV-Inspectieschema Vastopgestelde Brandbeheersings- en Brandblussystemen.

Aan het college van burgemeester en wethouders

1. Advies

Wij adviseren als bezwaarschriftencommissie om:

- Het bezwaar ongegrond te verklaren.
- Het verzoek om vergoeding van proceskosten af te wijzen.

Dat betekent dat de last onder dwangsom in stand kan blijven.

Hierna leest u waarom de commissie dit adviseert.

2. Aanleiding

Bij besluit van 19 december 2022, met kenmerk Z2022-Co10040, heeft u een besluit last onder dwangsom opgelegd omdat er in het bouwwerk een automatische brandblusinstallatie aanwezig dient te zijn. De betreffende automatische brandblusinstallatie is echter niet voorzien van een geldig inspectiecertificaat afgegeven op grond van het CCV-Inspectieschema Vastopgestelde Brandbeheersings- en Brandblussystemen aan de Nieuwezijds Voorburgwal 67 te Amsterdam.

In het besluit van 19 december 2022 staat dat de last volledig en voor 1 maart 2023 uitgevoerd dient te worden, anders dient er een dwangsom betaald te worden van € ^{5.1,2,b} ineens.

Tegen dit besluit heeft de heer S. Boer namens Accor Hospitality Nederland N.V. tevens h.o.d.n. INK Hotel Amsterdam-Mgallery Collection (hierna: INK Hotel) op 27 januari 2023 schriftelijk bezwaar gemaakt.

3. Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is tijdig ontvangen en bezwaarde is belanghebbende bij het bestreden besluit. Ook voor het overige wordt voldaan aan de eisen die gesteld zijn in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor het indienen van een bezwaarschrift. Het bezwaar is ontvankelijk.

4. Het bezwaarschrift

De bezwaren luiden, kort samengevat, als volgt:

- In de wet wordt geen automatische brandblusinstallatie voorgeschreven
- In de omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik is geen automatische blusinstallatie voorgeschreven
- In de omgevingsvergunning wordt gesteld dat de sprinklerinstallatie dient te voldoen aan het Programma van Eisen
- Het is niet mogelijk om te voldoen aan een inspectiecertificaat
- Handhaven is in strijd met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel

5. Hoorzitting

Aanwezigen bij de hoorzitting waren:

- De heer S. Boer (gemachtigde bezwaarde)
- De heer M. van Holst Pellekaan (gemachtigde bezwaarde)
- 5.1.2,e [redacted]
- 5.1.2,e [redacted]
- 5.1.2,e [redacted]
- 5.1.2,e [redacted]
- 5.1.2,e [redacted]

De door u ingestelde bezwaarschriftencommissie (hierna: commissie) heeft belanghebbenden in de gelegenheid gesteld om op 27 september 2023 over het ingediende bezwaarschrift te worden gehoord. Tijdens de hoorzitting is besproken waarom bezwaarde van mening is dat een inspectiecertificaat niet vereist is. De vertegenwoordiger stelt echter dat de sprinklerinstallatie gecertificeerd dient te worden omdat er sprake is van een gelijkwaardige oplossing en verwijst naar onder andere de eerder verleende omgevingsvergunningen en de adviezen van de brandweer uit 2015, waar bezwaarde op dat moment geen toegang toe had.

Conform de afspraak tijdens de hoorzitting heeft de commissie een aanvullend advies van de brandweer uit 2015 ontvangen, dat aan bezwaarde is voorgelegd. Bezwaarde heeft hierop gereageerd en benadrukt dat er volgens hen geen inspectiecertificaat vereist is. Deze mening is gebaseerd op eerdere communicatie met de vertegenwoordiger van het bestuur. Bezwaarde heeft tevens een feitenrelaas opgesteld, waarin verwezen wordt naar de omgevingsvergunningen van 2013 en 2015, de brandweeradviezen uit 2013, 2014 en 2015, het masterplan en het Programma van Eisen.

De vertegenwoordiger heeft gereageerd op dit stuk door citaten aan te halen uit de omgevingsvergunningen, adviezen, het masterplan en het Programma van Eisen.

6. Wet- en regelgeving

De toepasselijke wet- en regelgeving staat in de bijlage bij dit advies.

7. Overwegingen

De commissie stelt vast dat bezwaarde op 19 december 2022 een besluit inzake een last onder dwangsom heeft ontvangen voor de locatie Nieuwezijds Voorburgwal 67 in Amsterdam.

De commissie stelt vast dat op die locatie het bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012', zoals gewijzigd met het bestemmingsplan "Winkeldiversiteit Centrum", van kracht is.

Ten aanzien van het bestreden besluit overwegen wij als volgt:

Inhoud besluit en last

Het besluit inzake een last onder dwangsom is opgelegd, omdat u geconstateerd heeft dat het pand niet aan de bepalingen van het Bouwbesluit 2012 (Bouwbesluit) voldoet inzake de brandveiligheidsvoorschriften.

Er is één overtreding geconstateerd:

- De automatische brandblusinstallatie is niet voorzien van een geldig inspectiecertificaat afgegeven op grond van het CCV-Inspectieschema Vastopgestelde Brandbeheersings- en Brandblussystemen.

U heeft de volgende last opgelegd:

Gelet op artikel 125 Gemeentewet en de afdelingen 5.3.1. en 5.3.2 van de Algemene wet bestuursrecht, gelast u bezwaarde om uiterlijk 1 maart 2023:

- De automatische brandblusinstallatie te voorzien van een geldig inspectiecertificaat dat is afgegeven op grond van het CCV-Inspectieschema Vastopgestelde Brandbeheersings- en Brandblussystemen.

De begunstigingstermijn is verlengd tot en met zes weken na de beslissing op bezwaar.

