

Onderzoek brandveilig gebruik 'gemeentelijke' publieke gebouwen

VROM-Inspectie
Regio Oost
Overheden

Pels Rijkenstraat 1
Postbus 136
6800 AC Arnhem

Telefoon 026-3528400
Fax 026-3528455
www.vrom.nl

Status: definitief

Datum: november 2006

Auteur: C.P. van Burk



inhoudsopgave



1	Inleiding	5
2	Werkwijze en uitgangspunten van het onderzoek	7
3	Samenvatting en conclusies	9
3.1	Algemeen	9
3.2	Toetsing aan de voorschriften	9
3.3	Conclusies	10
4	Gemeentelijk beleid en uitvoering	13
4.1	Taakverdeling tussen brandweer en bouw- en woningtoezicht	13
4.2	Toetsniveau gebruiksvergunningen	13
4.3	Inhaalslag gebruiksvergunningen	14
4.4	Controle op naleving voorschriften	14
5	Onderzoek ter plaatse	15
5.1	Bouw- en installatietechnische eisen	15
5.1.1	Beperking uitbreiding brand	15
5.1.2	Vluchten	16
5.1.3	Materiaaltoepassing	17
5.1.4	Noodverlichting en vluchtrouteaanduiding	18
5.1.5	Brandwerendheid met betrekking tot bezwijken	18
5.1.6	Branddetectie en -bestrijding	19
5.1.7	De resultaten in één oogopslag	20
5.2	Gebruikseisen gebruiksvergunning en(model)bouwverordening	21
6	Aanbevelingen	23
	Bijlage	25
	Meer informatie	27



inhoudsopgave



1 Inleiding

De VROM-Inspectie is onder meer belast met het tweedelijns toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving. Een onderdeel van dit toezicht betreft de naleving van de wettelijke eisen op het gebied van de bouwregelgeving bij bestaande gebouwen.

Om aan deze taak invulling te geven voert de VROM-Inspectie regio Oost, naar aanleiding van waarnemingen en signalen uit de praktijk, in 2006 een onderzoek uit naar het brandveilig gebruik van 'gemeentelijke' publieke gebouwen. Hieronder wordt verstaan gebouwen met een publieke functie zoals onderwijsgebouwen, bibliotheken en dorpshuizen.

Het onderzoek dient primair om een beeld te krijgen van het brandveilig gebruik van deze gebouwen. Daarnaast is het beleid/de werkwijze van het afgeven van gebruiksvergunningen en de manier waarop het eerstelijns toezicht door de gemeente in de praktijk wordt uitgevoerd, geïnventariseerd. Hierover wordt geen oordeel gegeven.

De uitkomsten van het onderzoek worden - waar nodig - gebruikt om te komen tot een verbetering van het toezicht op de naleving van de regelgeving door gemeenten als eerstelijns toezichthouders en in het verlengde daarvan het naleefgedrag van eigenaren/beheerders en daarmee het brandveilig gebruik van gebouwen.

Het onderzoek is uitgevoerd bij vijftien gemeenten in de provincies Gelderland en Overijssel. Het betreft vijf gemeenten met een inwonersaantal groter dan 100.000, vijf gemeenten met een inwonersaantal tussen 40.000 en 100.000 en vijf gemeenten met een inwonersaantal kleiner dan 40.000. Per gemeente zijn drie gebouwen onderzocht. In de bijlage staat een overzicht van de vijftien gemeenten die aan het onderzoek hebben meegedaan.

In dit rapport leest u of er sprake is van brandveilig gebruik van de onderzochte gebouwen. Hoofdstuk 2 beschrijft de werkwijze en de uitgangspunten van het onderzoek. In hoofdstuk 3 staat een samenvatting van de bevindingen en de conclusies over het brandveilig gebruik van de onderzochte gebouwen. De bevindingen van het onderzoek worden weergegeven in de hoofdstukken 4 en 5. Tot slot zijn in hoofdstuk 6 aanbevelingen voor gemeenten en eigenaren/gebruikers geformuleerd.





2 Werkwijze en uitgangspunten van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit een interview met medewerkers van de gemeente en/of brandweer, een verkennend dossieronderzoek en een onderzoek ter plaatse. Tijdens het onderzoek ter plaatse is gekeken naar de aanwezige voorzieningen en naar het daadwerkelijke gebruik in relatie tot de voorschriften van de bouwverordening en Bouwbesluit bestaande bouw evenals, indien afgegeven, de eisen opgenomen in de gebruiksvergunning.

Het onderzoek heeft het karakter van een quick-scan gekregen en heeft zich toegespitst op het brandveilig gebruik. De gebouwen zijn dan ook niet uitputtend gecontroleerd. Bovendien is niet getoetst aan alle van toepassing zijnde voorschriften. Nadere berekeningen (constructie, brandwerendheid van materialen en dergelijke) zijn niet uitgevoerd. Het onderzoek is uitgevoerd door KPE B.V. te Maastricht.

Bij het onderzoek is uitgegaan van de in de gemeentedossiers aanwezige stukken (vergunningen en tekeningen). Bij problemen of onduidelijkheden is de gemeente om uitleg gevraagd.

De veiligheidsaspecten van de gebouwen zijn in de eerste plaats getoetst aan een aantal eisen, zoals deze voor de bestaande bouw in het Bouwbesluit 2003 zijn vastgelegd. De eisen voor de bestaande bouw vormen het absolute minimumniveau waaraan ieder gebouw tenminste moet voldoen. Het niet voldoen aan de eisen kan voor de gemeente een reden tot aanschrijving op grond van de Woningwet zijn. Vervolgens is gekeken of de gebouwen (nog) voldoen aan het in de afgegeven bouwvergunning vastgelegde niveau (het zogenoemde rechtens verkregen niveau).