Bezwaarde heeft de mogelijkheid om de dwangsom te voorkomen door binnen de begunstigingstermijn de overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Indien niet aan de last wordt voldaan dan heeft dit als gevolg dat de dwangsom van € 5.1.2,b betaald moet worden.

De onderhavige zaak heeft betrekking op handhavend optreden door u. Om handhavend te mogen optreden, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Allereerst dient er sprake te zijn van een overtreding. Daarnaast moet worden beoordeeld of de bestaande situatie niet legaliseerbaar is. Tot slot dient er te worden beoordeeld of er niet andere redenen zijn om in dit specifieke geval af te zien van handhavend optreden. Hieronder zal de commissie die deelvragen behandelen.

Ten aanzien van de overtreding overwegen wij als volgt:

1. Goede procesorde

Bezwaarde stelt dat er in strijd wordt gehandeld met de goede procesorde omdat tijdens de hoorzitting niet is besproken dat de vertegenwoordiger opnieuw mocht reageren op de punten van bezwaarde. Daarnaast merkt bezwaarde op dat er na de hoorzitting veel nieuwe informatie is ingebracht, zonder dat hier gelegenheid voor is geboden en er geen hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden.

De commissie overweegt met betrekking tot de strijd met de goede procesorde het volgende. Strijd met de goede procesorde doet zich voor als nadere argumenten, gegevens of stukken verwijtbaar zo laat worden ingediend dat andere partijen worden belemmerd om adequaat te reageren, of als de goede voortgang van de procedure anderszins wordt belemmerd.

Naar de mening van de commissie heeft bezwaarde voldoende tijd gehad om op de nadere gegevens te reageren. Bezwaarde had de mogelijkheid om extra tijd aan te vragen bij de commissie, gezien het feit dat hij dit eerder ook heeft gedaan en bekend was met deze optie. Bovendien stelt de commissie dat er geen nieuwe argumenten naar voren zijn gebracht, aangezien het bestuur in de nadere stukken slechts schriftelijk heeft herhaald wat tijdens de hoorzitting is besproken en heeft geciteerd uit de omgevingsvergunningen en overige documenten waar beide partijen naar verwijzen. Daarnaast heeft de commissie advies ingewonnen bij de brandweer. De commissie is van mening dat het advies geen nieuwe informatie bevat. De brandweer heeft slechts een verduidelijking gegeven over het feit dat de sprinklerinstallatie dient ter voorkoming van brandoverslag, zoals beide partijen al hebben aangegeven. De brandweer stelt in het advies van 9 januari 2024 dat volgens de integrale nota van toelichting van het Bouwbesluit 2012 een automatische brandblusinstallatie (sprinklerinstallatie) tot doel heeft een beginnende brand te blussen of een brand onder controle te houden, zodat de omvang van de brand beperkt wordt. Het onder controle houden van brand houdt daarmee tevens in dat brandoverslag niet plaatsvindt (dan is de brand immers niet meer onder controle). Daarmee is het doel van de sprinklerinstallatie ook om brandoverslag te voorkomen, en niet enkel voor brandbestrijding. Verder stelt de brandweer dat certificering met een CCV inspectiecertificaat mogelijk is voor brandoverslag, zoals het bestuur heeft aangegeven. Er is geen nieuwe informatie naar voren gekomen die volgens de commissie vereist dat er opnieuw hoor en wederhoor plaatsvindt. Beide partijen hebben reeds hun standpunten kenbaar gemaakt. De commissie is van oordeel dat er niet in strijd is gehandeld met de goede procesorde.

2. Bouwbesluit 2012

U stelt dat volgens de omgevingsvergunningen voor brandveilig gebruik (kenmerk BWT 1590901) van 2015 en de omgevingsvergunning bouwen (kenmerk BWT 1539875) van 2014 in het hotel een automatische brandblusinstallatie aanwezig moet zijn, voorzien van een geldig inspectiecertificaat. Echter blijkt dat de automatische brandblusinstallatie niet over een geldig inspectiecertificaat beschikt. U baseert dit naar aanleiding van een controle die heeft plaatsgevonden op 16 maart 2022 en 25 mei 2022 door uw toezichthouder.

Bezwaarde stelt dat dit een onjuiste lezing is van artikel 6.32 lid 1 bouwbesluit 2012. Verder stelt bezwaarde dat de omgevingsvergunning brandveilig gebruik geen gecertificeerde sprinklerinstallatie voorschrijft.

De commissie overweegt met betrekking tot de vraag of de sprinklerinstallatie voorzien moet zijn van een geldig inspectiecertificaat het volgende. In de omgevingsvergunning van 7 april 2015 staat het volgende vermeld met betrekking tot de sprinklerinstallatie.

Installaties die worden toegepast op basis van gelijkwaardigheidsbepalingen van het Bouwbesluit 2012 en eerder verleende instemming d.m.v. rechtensverkregen niveau:

– Een sprinklerinstallatie als beschreven in het Programma van Eisen d.d. 27 maart 2013 (versie 2) welke is bedoeld om de kans op brandoverslag via glasopeningen in diverse gevels en via de interne lichtkap te beperken. De doormelding staat beschreven in het Programma van Eisen Brandmeldinstallatie goedgekeurd door brandweer Amsterdam Amstelland d.d. 22-01-2013 en het Stadsdeel Centrum d.d. 29-01-2013.

2.1 Gelijkwaardigheid bepalingen

Artikel 1.3, eerste lid, van het Bouwbesluit biedt de mogelijkheid om van een in de hoofdstukken 2 tot en met 7 gestelde prestatie-eis af te wijken. Het staat de aanvrager, melder of gebruiker vrij om te kiezen uit een of meer (andere) bouwtechnische, gebruikstechnische of organisatorische oplossingen of combinaties daarvan. Bij een beroep op gelijkwaardigheid moet ten genoegen van het bevoegd gezag worden aangetoond dat het bouwwerk of het gebruik daarvan ten minste eenzelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu biedt als is beoogd met het betrokken voorschrift.

In het programma van eisen staat aangegeven dat de volgende items beschermd worden door sprinklers: "Het betreft een bestaand hotel. De bestaande sprinklerbeveiliging is aangelegd in 1985 en bestaat uit sprinklers aan de binnenzijde ter plaatse van de glasopeningen van de gevels aan de Suikerbakkersteeg en de Nieuwe Nieuwstraat, ter voorkoming van branduitbreiding via de glasopeningen. Op de begane grond is een binnentuin aanwezig. De ruimten rondom de binnentuin betreffen een fitnessruimte, een gang voor de logiesruimten en een restaurant. De glasopeningen in de gevels op de begane grond rondom de binnentuin moeten worden beschermd door sprinklers. Op het niveau van de vloer van de 2e etage wordt een glaskap gerealiseerd boven een gedeelte (vide) van de entree. Deze glaskap moet eveneens worden beschermd door sprinklers. In de ruimte onder de glaskap vindt geen opslag van goederen plaats."

WBDBO heeft betrekking op brandcompartimenten. De kans op een snelle uitbreiding van brand moet voldoende worden beperkt om een eventuele brand in een gebouw beheersbaar te kunnen houden. De uitbreiding van brand moet door de aangebrachte brandscheidingen zodanig worden vertraagd dat veilig vluchten mogelijk is. De belangrijkste bouwkundige voorziening daarbij is de brandcompartimentering. WBDBO geeft aan wat de kortste tijd is die een brand nodig heeft om zich uit te breiden van compartiment A naar compartiment B. Wanneer er bijvoorbeeld een WBDBO van 30 minuten is, dan mag een brand die ontstaan is in een ruimte, zich gedurende 30 minuten niet uitbreiden naar de andere ruimte. Een sprinklerinstallatie is een goed middel om een

beginnende brand te detecteren, te signaleren en te beheersen dan wel te blussen. De installatie bestaat uit sprinklerleidingen met daarop gemonteerd sproeikoppen (sprinklers). De sprinklers hebben een smeltzekering of glasbulb die bij een bepaalde temperatuur stuk springt, zodat ze direct automatisch worden geopend. Hierdoor wordt meteen bluswater op en rondom de brandhaard gesproeid. Dat zorgt er enerzijds voor dat de brand direct bestreden wordt en anderzijds dat de omliggende materialen nat worden en hierdoor niet kunnen ontbranden. Doordat de sprinklers al bij een beginnende brand in werking treden, wordt de brand vaak goed onder controle gehouden.

In de omgevingsvergunning en de bijbehorende tekeningen van 2013, met kenmerk 785759, staat aangegeven dat moet worden voldaan aan de WBDBO-eis van ten minste 30 á 60 minuten, of gelijkwaardig door middel van een sprinklerinstallatie. Dezelfde sprinklerinstallatie wordt nog steeds gebruikt na 2013. In de omgevingsvergunning van 2015, met kenmerk BWT 1590901, staat aangegeven dat de sprinklerinstallatie wordt toegepast op basis van gelijkwaardigheidsbepalingen. In de bijhorende tekeningen van de omgevingsvergunning uit 2015 staat vermeld dat moet worden voldaan aan een WBDBO-eis van 30 á 60 minuten, dit wordt gerealiseerd door middel van een sprinklerinstallatie. De sprinklerinstallatie wordt toegepast als een gelijkwaardige oplossing omdat de gevels en het glasdak moeten voldoen aan een WBDBO-eis van ten minste 30 á 60 minuten. Omdat de gevels en het glasdak bouwkundig niet aan de gestelde WBDBO-eis voldoen, is er installatietechnisch, met behulp van de sprinklerinstallatie, invulling gegeven aan de WBDBO-eis. Dit houdt in dat de vereiste WBDBO-eis van 60 minuten wordt gerealiseerd door de sprinklerinstallatie toe te passen als een gelijkwaardige oplossing. Dit wordt door partijen ook niet betwist.

De commissie is gezien bovenstaande van oordeel dat de sprinklerinstallatie een gelijkwaardige oplossing zijn met betrekking tot de WBDBO.

2.2 Gecertificeerd inspectiecertificaat

In artikel 6.32 Bouwbesluit 2012 staat het volgende: *Een bij of krachtens de wet voorgeschreven automatische brandblusinstallatie is voorzien van een geldig inspectiecertificaat dat is afgegeven op grond van het CCV-inspectieschema Vastopgestelde Brandbeheersings- en Brandblussystemen.*

In dit artikel, dat gericht is op het waarborgen van een goede werking van installaties (bijvoorbeeld sprinklerinstallaties) wordt gesproken van bij of krachtens de wet voorgeschreven. Hiermee wordt bedoeld dat dergelijke installaties, hoewel ze niet in dit besluit worden voorgeschreven, wel een rol kunnen spelen bij een beroep op gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.3 van het bouwbesluit. Dit is een voorbeeld van bij of krachtens de wet. Genoemde installaties kunnen bijdragen tot een gelijkwaardige oplossing voor bouwkundige brandwerende voorzieningen.

Een automatische brandblusinstallatie moet voorzien zijn van een geldig inspectiecertificaat dat is afgegeven op grond van het CCV-inspectieschema Vastopgestelde Brandbeheersings- en Brandblussystemen. Door die inspectie is geborgd dat automatische brandblusinstallaties ook in de gebruiksfase blijven voldoen aan de uitgangspunten zoals die zijn geformuleerd ten tijde van de installatie daarvan.

Gezien het bovenstaande is de commissie van mening dat het Bouwbesluit vereist dat installaties die als gelijkwaardige oplossing worden toegepast, gecertificeerd moeten zijn.