Het gebruik van de gebouwen is getoetst aan de gebruiksvoorschriften die in de afgegeven gebruiksvergunning zijn opgenomen. In die gevallen waarin (nog) geen gebruiksvergunning was gegeven, is getoetst aan de gebruiksvoorschriften zoals die in bouwverordening van de gemeente zijn opgenomen.

De bevindingen van de 45 onderzoeken zijn in de vorm van conceptrapportages ter verificatie aan de betrokken gemeenten voorgelegd. De definitieve rapporten van de uitgevoerde onderzoeken zijn vervolgens aan de gemeenten en eigenaren/beheerders gezonden. Aan de gemeenten is verzocht om in voorkomende gevallen schriftelijk aan te geven of, en zo ja, welke maatregelen zijn genomen dan wel zullen worden genomen om de geconstateerde tekortkomingen op te heffen.





3 Samenvatting en conclusies

De VROM-Inspectie regio Oost heeft in 2006 het brandveilig gebruik van 'gemeentelijke' publieke gebouwen in vijftien gemeenten onderzocht. Per gemeente zijn drie gebouwen in het onderzoek betrokken. Onder 'gemeentelijke' publieke gebouwen wordt in dit onderzoek verstaan gebouwen met een publieke functie zoals onderwijsgebouwen, bibliotheken en dorpshuizen.

Het onderzoek dient primair om een beeld te krijgen van het brandveilig gebruik van deze gebouwen. Daarnaast is het beleid/de werkwijze van het afgeven van gebruiksvergunningen en de manier waarop het eerstelijns toezicht door de gemeente in de praktijk wordt uitgevoerd, geïnterpreteerd. Hierover is geen oordeel gegeven.

Hieronder vindt u een samenvatting van de bevindingen van het onderzoek en de conclusies.

3.1 Algemeen

Gebleken is dat bij de meeste panden de laatste jaren aandacht is besteed aan het aspect brandveiligheid. Zeer positief genoemd mag worden het aanpassen van (nood)verlichting, de tijdige controles van blusmiddelen en het vervangen van normale sloten door panieksloten.

Toch zijn tijdens het onderzoek veel (kleine) tekortkomingen geconstateerd. Deze zijn over het algemeen eenvoudig te verhelpen en/of te voorkomen. In geen enkel geval is de situatie echter zodanig ernstig gebleken, dat de VROM-Inspectie de gemeente heeft verzocht het gebruik te beperken of te staken. In 4 gevallen was er, wat betreft de brandcompartimentering, sprake van een overschrijding van het absolute minimumniveau zoals opgenomen in het Bouwbesluit bestaande bouw. De eigenaar dient hier ingrijpende maatregelen te treffen.

3.2 Toetsing aan de voorschriften

De gebouwen zijn getoetst aan het Bouwbesluit niveau bestaande bouw (= het absolute minimum niveau), de bouwverordening, de bouwvergunning en de gebruiksvergunning.

Bij de toets aan het *Bouwbesluit bestaande bouw* en de *bouwverordening* zijn gelukkig weinig strijdigheden gevonden.

Hierbij moet worden aangetekend dat 19 van de onderzochte panden een gebruiksoppervlakte hadden kleiner dan 1000 m². Voor die panden geldt slechts een beperkt aantal voorschriften.

Verder bleek dat het bouwjaar van ongeveer 90 procent van de panden (ver) vóór de invoering van het Bouwbesluit (1992) lag. De gemeenten hadden dus bij het afgeven van de bouwvergunningen voor die gebouwen een grote mate van beleidsvrijheid voor het toepassen van de brandveiligheidsvoorschriften.



Veel gemeenten streven bij hun toezicht op de bestaande voorraad voor de gebruiksvergunningverlening een kwaliteitsniveau na dat (ver) boven het niveau Bouwbesluit bestaande bouw is gelegen. Dit komt ook tot uitdrukking in de verleende gebruiksvergunningen.

Opgemerkt wordt dat, zeker wat betreft de brandveiligheidsvoorschriften, elke geconstateerde tekortkoming er één teveel is.

Waar sprake is van strijdigheid met de minimumvoorschriften, zijn met name de volgende meest voorkomende tekortkomingen te noemen (in willekeurige volgorde):

- Ontbreken van zelfsluitende deuren in scheidingen van brand/rookcompartimenten (deurdranger ontbreekt of deur is geblokkeerd met spie of anderszins).
- Aantreffen van afgesloten deuren en hekwerken in vluchtroutes die slechts met sleutels geopend kunnen worden.
- Niet juist uitvoeren van brand- of rookwerende scheidingen tijdens de bouw (het ontbreken van minimale aanslagen, brand- of rookwerend glas in scheidingsconstructies en brandmanchetten en brandkleppen).
- Defecte of niet aanwezige vluchtrouteaanduiding of noodverlichting (ondanks de geboekte vooruitgang hierin).
- Ontbreken van vereiste brandveiligheidsinstallatie (met name ontruimingsinstallatie).
- Ontbreken van gegevens (logboek) waaruit blijkt dat de installaties tijdig gecontroleerd worden en voldoen aan de minimale eisen.
- Onvoldoende instructie van personeel en houden van ontruimingsoefeningen.

Ten opzichte van het door de gemeente nagestreefde en in de *vergunningen opgenomen kwaliteitsniveau* blijken veel meer tekortkomingen aanwezig. Het door gemeenten in de vergunningen geëiste kwaliteitsniveau, dat veelal (ver) boven het niveau Bouwbesluit bestaande bouw is gelegen, is in de praktijk niet of onvoldoende gerealiseerd. Het toezicht door de gemeenten is in deze gevallen niet adequaat. De hierbij geconstateerde tekortkomingen komen qua soort overeen met de tekortkomingen als hierboven genoemd bij strijdigheden met de minimum voorschriften.