2.3 Rechtens verkregen niveau

De commissie is van oordeel dat op grond van artikel 1b van de Woningwet het rechtens verkregen niveau niet lager mag zijn dan het kwaliteitsniveau dat in het Bouwbesluit 2012 voor een bestaand bouwwerk als minimum is voorgeschreven. Dat niveau voor bestaande bouw is het absolute bodemniveau dat nimmer mag worden onderschreden. Het bouwbesluit geeft voor bestaande bouw en nieuwbouw aan dat een sprinklerinstallatie die als gelijkwaardige oplossing wordt toegepast, gecertificeerd moet zijn. Dit is bepaald in artikel 6.32, eerste lid, van het Bouwbesluit. Dit is het absolute bodemniveau en hier mag niet van worden afgeweken.

De commissie oordeelt dat de sprinklerinstallaties als gelijkwaardige oplossing moeten worden beschouwd, wat impliceert dat ze op basis van het Bouwbesluit ook gecertificeerd moeten worden.

U heeft zich in het bestreden besluit op standpunt gesteld dat er geen concreet zicht is op legalisatie. De commissie is van mening dat er geen concreet zicht bestaat op legalisatie. Het is namelijk verboden volgens de Woningwet een bouwwerk (het bouwwerk) te gebruiken op een wijze die niet voldoet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012.

3. Vertrouwensbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel

Bezwaarde stelt dat door handhavend op te treden er in strijd wordt gehandeld met het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

3.1 rechtszekerheidsbeginsel

Bezwaarde stelt dat er enerzijds in de omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik wordt aangegeven dat de sprinklerinstallatie wordt beschreven zoals deze is gerealiseerd en dat er geen certificering mogelijk is. Anderzijds wordt gesteld dat certificering krachtens dezelfde omgevingsvergunning wel vereist zou zijn.

De commissie overweegt met betrekking tot de mogelijke strijd met het rechtszekerheidsbeginsel het volgende.

Het rechtszekerheidsbeginsel brengt met zich mee dat de burger moet kunnen vertrouwen op het consequent handelen van de overheid. Regels die de gemeente stelt moeten worden nageleefd en besluiten die de gemeente neemt moeten zo zijn geformuleerd dat de burger op ieder moment moet kunnen weten wat er van hem verwacht wordt. Onduidelijke besluiten die voor meerderlei uitleg vatbaar zijn, zijn in strijd met dit beginsel.

3.1.1 Omgevingsvergunning

Om vast te stellen of er in strijd is gehandeld met het rechtszekerheidsbeginsel, moet er gekeken worden naar de verleende omgevingsvergunningen en de bijbehorende documenten.

3.1.2 Omgevingsvergunning 2013

Programma van Eisen

In het programma van Eisen met betrekking tot de sprinklerbeveiliging van 27 maart 2013, staat aangegeven dat "de sprinklerinstallatie is bedoeld om de kans op branduitbreiding via de glasopeningen in de diverse gevels en via de nieuwe lichtkap te beperken. Aangezien de sprinklerbeveiliging niet is bedoeld voor het daadwerkelijk bestrijden van een brand, komt de sprinklerbeveiliging niet in aanmerking voor certificering".

Masterplan

Er is op 13 juni 2013 een masterplan en beoordeling brandveiligheid verbouwing Hotel M-Gallarey The Convent Hotel opgesteld en het masterplan is op 12 juli 2013 door de brandweer Amsterdam-Amstelland beoordeeld als "voldoet". In het masterplan staat vermeld dat in het gebouw een sprinklerinstallatie is aangelegd ter voorkoming van brandoverslag naar de omliggende bebouwing. De sprinklerinstallatie is in overleg met en ter goedkeuring van de gemeente Amsterdam, voor de kans op uitbreiding van brand te beperken en niet voor het daadwerkelijk bestrijden van brand.

Bouwplan

De bestaande sprinklerinstallatie wordt uitgebreid, lichthof 1 en 2 worden voorzien van een sprinklerinstallatie ter bescherming van bovenliggende verdiepingen. Het Programma van Eisen voor de uitbreiding wordt gevoegd bij de aanvraag. De sprinklerinstallatie wordt jaarlijks geïnspecteerd door een geaccrediteerde inspectie-instelling en door de jaarlijkse inspectie wordt voldaan aan het bouwbesluit 2012.

Advies brandweer

Op 15 juli 2013 is er een advies opgesteld door de brandweer. In het advies staat aangegeven dat het aangepaste masterplan wordt beoordeeld. In de conclusie staat vermeldt dat de aanvraag voldoet aan de regelgeving. Tevens wordt aangegeven dat zij graag nog onder de aandacht wil brengen:

De volgende installaties dienen te worden aangebracht. Deze installaties worden toegepast op basis van de gelijkwaardigheidsbepaling van het Bouwbesluit 2012: een gecertificeerde sprinklerinstallatie conform NEN-EN 12845 en NEN 1073 als uitbreiding op bij de "Lichthof 1" en "Lichthof 2". Hiervoor dient een uitgangspuntendocument (UPD) voor de sprinklerinstallatie ter toetsing worden ingediend. Deze installatie moet voorzien zijn van een directe doormelding naar de regionale alarmcentrale van de brandweer.

Aan het eind van het advies wordt nog verzocht om gegevens ter beoordeling aan de brandweer Amsterdam-Amstelland voor te leggen. Het gaat om de volgende onderdelen:

- programma van eisen brandmeldinstallatie;

- het rapport van oplevering van de brandmeldinstallatie;
- het installatieattest van de ontruimingsinstallatie;
- het aangepaste uitgangspuntendocument (UPD) voor de sprinklerinstallatie;
- het inspectieplan voor de sprinklerinstallatie;
- het inspectierapport van de sprinklerinstallatie;
- het verzoek tot oplevering van de installatie
- het ontruimingsplan

Omgevingsvergunning 2013

Op 23 juli 2013 is een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van het gebouw Nieuwezijds Voorburgwal 65/67 (Convent Hotel) met behoud van de bestemming daarvan tot hotel.