3.3 Conclusies

Het brandveilig gebruik heeft de laatste jaren meer aandacht gekregen.

Uit signalen van de praktijk en tijdens het onderzoek blijkt dat dit heeft geleid tot een verbetering van het brandveilig gebruik. De VROM-Inspectie heeft dit in haar "Landelijke Rapportage VROM-Brede gemeenteonderzoeken 2003 en 2004" (mei 2005) ook opgemerkt.

Naast de "inhaalslag gebruiksvergunningen", heeft ook de attitude van eigenaren/exploitanten hieraan bijgedragen. Die zijn zich, mede gelet op een aantal ongevallen de afgelopen jaren, steeds meer bewust van het belang van de (gebruiks)veiligheid.

Toch valt er op onderstaande aspecten nog een en ander te verbeteren.

Vergunningverlening

In de eerste plaats de uniformiteit in voorschriften in de vergunningen en een uniforme wijze van toepassing daarvan. Een uniforme en consequente toepassing van reële, voor de gebruiker leesbare en begrijpelijke voorschriften zal de gebruiksveiligheid ten goede komen.

Verder bestaat er nog steeds veel onduidelijkheid over het niveau van de voorschriften in de gebruiksvergunning in relatie tot het rechtens verkregen niveau zoals opgenomen in een bouwvergunning. De komst van het Gebruiksbesluit (medio 2007) zal en kan hierin verbetering brengen.



Wat betreft de voortgang van de inhaalslag van het verstrekken van gebruiksvergunningen is een zeer wisselend beeld waargenomen. Geen van de onderzochte gemeenten heeft de inhaalslag volledig afgerond. Negen gemeenten hebben de inhaalslag voor ongeveer 75 procent afgerond, drie gemeenten voor ongeveer 50 procent en de overige drie hebben (fors) minder dan 50 procent van de inhaalslag afgerond.

Toezicht

Het niet uitvoeren en/of niet naleven van in vergunningen geformuleerde voorschriften leveren nog relatief veel onveilige situaties op. Een goede controle en handhaving moet opleveren dat gebruiksveiligheid niet alleen op papier vastligt, maar ook voor de gebruiker een vanzelfsprekendheid wordt. De aanwezigheid van voldoende personele capaciteit en praktische kennis van controleurs moet er toe leiden dat de controles van de in de vergunningen opgenomen eenduidige en begrijpelijke voorschriften effectiever plaatsvinden.

Verder zal het (nog) beter voorlichten en instrueren van gebruikers een grote bijdrage leveren aan de naleving van de brandveiligheidsvoorschriften.

Voorbeeldwerking

Het zal duidelijk zijn dat de gemeenten met hun gemeentepanden het goede voorbeeld moeten geven. Er komen toch situaties voor waarbij de veiligheidsvoorschriften niet voldoende worden nageleefd. Verder is geconstateerd dat gemeentelijke (financiële) besluitvormingsprocessen van invloed zijn op de (adequate) uitvoering van vereiste aanpassingen aan gebouwen. Niet altijd waren de noodzakelijke aanpassingen van de gebouwen voorzien/begroot. Een besluit om de noodzakelijke aanpassingen uit te voeren, laat vanwege het gemeentelijke besluitvormingsproces soms (te) lang op zich wachten. Afstemming binnen het gemeentelijk apparaat over de te verlenen gebruiksvergunningen en de mogelijk daaraan gekoppelde bouwkundige aanpassingen van gebouwen zal een adequate/snelle uitvoering van de noodzakelijk aanpassingen gebouwen mogelijk maken.





4 Gemeentelijk beleid en uitvoering

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het eerstelijns toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door de eigenaren/beheerders. In dit hoofdstuk is een korte inventarisatie opgenomen van het gemeentelijk beleid en de uitvoering ervan. Achtereenvolgens worden beschreven de taakverdeling tussen de gemeente en de brandweer, de eisen die de gemeente hanteert bij het toetsen van de aanvragen voor een gebruiksvergunning, de stand van zaken van de inhaalslag gebruiksvergunningen en de controle op de naleving van de voorschriften van de onderzochte aspecten.

4.1 Taakverdeling tussen brandweer en bouw- en woningtoezicht

Bij de onderzochte gemeenten is er over het algemeen sprake van een duidelijke taakverdeling tussen de brandweer en bouw- en woningtoezicht. De brandweer is in nagenoeg alle gemeenten gemandateerd de gebruiksvergunningen te verlenen en controleert ook de naleving ervan. Daarnaast adviseert de brandweer bouw- en woningtoezicht over de brandveiligheidsaspecten bij de (minder eenvoudige) aanvragen voor bouwvergunningen. Bij één gemeente is de brandweer niet gemandateerd om de gebruiksvergunningen te verlenen. Zij stuurt een advies naar de bestuurder die de vergunning verleent.

4.2 Toetsniveau gebruiksvergunningen

Gemeenten hebben het toetsniveau schriftelijk vastgelegd in een (regionale) beleidsnotitie. Veelal wordt het Bouwbesluit niveau bestaande bouw gehanteerd voor de eisen die betrekking hebben op voorkomen en beperken van schade en het niveau nieuwbouw voor eisen die betrekking hebben op het veilig kunnen vluchten. Verder hanteren 8 gemeenten voor de vluchtbreedte en het in de vluchtrichting draaien van deuren de AROR-richtlijnen (Algemene Richtlijnen Ontvluchten en Redden). Een groot aantal gemeenten heeft de bouwverordening niet geheel overeenkomstig de Modelbouwverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vastgesteld. De geconstateerde afwijkingen betreffen over het algemeen artikel 6.1.1 van de Modelbouwverordening waarin de vergunningplicht is geregeld. Er wordt dan in meer gevallen een gebruiksvergunning verplicht gesteld. Zo wordt in veel gemeenten ook een gebruiksvergunning geëist als er sprake is van kamerverhuur of als er bij de aanvraag van de bouwvergunning een beroep is gedaan op gelijkwaardigheid in verband met de grootte van een brandcompartiment.