Bij de omgevingsvergunning behoren de volgende en zodanig gemerkte bescheiden:

- Aanvraagformulier, gemerkt 01;
- Tekeningen, gemerkt 02 t/ 04;
- Ruimtetaat, gemerkt 05;
- waardestelling en bouwhistorisch rapport, gemerkt 06;
- Brandveiligheidsrapport, gemerkt 07;
- Constructieve uitgangspunten, gemerkt 08;
- Constructie schets uitgangspunten, gemerkt 09;

Aan het begin van de omgevingsvergunning staat aangegeven dat aan het eind van de vergunning voorschriften zijn opgenomen en dat zij een belangrijk deel van de omgevingsvergunning zijn.

Later in te dienen gegevens met betrekking tot de uitvoering van brandweer:

Voordat er met de uitvoering van brandveiligheidsinstallaties mag worden begonnen, zullen eerst de volgende onderdelen aan de Brandweer Amsterdam-Amstelland moeten worden voorgelegd, het gaat om de volgende onderdelen:

- programma van eisen brandmeldinstallatie;
- het rapport van oplevering van de brandmeldinstallatie;
- het installatieattest van de ontruimingsinstallatie;
- het aangepaste uitgangspuntendocument (UPD) voor de sprinklerinstallatie;
- het inspectieplan voor de sprinklerinstallatie;
- het inspectierapport van de sprinklerinstallatie;
- het verzoek tot oplevering van de installatie
- het ontruimingsplan

Tekeningen

In de tekeningen staat aangegeven 30 á 60 minuten WBDBO of gelijkwaardig door middel van sprinklerinstallatie.

Conclusie

De commissie is van oordeel dat in het advies van de brandweer staat dat, ondanks de beoordeling van het masterplan, de sprinklerinstallatie gecertificeerd moet worden. Verder blijkt uit de

tekeningen die bij de omgevingsvergunning horen, dat certificering vereist is. Daarnaast staat in het bouwbesluit vermeld dat de installaties die worden toegepast als gelijkwaardige oplossing gecertificeerd dienen te worden. Het gedeelte in het Programma van Eisen en het Masterplan dat aangeeft dat de sprinklerinstallatie niet gecertificeerd hoeft te worden en dat een jaarlijkse controle voldoende is, is in strijd met het Bouwbesluit.

3.1.3 Omgevingsvergunning 2014

Advies brandweer

Het advies van de brandweer, gedateerd 15 september 2014, heeft betrekking op de brandveiligheidsaspecten van de aanvraag omgevingsvergunning voor de verbouw en renovatie van een logiesgebouw. In de conclusie staat vermeld dat de aanvraag voldoet aan de geldende regelgeving. Daarnaast benadrukt de brandweer dat zij graag nog onder de aandacht wil brengen dat de sprinklerinstallatie gecertificeerd dient te zijn. Het advies vertoont op dit punt overeenkomsten met het advies van 2013.

Omgevingsvergunning 2014

Op 30 oktober 2014 is een gedeeltelijke omgevingsvergunning verleend aan Accor Hospitality Nederland NV, namens deze ingediend door Boparai Associates BV Architecten BNA voor gewijzigd uitvoeren van de werkzaamheden van de verleende vergunning OLO785759 met behoud van bestemming tot hotel.

Tekeningen

In de bijbehorende tekeningen van de omgevingsvergunning staat vermeld dat moet worden voldaan aan een WBDBO-eis van 30 á 60 minuten of gelijkwaardig door middel van een sprinklerinstallatie.

Conclusie

De commissie concludeert dat het advies van de brandweer aangeeft dat de sprinklerinstallatie gecertificeerd moet worden. Dit wordt bovendien ondersteund door de tekeningen die bij de omgevingsvergunning horen, waaruit blijkt dat certificering vereist is. Het bouwbesluit stipuleert eveneens dat installaties die als gelijkwaardige oplossing worden toegepast, gecertificeerd moeten worden. Het deel in het Programma van Eisen en het Masterplan dat aangeeft dat certificering niet nodig is en dat een jaarlijkse controle volstaat, is in strijd met het Bouwbesluit.

3.1.3 Omgevingsvergunning 2015

Advies brandweer

Het advies van de brandweer, gedateerd 23 januari 2015, heeft betrekking op de brandveiligheidsaspecten van de aanvraag omgevingsvergunning voor het brandveilig gebruik van een logiesgebouw, Hotel MGallery Amsterdam. In de conclusie staat vermeld dat de aanvraag niet voldoet aan de regelgeving. Tevens wordt aangegeven dat zij graag nog wil benadrukken, onder andere, dat de sprinklerinstallatie gecertificeerd dient te zijn zoals vermeld in het advies van 2013.

E-mail

Uit e-mailcorrespondentie in februari 2015 blijkt dat de kwestie omtrent een gecertificeerde sprinklerinstallatie toen al aan bod kwam. Bezwaarde gaf destijds aan dat certificering niet mogelijk was en dat het Programma van Eisen specifiek vermeldde dat de sprinklerinstallatie enkel bedoeld was voor brandoverslag.

In het advies van 20 februari 2015 heeft de brandweer aangegeven dat de eis voor een gecertificeerde sprinklerinstallatie wordt geciteerd uit de adviezen van 15 juli 2013 en 15 september 2014. Het advies verwijst ook naar het Programma van Eisen (PvE), waarvan de brandweer aangeeft dat het PvE voor zover bekend niet is goedgekeurd. De brandweer vermeldt specifiek: "De PvE waarnaar wordt verwezen, is niet goedgekeurd."