4.3 Inhaalslag gebruiksvergunningen

De voortgang van de inhaalslag van het verstrekken van gebruiksvergunningen door gemeenten geeft een zeer wisselend beeld.

Geen van de onderzochte gemeenten heeft de inhaalslag al volledig afgerond. Negen gemeenten hebben de inhaalslag voor ongeveer 75 procent afgerond, drie gemeenten voor ongeveer 50 procent en de overige drie hebben (fors) minder dan 50 procent van de inhaalslag afgerond.

Zes gemeenten verwachten de inhaalslag in 2006 te kunnen afronden en vier gemeenten in 2007.

De overige vijf gemeenten hebben niet aangegeven wanneer de inhaalslag afgerond zal zijn. Deels wordt dit veroorzaakt door het feit dat er sprake is van een personele onderbezetting, waardoor het plannen van de uitvoering van de inhaalslag (nog) niet mogelijk bleek.

4.4 Controle op naleving voorschriften

Alle gemeenten hebben de frequentie van de reguliere controles op de naleving van de voorschriften vastgesteld. Vier gemeenten hebben aangegeven dat de vastgestelde frequentie niet wordt gehaald door personele ondercapaciteit. Eén gemeente heeft aangegeven dat door de personele ondercapaciteit nagenoeg geen reguliere controles zijn verricht.

Zes gemeenten hebben aangegeven dat zij naast de reguliere controles, onaangekondigd, zogenoemde themacontroles of gerichte branchecontroles verrichten met als aandachtspunt onder meer de brandveiligheid. Vaak zijn bij deze controles meerdere afdelingen/disciplines van de gemeente betrokken.



5 Onderzoek ter plaatse

Dit hoofdstuk beschrijft de bevindingen van het onderzoek ter plaatse. In paragraaf 5.1 zijn de resultaten weergegeven van de toetsing aan het wettelijk geldende minimum kwaliteitsniveau zoals dat in het Bouwbesluit 2003 voor de bestaande bouw is vastgelegd. Ieder bestaand bouwwerk dient tenminste aan dit minimumniveau te voldoen. Het niet voldoen aan deze voorschriften is op grond van de Woningwet een aanschrijvingsgrondslag voor de gemeente. De gemeente heeft overigens de bevoegdheid om hogere eisen te stellen aan de brandveiligheid van bestaande gebouwen, mits per geval goed gemotiveerd (de zogenaamde discretionaire bevoegdheid). Het niveau kan daarbij nooit lager zijn dan dat voor de bestaande bouw in het Bouwbesluit 2003 en nooit hoger dan dat voor de nieuwbouw. Verder zijn de resultaten weergegeven van de toetsing aan de eisen van de bouwverordening.

In paragraaf 5.2 zijn de bevindingen van de naleving van de voorschriften van de gebruiksvergunning en de gebruikseisen van de bouwverordening beschreven.

5.1 Bouw- en installatietechnische eisen

In het onderzoek is aandacht besteed aan 'beperking uitbreiding brand', 'vluchten', 'materiaaltoepassing', 'noodverlichting en vluchtrouteaanduiding', 'brandwerendheid met betrekking tot bezwijken' en 'branddetectie en -bestrijding'.

5.1.1 Beperking uitbreiding brand

Gekeken is of de gebouwen op grond van het Bouwbesluit 2003 niveau bestaande bouw dan wel ingevolge het reeds verkregen niveau (gebruiksvergunning en/of bouwvergunning) in de vereiste brandcompartimenten zijn opgedeeld en of de gerealiseerde compartimentering voldoet aan de daarbij behorende eisen.

Een brandcompartiment is een gedeelte van één of meer gebouwen bestemd als maximaal uitbreidingsgebied van brand.

Bij 23 gebouwen blijkt op grond van de overgelegde gegevens dat compartimentering vereist is. Bij het merendeel van de gebouwen (16 van de 23 gebouwen) bleek dat de compartimentering niet volgens de in de gebruiks- of bouwvergunning opgenomen eisen is uitgevoerd. In de meeste gevallen was echter geen sprake van strijd met het absolute minimumniveau zoals opgenomen in Bouwbesluit bestaande bouw.

Bij 4 van deze 16 gebouwen is sprake van de aanwezigheid van brandcompartimenten groter dan de in het Bouwbesluit bestaande bouw toegestane maximale oppervlakte. Bij deze gebouwen is ook twijfelachtig of met succes een beroep zou kunnen worden gedaan op gelijkwaardigheid (bijvoorbeeld met toepassing van het concept beheersbaarheid van brand).



Conclusie

Bij 70 procent van de onderzochte gebouwen bleek de vereiste brandcompartimentering niet te voldoen aan de eisen zoals opgenomen in de gebruiks- of bouwvergunning. Dit betekent echter niet dat sprake is van een onveilige situatie. Bij het merendeel van de gebouwen zijn de tekortkomingen op een relatief eenvoudige/goedkope manier te verhelpen, variërend van het aanbrengen van deurdrangers en brandmanchetten tot het vervangen van glasstroken of het brandwerend maken van grotere oppervlakken. In slechts vier gevallen is sprake van een onderschrijding van het absolute minimumniveau zoals opgenomen in het Bouwbesluit bestaande bouw. Hier is sprake van een ernstige situatie en zijn ingrijpende maatregelen vereist.

5.1.2 Vluchten

Als er brand uitbreekt, dan is het van belang dat de vluchtmogelijkheden adequaat zijn. Voor het vluchten zijn de volgende deelaspecten onderzocht:

- Vluchten (loopafstand) naar de uitgang van de verblijfsruimte/het brandcompartiment.
- De indeling in rookcompartimenten.
- De vereiste weerstand tegen rookdoorgang (WRD).
- De draairichting van deuren.
- De vluchtbreedte.
- Vluchten naar het aansluitend terrein/de openbare weg.

Bij 20 van de 45 gebouwen zijn één of meerdere tekortkomingen ten opzichte van de minimale voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de bouwverordening geconstateerd.

Het vluchten naar de uitgang van de verblijfsruimte/het rookcompartiment bleek in nagenoeg alle gebouwen te voldoen aan de minimale eisen. De maximaal toegestane loopafstand als opgenomen in Bouwbesluit bestaande bouw werd in drie gevallen overschreden. De vereiste rookscheiding(en) (WRD) is/zijn hier niet of niet correct uitgevoerd.

Bij 9 gebouwen bleken de loopafstanden weliswaar wel te voldoen aan Bouwbesluit bestaande bouw maar niet aan het rechtens verkregen niveau. Reden daarvan was dat de WRD tussen de rookcompartimenten niet overeenkomstig de verleende vergunning was uitgevoerd.

Veelal ging het hierbij om gevallen waar een onderdeel van de vereiste rookwerende scheiding niet voldeed door het toepassen van bijvoorbeeld te grote oppervlakken draadglas, het niet aanwezig zijn van zelfsluitende deuren of overige openingen in de rookwerende wand.

De draairichting van de deuren en de vluchtbreedte bleken wel in alle onderzochte gevallen te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit niveau bestaande bouw. Veel gemeenten hanteren bij het bepalen van de vluchtbreedte en draairichting van deuren het niveau Bouwbesluit nieuwbouw of de AROR.

Verder is geconstateerd dat tijdens het onderzoek in 5 gebouwen deuren van de vluchtroute naar het aansluitende terrein gepasseerd moesten worden waarbij van een sleutel gebruik moest worden gemaakt. Deze deuren bleken tijdens de inspectie, ondanks de aanwezigheid van personen op dat moment, op slot.

Bij 4 gebouwen was de vluchtroute vanuit het gebouw naar de openbare weg (tijdelijk) versperd door onder meer hekwerken.



Naast de bovengenoemde tekortkomingen zijn in 4 gebouwen automatische deuren aangetroffen, waarvan niet met zekerheid kan worden gesteld dat deze gemakkelijk te openen zijn in geval van stroomuitval. Ook waren in 2 gebouwen automatische deuren aanwezig die alleen via de brandmeldcentrale in het gebouw kunnen worden geopend.

Tot slot is in 1 gebouw een luchtsluisconstructie aangetroffen waarbij de buitenste schuifdeuren pas geopend werden als de schuifdeuren aan de binnenzijde gesloten waren. Omdat de deuren worden aangestuurd door bewegingsmelders is het zeer waarschijnlijk dat het vluchten naar het aansluitend terrein/de openbare sterk hierdoor te veel belemmerd wordt. Het toepassen van automatische deuren en luchtsluisconstructies vindt, gelet op de energiebesparende maatregelen, steeds vaker plaats en verdient zonder meer aandacht bij de vergunningverlening.

Niet alleen bij stroomuitval moeten deuren gemakkelijk te openen zijn, maar ook vóór het moment van stroomuitval moet dit het geval zijn. Hierbij wordt met name gewezen op hetgeen hierover is bepaald in bijlage 3, artikel 12, van de bouwverordening.

Conclusie

44 procent van de gebouwen bleek op de onderzochte aspecten niet geheel te voldoen aan de eisen voor het vluchten. In de meeste gevallen levert de strijdigheid met de voorwaarden in de vergunning niet ook strijdigheid met Bouwbesluit bestaande bouw op.

In een aantal gevallen is echter wel sprake van strijdigheid met Bouwbesluit bestaande bouw.

Het betreft met name de overschrijding van de maximale loopafstand waarbinnen de uitgang van het rookcompartiment moet zijn bereikt en het aantreffen van afgesloten vluchtdeuren/hekwerken zowel in als buiten het gebouw.

De meeste van de geconstateerde tekortkomingen kunnen over het algemeen op eenvoudige wijze verholpen worden.

5.1.3 Materiaaltoepassing

Het Bouwbesluit stelt eisen aan het materiaalgebruik bij de vluchtroutes. Visueel is nagegaan of de toegepaste materialen voor wat betreft de mogelijkheid van brandvoortplanting en rookproductie, aan de voorschriften voldoen. Een (diepgaand) onderzoek is niet verricht naar de samenstelling van de gebruikte materialen.

Bij slechts 2 gebouwen zijn opmerkingen te maken. In één van de gebouwen bestond twijfel over de samenstelling van de vloerbedekking, in het andere geval bleken nog (onbehandelde) zachtboardplafonds aanwezig.

Conclusie

Er zijn op de onderzochte aspecten nagenoeg geen tekortkomingen geconstateerd aan het materiaalgebruik bij de vluchtroutes.



5.1.4 Noodverlichting en vluchtrouteaanduiding

Als er brand uitbreekt is het belangrijk dat de routes, waarlangs gevlucht moet worden, duidelijk aangegeven en verlicht zijn. In het Bouwbesluit zijn regels opgenomen die bepalen in welke gevallen noodverlichting moet worden toegepast. In de bouwverordening is bepaald dat indien noodverlichting moet worden toegepast, de aan te brengen vluchtrouteaanduiding verlicht moet worden.

In 42 gebouwen moet volgens het Bouwbesluit noodverlichting aanwezig zijn en dus op grond van de bouwverordening ook de vluchtrouteaanduiding op noodstroomvoorziening zijn aangesloten (toepassing transparanten). In alle gevallen was noodverlichting en verlichte vluchtrouteaanduiding aanwezig. In een aantal gevallen was zelfs noodverlichting aanwezig op plaatsen waar dit ingevolge de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit niet is vereist.