Omgevingsvergunning 2015

Op 7 april 2015 is vervolgens een omgevingsvergunning verleend voor brandveilig gebruik van het gebouw Nieuwezijds Voorburgwal 67 (MGallery Hotel);

In de omgevingsvergunning zelf staat het volgende:

Installaties die worden toegepast op basis van gelijkwaardigheidbepalingen van het Bouwbesluit 2012 en eerder verleende instemming d.m.v. rechtensverkregen niveau:

- Een sprinklerinstallatie als beschreven in het Programma van Eisen d.d. 27 maart 2013 (versie 2) welke is bedoeld om de kans op brandoverslag via glasopeningen in diverse gevels en via de interne lichtkap te beperken. De doormelding staat beschreven in het Programma van Eisen Brandmeldinstallatie goedgekeurd door brandweer Amsterdam Amstelland d.d. 22-01-2013 en het Stadsdeel Centrum d.d. 29-01-2013.

Tekeningen

In de bijbehorende tekeningen van de omgevingsvergunning staat vermeld dat moet worden voldaan aan een WBDBO-eis van 30 á 60 minuten door middel van een sprinklerinstallatie.

Conclusie

De brandweer beoordeelt onder andere de brandveiligheidsaspecten van de aanvraag omgevingsvergunning voor het brandveilig gebruik, waaruit een advies voortvloeit. Aangezien dit advies wordt verstrekt in reactie op de aanvraag omgevingsvergunning, maakt het integraal deel uit van de verleende omgevingsvergunning. In elk advies dat de brandweer tot nu toe heeft opgesteld voor dit adres, staat stevast vermeld dat de sprinklerinstallatie gecertificeerd dient te worden. In het Programma van Eisen van het jaar 2013 staat vermeld dat "de sprinklerinstallatie bedoeld is om de kans op branduitbreiding via de glasopeningen in de diverse gevels en via de nieuwe lichtkap te beperken. Aangezien de sprinklerbeveiliging niet is bedoeld voor het daadwerkelijk bestrijden van een brand, komt de sprinklerbeveiliging niet in aanmerking voor certificering".

Het Programma van Eisen is zelf door bezwaarde opgesteld. Bezwaarde is zich ervan bewust dat het gaat om een gelijkwaardige oplossing, en zoals eerder vermeld, vereist het Bouwbesluit dat een gelijkwaardige oplossing ook gecertificeerd moet worden. Een gelijkwaardige oplossing is toegestaan wanneer het niet mogelijk is om aan de WBDBO-eis te voldoen. Het is de verantwoordelijkheid van bezwaarde om in het Programma van Eisen aan te geven dat de sprinklerinstallatie gecertificeerd moet worden, en het bedrijf dat de sprinklerinstallatie beoordeelt, zal hier vervolgens rekening mee houden. Bezwaarde heeft echter al aangegeven in het Programma van Eisen dat certificering niet vereist is, waardoor het controlerende bedrijf dit aspect niet heeft beoordeeld. Bezwaarde heeft echter niet de vrijheid om een alternatieve oplossing te bedenken voor de gelijkwaardige oplossing en de bijbehorende vereisten. De eisen uit het Bouwbesluit 2012 hebben rechtstreekse werking. Dat betekent dat daaraan bij het gebruik van het bouwwerk moet worden voldaan zonder dat de gemeente of brandweer daar eerst op moet wijzen. Wanneer niet aan deze eisen wordt voldaan, is de eigenaar / gebruiker in overtreding. Het bevoegd gezag kan deze overtreding zo nodig op kosten van de eigenaar/gebruiker ongedaan laten maken. Conform het Bouwbesluit is de certificering van de sprinklerinstallatie verplicht. Het Programma van Eisen (PvE) en het masterplan, die hiermee in tegenspraak zijn, veranderen deze verplichting niet en zijn in strijd met het Bouwbesluit. De commissie is van mening dat het Masterplan geen deel uitmaakt van de omgevingsvergunning van 2015 en dat er in de omgevingsvergunning van 2015 wordt verwezen naar Het Programma van Eisen .

Het feit dat in het Programma van Eisen wordt gesteld dat "de sprinklerinstallatie niet bedoeld is voor het daadwerkelijk bestrijden van een brand en daarom niet in aanmerking komt voor certificering", betekent echter niet dat een sprinklerinstallatie niet in aanmerking kan komen voor certificering of dat certificering niet verplicht is. In dit geval is het vereist dat de sprinklerinstallatie gecertificeerd moet zijn, zoals blijkt uit de omgevingsvergunning van 2013 als 2015, de bijbehorende tekeningen, het advies van de brandweer en nog belangrijker, het bouwbesluit. In bovengenoemde stukken, staat expliciet vermeld dat de sprinklerinstallatie gecertificeerd moet worden vanwege gelijkwaardigheid.

Het programma van eisen heeft als doel vastgesteld om brandoverslag te voorkomen door middel van de sprinklerinstallatie. Volgens bezwaarde is de sprinklerinstallatie niet bedoeld om brand te bestrijden maar alleen bedoeld om branduitbreiding/brandoverslag tegen te gaan. Met het bestrijden van brand wordt bedoeld: maatregelen nemen na het ontdekken van een brand om brand te blussen of brand onder controle te houden. Een automatische brandblusinstallatie (bijvoorbeeld een sprinklerinstallatie) heeft tot doel een beginnende brand te blussen of een brand onder controle te houden, zodat de omvang van de brand beperkt wordt. Brandoverslag is de uitbreiding van een brand van de ene ruimte naar een andere ruimte, uitsluitend via de buitenlucht. De commissie is van oordeel dat bezwaarde onterecht stelt dat de sprinklerinstallatie niet bedoeld is om brand te bestrijden en enkel bedoeld is om brandoverslag te voorkomen. Het doel van een sprinklerinstallatie is namelijk om brand te bestrijden en/of onder controle te houden. Daarmee is het doel van de sprinklerinstallatie ook om brandoverslag te voorkomen, en niet enkel voor brandbestrijding. Dit wordt tevens bevestigd in het advies van de brandweer van 9 januari 2024. In dit geval voldoen de gevels en het glasdak bouwkundig niet aan de gestelde WBDBO-eis, daarom is er installatietechnisch, met behulp van de sprinklerinstallatie, invulling gegeven aan de

WBDBO-eis. Dit houdt in dat de vereiste WBDBO-eis van 60 minuten wordt gerealiseerd door de sprinklerinstallatie toe te passen als een gelijkwaardige oplossing.