In 2 gebouwen was de vluchtrouteaanduiding wel aanwezig en verlicht, maar bleken de pictogrammen dusdanig verouderd dat deze aan vervanging toe waren.

In 22 gebouwen waren één of meerdere transparanten onjuist geplaatst, ontbraken transparanten of waren transparanten defect.

Conclusie

In de gebouwen waar het is vereist, bleken de noodverlichting en/of vluchtrouteaanduiding aanwezig. In 57 procent van de gevallen bleken de noodverlichting en/of de vluchtrouteaanduiding één of meerdere tekortkomingen te vertonen.

Er kan niet gesproken worden van zeer onveilige situaties, omdat er in geen enkel gebouw sprake is van volledig onoverzichtelijke situaties.

Wel kan worden gesteld dat over het algemeen meer aandacht geschonken moet worden aan een juiste en logische plaatsing van vluchtrouteaanduiding en aan reguliere controle van de werking van de noodverlichting.

5.1.5 Brandwerendheid met betrekking tot bezwijken

Het Bouwbesluit stelt eisen aan de bouwconstructie van het gebouw met betrekking tot het bezwijken in geval van brand.

De bouwconstructie moet zodanig zijn, dat bij brand het gebouw gedurende een redelijke tijd kan worden verlaten en doorzocht, zonder dat er gevaar voor instorting is of voor het onbruikbaar worden van een rookvrije vluchtroute. Tijdens het onderzoek is globaal gekeken naar de brandwerendheid van de (hoofd)draagconstructie met betrekking tot de mogelijkheid van bezwijken.

Bij 4 van de onderzochte gebouwen bestaat er twijfel of deze geheel voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit bestaande bouw hieraan stelt. Nader onderzoek van de betreffende constructieonderdelen zal definitief uitsluitsel moeten geven. In 1 van deze gebouwen bleken aanvullende maatregelen vereist.

Conclusie

Nagenoeg alle gebouwen bleken op de onderzochte constructieve aspecten te voldoen aan de gestelde eisen.



5.1.6 Branddetectie en -bestrijding

Op grond van de bouwverordening moeten in een bouwwerk zodanige voorzieningen worden getroffen dat een brand voldoende snel kan worden ontdekt en gemeld (brandmeldinstallatie). Ook moeten zodanige voorzieningen voor alarmering aanwezig zijn dat gebruikers bij brand binnen redelijke tijd kunnen vluchten (ontruimingsinstallatie).

Verder geeft het Bouwbesluit niveau bestaande bouw de (functionele) eis dat een bouwwerk zodanige voorzieningen heeft dat een brand binnen redelijke tijd kan worden bestreden (brandslanghaspels, droge blusleidingen).

Tot slot bepaalt de bouwverordening in artikel 6.1.1 dat Burgemeester en Wethouders aan een gebruiksvergunning slechts voorwaarden kunnen verbinden in het belang van - onder meer - het bestrijden van brand (draagbare blustoestellen en minihaspels).

Nagegaan is of in de daarvoor aangegeven gevallen de vereiste brandblusmiddelen, brandmeldinstallaties en ontruimingsinstallaties aanwezig zijn en deze aan de daaraan gestelde eisen voldoen.

In alle gebouwen waren brandblusmiddelen aanwezig. Deze waren, op 1 gebouw na, tijdig gekeurd.

In 4 gebouwen was het blusmiddel moeilijk of niet bereikbaar omdat er onder meer meubilair voor stond.

Verder waren in 2 gebouwen de blusmiddelen niet overeenkomstig de vergunningtekening aangebracht en waren in 1 gebouw de blusmiddelen niet op de vergunningtekening aangegeven.

In 12 gebouwen is een brandmeldinstallatie vereist. In 2 gevallen ontbrak de brandmeldinstallatie.

In 36 gebouwen is (bovendien) een ontruimingsinstallatie vereist. De ontruimingsinstallatie ontbrak in maar liefst 12 gevallen. Door middel van de 10^e serie wijzigingen van de Model-bouwverordening is een ontheffingsmogelijkheid voor de aanwezigheid van brandmeld- en ontruimingsinstallaties geïntroduceerd, voor die gevallen waarin aard en omvang van de gebruiksfunctie daartoe aanleiding geven. In geen van de hierboven genoemde gevallen is gebleken dat de gemeente formeel ontheffing heeft verleend voor het ontbreken van de installatie. In totaal bleken 18 gebouwen één of meerdere tekortkomingen te vertonen.

Conclusie

In alle gebouwen waren de vereiste blusmiddelen aanwezig. Bij 8 gebouwen is daarbij een tekortkoming geconstateerd.

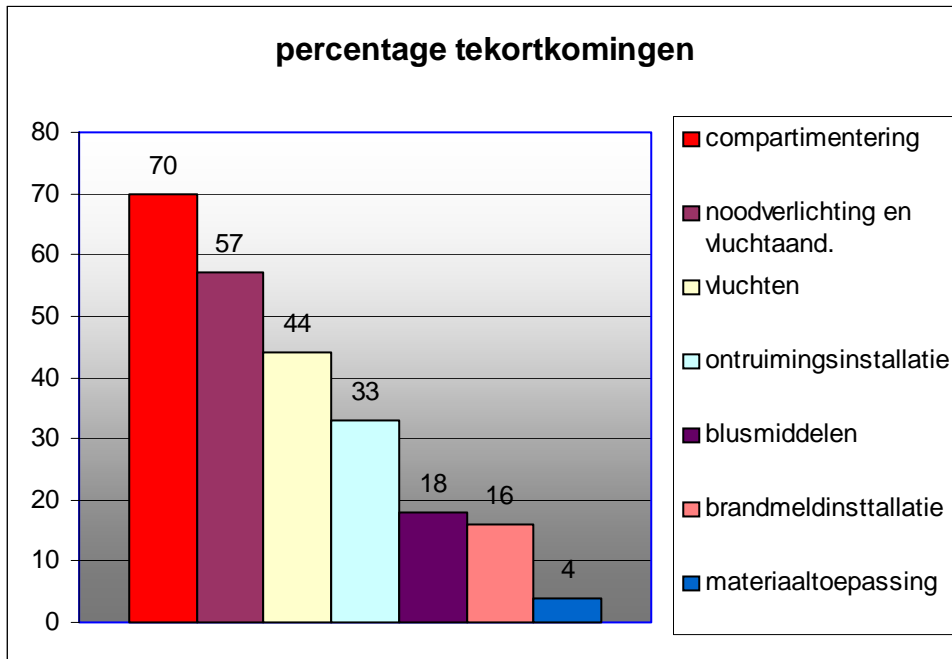
Verder ontbrak in 16 procent van de gebouwen de vereiste brandmeldinstallatie en in 33 procent de vereiste ontruimingsinstallatie.

Bij de gebouwen waar de installaties ontbreken, kan een gevaarlijke situatie ontstaan als zich een calamiteit voordoet. Het grootste deel van de gebouwen waar tekortkomingen zijn geconstateerd, blijkt echter van zodanige omvang en dermate overzichtelijk, dat er niet direct sprake zal zijn van een zeer gevaarlijke situatie.



5.1.7 De resultaten in één oogopslag

In onderstaande grafiek is het percentage tekortkomingen weergegeven in relatie tot de eisen van het Bouwbesluit, de bouwvergunning en de bouwverordening.





5.2 Gebruikseisen gebruiksvergunning en(model)bouwverordening

De veiligheid in een gebouw wordt mede bepaald door de gebruikers die er in verblijven.

Gebruikers beïnvloeden soms, bewust of onbewust, de veiligheid van het gebouw. Ten behoeve van een brandveilig gebruik kunnen door de gemeente via de gebruiksvergunning gebruiksvoorschriften worden opgelegd. Verder zijn in de bouwverordening algemene gebruikseisen opgenomen. Onderzocht is of er een gebruiksvergunning is afgegeven en of de gebruiksvoorschriften/gebruikseisen worden nageleefd.

Van de 45 onderzochte gebouwen beschikken er 32 over een gebruiksvergunning. Verder blijken 2 gebouwen niet gebruiksvergunningplichtig te zijn.

Bij het overgrote deel van de gebouwen (38 van de 45 onderzochte panden) werden de gebruiksvoorschriften en of de gebruikseisen door de eigenaar/exploitant niet volledig nageleefd.

In totaal zijn 102 strijdigheden met de gebruiksvoorschriften/gebruikseisen geconstateerd.

Ongeveer de helft van dit aantal betreft het ontbreken van ontruimingsplannen, logboeken, certificaten en Programma's van Eisen bij de installaties.

De bouwverordening bepaalt onder meer dat in gevallen waarbij een ontruimingsinstallatie wordt geëist, de gebruiker een ontruimingsplan moet opstellen. In paragraaf 5.1.6 is al aangegeven dat in 12 gebouwen de vereiste ontruimingsinstallatie ontbrak. Voor deze gebouwen was ook geen ontruimingsplan opgesteld.

Daarnaast ontbrak bij 5 gebouwen, die wel voorzien zijn van een ontruimingsinstallatie, ook een (actueel) ontruimingplan. In totaal beschikten 17 van de 36 gebouwen dus niet over een ontruimingsplan. In nagenoeg al die 17 gevallen is ook het personeel onvoldoende geïnstrueerd en blijken onvoldoende ontruimingsoefeningen te worden gehouden.

Een andere belangrijke tekortkoming bij de installaties bleek, het ontbreken van diverse bescheiden waarmee het juiste ontwerp en/of functioneren kan worden aangetoond. Zo was in 12 gevallen geen door het College van Burgemeester en Wethouders geaccordeerd Programma van Eisen aanwezig waaruit blijkt op basis waarvan de installatie is ontworpen. Verder ontbrak in 13 (andere) gevallen een certificaat waaruit blijkt dat de installatie voldoet aan de gestelde NEN-normen.

Tot slot is bij 10 gebouwen geconstateerd dat er geen logboek bij de installatie aanwezig is. In die gevallen is niet aantoonbaar dat periodiek controle van en onderhoud aan de installaties plaatsvindt.

Naast bovengenoemde tekortkomingen zijn de volgende strijdigheden geconstateerd, waarbij tussen haakjes is vermeld het aantal malen van voorkomen:

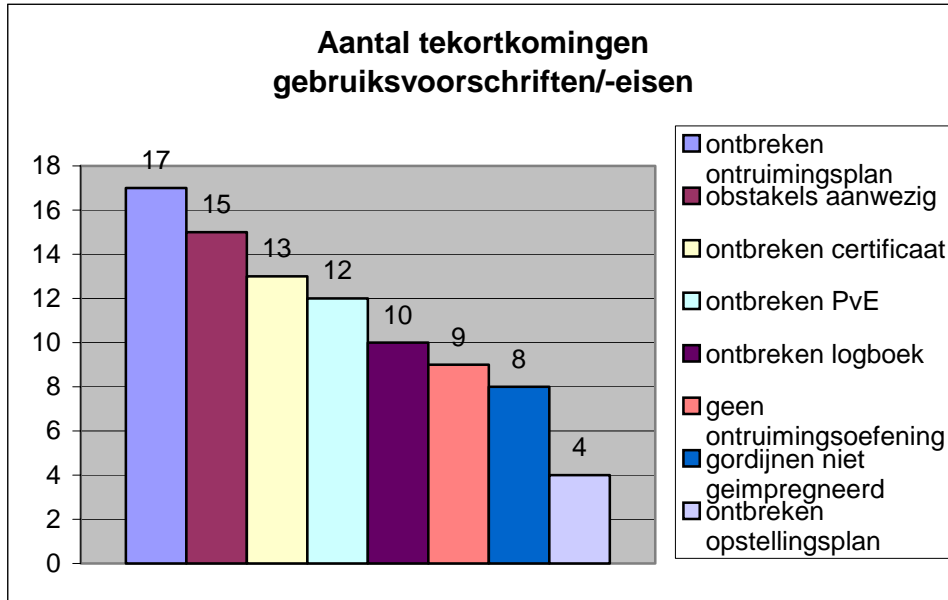
- Uitgangen en vluchtroutes zijn niet vrij van obstakels (15).
- Gordijnen die geïmpregneerd moeten zijn, blijken niet geïmpregneerd (8).
- Brandslanghaspel is door obstakels niet bereikbaar (2).
- Brandbare goederen zijn in de stookruimte opgeslagen (2).
- Versiering aanwezig op minder dan 2,5 meter hoogte (2).
- Prullenbakken zijn niet vlamdovend (3).
- Opstellingsplan van de stoelen ontbreekt (4).
- Zachtboard moet weer geïmpregneerd worden (1).
- Hoofdschakelaar van de stookruimte zit niet aan de buitenzijde van de ruimte (1).
- Brandveiligheidsinstructie voor het personeel ontbreekt/is niet goed (2).
- Ontruimingsoefening wordt niet gehouden (9).
- Brandbare stoffen aanwezig in het trappenhuis (1).

Conclusie:

In 54 procent van de gevallen is de tekortkoming bij de gebruiksvoorschriften/gebruikseisen een administratieve aangelegenheid. De overige tekortkomingen zijn overtredingen in het gebruik. Bij overtredingen in het gebruik kunnen gevaarlijke situaties ontstaan. Al deze gebruiksovertredingen zijn echter zeer eenvoudig te voorkomen, zodat gevaarlijke situaties zich niet meer voordoen.



In onderstaande grafiek zijn, in aantallen, de meest voorkomende tekortkomingen bij de naleving van de gebruiksvoorschriften/gebruikseisen weergegeven.





6 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van het uitgevoerde onderzoek en uit ervaringen van andere onderzoeken¹ door de VROM-Inspectie is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen leveren een bijdrage aan de verbetering van de naleving van de wet- en regelgeving en daarmee het brandveilig gebruik van gebouwen. De aanbevelingen zijn afzonderlijk geadresseerd aan de eigenaren/gebruikers en aan de gemeenten (vergunningverlening en toezicht).

Aanbevelingen aan de eigenaren/gebruikers:

- Houd de aanwezig preventieve voorzieningen zoals brandscheidende voorzieningen en zelfsluitende deuren intact.
- Voer geen (kleine interne) verbouwingen uit zonder voorafgaand overleg met de gemeente om er zeker van te zijn dat de brandveiligheid niet in het gedrang komt.
- Controleer dagelijks of de vluchtwegen en brandblusvoorzieningen vrij zijn van obstakels.
- Zorg dat bekleding, stoffering en versiering op de juiste wijze is aangebracht en dat deze voldoet aan de vereiste brand- en rookklasse.
- Zorg dat geen brandbare goederen zijn opgeslagen in de stookruimten en/of trappenhuizen.
- Zorg voor een door de brandweer goedgekeurd ontruimingsplan en houdt jaarlijks een ontruimingsoefening.
- Zorg voor een goede veiligheidsinstructie voor het personeel en stel het personeel hier van op de hoogte.

Aanbevelingen aan de gemeenten (vergunningverlening):

- Vergelijk de bij de gebruiksvergunningaanvraag overgelegde tekeningen altijd met die van de laatste bouwvergunning.
- Controleer vóór de verlening van de gebruiksvergunning altijd ter plaatse op de gebruiksaspecten en eventuele illegale en of vergunningsvrije verbouwingen.
- Controleer bij bouw- en gebruiksvergunningverlening de brandvoortplantingsklassen en rookklassen van de toegepaste materialen.
- Neem in de gebruiksvergunning - waar nodig - de voorwaarde tot aanwezigheid van een bedrijfshulporganisatie en het houden van periodieke ontruimingsoefeningen op.
- Verleen zo spoedig mogelijk voor alle gebouwen, waarvoor van toepassing, een gebruiksvergunning.

¹ "Veiligheid bij overdekte speeltuinen" en "Veiligheid en gezondheid bij discotheken"



Aanbevelingen aan de gemeenten (toezicht):

- Controleer overeenkomstig de vastgestelde frequentie op de naleving van de voorschriften van de gebruiksvergunning en/of op de gebruikseisen van de bouwverordening.
- Controleer op eventuele illegale en/of vergunningsvrije verbouwingen die van invloed kunnen zijn op de brandveiligheidsaspecten.
- Controleer op de aanwezigheid van logboeken, certificaten en Programma's van Eisen.
- Controleer op de aanwezigheid van een actueel ontruimingsplan en het houden van periodieke ontruimingsoefeningen.
- Besteed naast de tijd voor de plantoetsing evenredig aandacht aan de controle en handhaving.



Bijlage

Overzicht van de gemeenten die aan het onderzoek hebben meegedaan:
Apeldoorn, Deventer, Doesburg, Doetinchem, Druten, Enschede, Ermelo, Haaksbergen, Harderwijk,
Lingewaard, Neerijnen, Nijmegen, Overbetuwe, Wijchen en Zwolle.





Meer informatie

Dit is een publicatie van het Ministerie van VROM

Inspectie

Regio Oost

Bezoekadres : Pels Rijckenstraat 1, Arnhem

Postadres : Postbus 136, 6800 AC Arnhem

www.vrom.nl

Publicatiedatum: november 2006