Het is belangrijk op te merken dat, in tegenstelling tot wat bezwaarde beweert, het wel mogelijk is om sprinklerinstallaties te certificeren tegen brandoverslag.

Dit is tevens bevestigd in het advies van de brandweer van 9 januari 2024:

“Echter, het doel van de installatie, het voorkomen van brandoverslag is, is een vastgesteld doel in de nota van toelichting. De sprinklerinstallatie kan daarmee gewoon worden gecertificeerd met een CCV inspectiecertificaat”

De sprinklerinstallatie van bezwaarde voldoet echter niet aan de vereisten om voor certificering in aanmerking te komen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij bezwaarde. Bezwaarde was zich ervan bewust dat het om een gelijkwaardige oplossing ging, die vervolgens gecertificeerd diende te worden. Het was aan bezwaarde om een sprinklerinstallatie aan te schaffen die certificeerbaar is, in plaats van een installatie die hier niet aan voldeed. Bezwaarde is er onterecht vanuit gegaan dat de jaarlijkse inspectie voldoende was. Uit de stukken die bezwaarde heeft aangeleverd, kan de commissie afleiden dat de vraag met betrekking tot certificering in het verleden al ter sprake is gekomen, maar uit de aangeleverde stukken blijkt niet dat de gemeente toen heeft gesteld dat de sprinklerinstallatie niet gecertificeerd hoefde te zijn. Hoewel het woord "gecertificeerd" niet expliciet in de omgevingsvergunning wordt vermeld, doet dit geen afbreuk aan de verplichting tot certificering op basis van gelijkwaardigheidsbepalingen.

In de omgevingsvergunning staat namelijk het volgende:

Installaties die worden toegepast op basis van gelijkwaardigheidsbepalingen van het Bouwbesluit 2012 en eerder verleende instemming d.m.v. rechtensverkregen niveau:

– Een sprinklerinstallatie als beschreven in het Programma van Eisen d.d. 27 maart 2013 (versie 2) welke is bedoeld om de kans op brandoverslag via glasopeningen in diverse gevels en via de interne lichtkap te beperken. De doormelding staat beschreven in het Programma van Eisen Brandmeldinstallatie goedgekeurd door brandweer Amsterdam Amstelland d.d. 22-01-2013 en het Stadsdeel Centrum d.d. 29-01-2013.

De commissie is van oordeel dat hier duidelijk wordt vermeld dat de sprinklerinstallatie, zoals beschreven in het programma van eisen, op basis van gelijkwaardigheidsbepalingen van het bouwbesluit wordt toegepast. Zoals eerder vermeld, betekent dit dat wanneer iets op basis van gelijkwaardigheid wordt toegepast, het gecertificeerd moet worden. De sprinklerinstallatie dient gecertificeerd te zijn op grond van het bouwbesluit. Dit is het absolute bodemniveau en hiervan mag niet van worden afgeweken.

De commissie is van mening dat het besluit duidelijk is geformuleerd en oordeelt dat, gezien het bovenstaande, er geen strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

4.2 Vertrouwensbeginsel

Bezwaarde argumenteert dat de omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik vereist dat de sprinklerinstallatie voldoet aan het Programma van Eisen van 27 maart 2013, waarin expliciet wordt vermeld dat de sprinklerinstallatie niet kan worden gecertificeerd. Bezwaarde beschouwt het feit dat de omgevingsvergunning zelf al aangeeft dat geen certificaat vereist is als een toezegging. Deze toezegging volgt direct uit de omgevingsvergunning en kan daarom aan het college c.q. het bevoegd gezag worden toegerekend. De verwijzing naar het Programma van Eisen suggereert dat er geen handhaving kan plaatsvinden vanwege het ontbreken van certificering.

De commissie overweegt ten aanzien van het vertrouwensbeginsel het volgende. Het vertrouwensbeginsel is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat voorschrijft dat een burger erop moet kunnen vertrouwen, dat een bepaalde toezegging van een bestuursorgaan ook nagekomen wordt of een wettelijke bepaling wordt nageleefd.

De commissie is van oordeel dat in de omgevingsvergunning niet staat vermeld dat de sprinklerinstallatie dient te voldoen aan Het Programma van Eisen. Bezwaarde is er onterecht vanuit gegaan dat er in de omgevingsvergunning wordt gesteld dat de sprinklerinstallatie dient te voldoen aan het Programma van Eisen en daarmee certificering niet verplicht is. De omgevingsvergunning stelt juist dat de sprinklerinstallatie die beschreven staat in de programma van eisen gecertificeerd dient te worden, er wordt enkel verwezen naar het programma van eisen om aan te geven over welke sprinklerinstallatie het gaat. Er is dan ook geen sprake van een toezegging die staat vermeld in de omgevingsvergunning en toegerekend kan worden aan het bevoegd gezag.

De commissie is gezien bovenstaande van oordeel dat het vertrouwensbeginsel niet is geschonden.

Brandveiligheid

Een bouwplan dient te voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Deze voorschriften waarborgen de minimaal noodzakelijke kwaliteit van bouwwerken en omvatten regels met betrekking tot veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu van gebouwen. In Nederland moeten alle bouwwerken aan deze regels voldoen. Het Bouwbesluit stelt minimale eisen aan het gebouw, de installaties in dat gebouw en het gebruik ervan. Met betrekking tot brandveiligheid bevat het Bouwbesluit regels die tot doel hebben de brand 'beheersbaar' te houden en mensen tijdig te laten vluchten. Kortom, het Bouwbesluit waarborgt dat alle aanwezigen tijdig het gebouw kunnen verlaten en voorkomt dat aangrenzende panden eveneens in brand raken

Brandveiligheid is een hoge prioriteit van de Gemeente Amsterdam. De vlammen en hitte zijn levensgevaarlijk en kunnen in korte tijd een enorme schade aanrichten, niet in de laatste plaats aan de gezondheid. Maar brand leidt ook tot andere risico's. Zoals rookvorming, koolstofmonoxide, het gevaar op elektrische schokken en het vrijkomen van gevaarlijke stoffen. Rook is door zijn snelle verspreiding, verduisterend effect en giftigheid de belangrijkste doodsoorzaak bij brand. Feit is dat alle rook giftig is. Naast giftig, is rook ook nog onvoorspelbaar en kan het zich potentieel heel snel door de kleinste kieren verspreiden.

Het doel van een sprinklerinstallatie is:

1. De schade blijft in geval van brand beperkt. Omdat de sprinkler vrijwel direct opent bij een beginnende brand blijft het door de brand aangetaste oppervlak beperkt. Bovendien gebruikt de sprinkler relatief weinig water, zodat ook de waterschade in het algemeen beperkt blijft. Een en ander is afhankelijk van de capaciteit van de sprinklerkop.
2. De persoonlijke veiligheid wordt vergroot. Geactiveerde sprinklers, koelen ook de hete rookgassen. Dat is gunstig, omdat bij een brand de hete gassen zich tegen het plafond verzamelen. Een flashover (plotseling ontbranden van een hete rookgaslaag) wordt voorkomen. Dat neemt echter niet weg dat er bij een brand rook vrijkomt. Een brand gaat altijd gepaard met rook en gassen, maar door het toepassen van een sprinklerinstallatie worden de rookgassen gekoeld en blijven ze beperkt tot de ruimte waar de brand ontstaat. Hierdoor kunnen mensen beter veilig.

Een hotel (logiesgebouw) is een kwetsbaar object. In hotels is brandveiligheid nog belangrijker dan in veel andere gebouwen. Gasten verblijven in een voor hen onbekende omgeving en zijn daarom extra kwetsbaar bij brand. Ze weten dus vaak ook niet op voorhand hoe ze een veilig heenkomen moeten zoeken in geval van een calamiteit. Het is dan ook niet zoals bezwaarde stelt een formalistisch argument, het is om de mensen die in het hotel verblijven te beschermen tegen mogelijke brand.

5. Proceskostenvergoeding

Door de gemachtigde van bezwaarde is verzocht om vergoeding van kosten die bezwaarde heeft moeten maken vanwege de behandeling van het bezwaar. Volgens artikel 7:15 van de Awb worden de kosten die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaarschrift redelijkerwijs heeft moeten maken, slechts door het bestuursorgaan vergoed, voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Het besluit last onder dwangsom is opgelegd, omdat u geconstateerd heeft dat het pand niet aan de bepalingen van het Bouwbesluit 2012 (Bouwbesluit) voldoet inzake de brandveiligheidsvoorschriften. Wij zijn, gezien bovenstaande, van mening dat er geen grond is voor vergoeding van de kosten nu geen sprake is van een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Wij zijn, gezien bovenstaande, van mening dat het bestreden besluit in stand dient te blijven. Ook voor het overige is de commissie niet gebleken van overige feiten of omstandigheden die aanleiding geven de bestreden beschikking te herzien. De commissie komt tot de conclusie dat het bestreden besluit op zorgvuldige wijze en op goede gronden tot stand is gekomen u in dit geval terecht heeft besloten van uw bevoegdheid tot een last onder dwangsom op te leggen, gebruik te maken.

8. Conclusie en advies

Wij adviseren het ingediende bezwaarschrift van 27 januari 2023 ongegrond te verklaren en het besluit van 19 december 2022 (kenmerk Z2022-Co10040) in stand te laten.

Amsterdam, 19 januari 2024

De bezwaarschriftencommissie,

5.1.2,e

A large rectangular grey box redacting the main body of the letter.

5.1.2,e

A horizontal rectangular grey box redacting a line of text.

5.1.2,e

A horizontal rectangular grey box redacting a line of text.

Bijlage

Artikel 4.23. (bestuurlijk sanctiebesluit) Invoeringswet Omgevingswet (afkorting Iw Ow)

1. Als voor de inwerkingtreding van afdeling 18.1 van de Omgevingswet een overtreding heeft plaatsgevonden, een overtreding is aangevangen of het gevaar voor een overtreding klaarblijkelijk dreigde, en voor de inwerkingtreding van die afdeling een bestuurlijke sanctie is opgelegd voor die overtreding of dreigende overtreding, blijft het oude recht op die bestuurlijke sanctie van toepassing tot het tijdstip waarop:

a. de beschikking onherroepelijk is geworden en volledig is uitgevoerd of ten uitvoer is gelegd,

b. de beschikking is ingetrokken of is komen te vervallen, of

c. als de beschikking gaat om de oplegging van een last onder dwangsom:

1°. de last volledig is uitgevoerd,

2°. de dwangsom volledig is verbeurd en betaald, of

3°. de last is opgeheven.

2. Afdeling 4.1 is in die gevallen niet van toepassing.

Op basis van artikel 5:21 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een bestuursorgaan een last onder bestuursdwang opleggen. Op grond van artikel 5:32 Awb kan het bestuursorgaan in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen.

Artikel 6.32 bouwbesluit

Lid 1: Een bij of krachtens de wet voorgeschreven automatische brandblusinstallatie is voorzien van een geldig inspectiecertificaat dat is afgegeven op grond van het CCV-inspectieschema Vastopgestelde Brandbeheersings- en Brandblussystemen.

Artikel 1.3 bouwbesluit

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.