

In dit document zijn de letterlijke teksten van relevante wetsartikelen opgenomen.

Relevante wet- en regelgeving over ontruimen en BHV¹

Inhoud

	Pagina
1. Arbeidsomstandighedenwet	2
2. Arbeidsomstandigbesluit	7
3. Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken (Gebruiksbesluit)	10
4. Wet op de Ondernemingsraden (WOR)	17

¹ Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

1. Arbeidsomstandighedenwet

(van kracht sinds 1 januari 2007)

N.B. Achter de artikelen wordt met (AW) aangegeven dat het om de Arbo-wet 2007 gaat.

HOOFDSTUK 1. DEFINITIES EN TOEPASSINGSGEBIED

Artikel 1 Definities (AW)

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a) werkgever:
 - 1* degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling gehouden is tot het verrichten van arbeid, behalve indien die ander aan een derde ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid, welke die derde gewoonlijk doet verrichten;
 - 2* degene aan wie een ander ter beschikking wordt gesteld voor het verrichten van arbeid als bedoeld onder 1*;
 - b) werknemer: de ander, bedoeld onder a.

2. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt mede verstaan onder:
 - a) werkgever:
 - 1* degene die zonder werkgever of werknemer in de zin van het eerste lid te zijn, een ander onder zijn gezag arbeid doet verrichten;
 - 2* degene die zonder werkgever of werknemer in de zin van het eerste lid te zijn, een ander niet onder zijn gezag arbeid in een woning doet verrichten, in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gevallen;
 - b) werknemer, de ander, bedoeld onder a, met uitzondering van degene die als vrijwilliger
 - b) arbeid verricht.

HOOFDSTUK 2. ARBEIDSOMSTANDIGHEDENBELEID

Artikel 3 Arbobeleid (AW)

1. De werkgever zorgt voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met de arbeid verbonden aspecten en voert daartoe een beleid dat is gericht op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden, waarbij hij, gelet op de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening, het volgende in acht neemt:
 - c. inrichting van de arbeidsplaatsen, de werkmethoden en de bij de arbeid gebruikte arbeidsmiddelen alsmede de arbeidsinhoud worden zoveel als redelijkerwijs kan worden geleverd aan de persoonlijke eigenschappen van werknemers aangepast;
 - e. doeltreffende maatregelen worden getroffen op het gebied van de eerste hulp bij ongevallen, de brandbestrijding en de evacuatie van werknemers en andere aanwezige personen, en doeltreffende verbindingen worden onderhouden met de desbetreffende externe hulpverleningsorganisaties;
 - f. elke werknemer moet bij ernstig en onmiddellijk gevaar voor zijn eigen veiligheid of die van anderen, rekening houdend met zijn technische kennis en middelen, de nodige passende maatregelen kunnen nemen om de gevolgen van een dergelijk gevaar te voorkomen, waarbij artikel 29, eerste lid, derde zin, van overeenkomstige toepassing is.

Artikel 5 Inventarisatie en evaluatie van risico's (AW)

1. Bij het voeren van het arbeidsomstandighedenbeleid legt de werkgever in een inventarisatie en evaluatie schriftelijk vast welke risico's de arbeid voor de werknemers met zich brengt. Deze risico-inventarisatie en -evaluatie bevat tevens een beschrijving van de gevaren en de risico-beperkende maatregelen en de risico's voor bijzondere categorieën van werknemers.
2. In de risico-inventarisatie en -evaluatie wordt aandacht besteed aan de toegang van werknemers tot een deskundige werknemer of persoon, bedoeld in de artikelen 13 en 14, of de arbodienst.
3. Een plan van aanpak, waarin is aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen in verband met de bedoelde risico's en de samenhang daartussen, een en ander overeenkomstig artikel 3, maakt deel uit van de risico-inventarisatie en -evaluatie. In het plan van aanpak wordt tevens aangegeven binnen welke termijn deze maatregelen zullen worden genomen.
4. De risico-inventarisatie en -evaluatie wordt aangepast zo dikwijls als de daarmee opgedane ervaring, gewijzigde werkmethoden of werkomstandigheden of de stand van de wetenschap en professionele dienstverlening daartoe aanleiding geven.
5. Indien de werkgever arbeid doet verrichten door een werknemer die hem ter beschikking wordt gesteld, verstrekt hij tijdig voor de aanvang van de werkzaamheden aan degene, die de werknemer ter beschikking stelt, de beschrijving uit de risico-inventarisatie en -evaluatie van de gevaren en risicobeperkende maatregelen en van de risico's voor de werknemer op de in te nemen arbeidsplaats, opdat diegene deze beschrijving verstrekt aan de betrokken werknemer.

Artikel 8 Voorlichting en onderricht (AW)

1. De werkgever zorgt ervoor dat de werknemers doeltreffend worden ingelicht over de te verrichten werkzaamheden en de daaraan verbonden risico's, alsmede over de maatregelen die erop gericht zijn deze risico's te voorkomen of te beperken. Tevens zorgt de werkgever ervoor dat de werknemers doeltreffend worden ingelicht over de wijze waarop de deskundige bijstand, bedoeld in de artikelen 13, 14, 14a en 15, in zijn bedrijf of inrichting is georganiseerd.
2. De werkgever zorgt ervoor dat aan de werknemers doeltreffend en aan hun onderscheiden taken aangepast onderricht wordt verstrekt met betrekking tot de arbeidsomstandigheden.
3. Indien persoonlijke beschermingsmiddelen ter beschikking van de werknemers worden gesteld en indien op arbeidsmiddelen of anderszins beveiligingen zijn aangebracht, zorgt de werkgever ervoor dat de werknemers op de hoogte zijn van hun doel en werking en de wijze waarop zij deze dienen te gebruiken.
4. De werkgever ziet toe op de naleving van de instructies en voorschriften gericht op het voorkomen of beperken van de in het eerste lid genoemde risico's alsmede op het juiste gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen.
5. Indien binnen de onderneming werknemers jonger dan 18 jaar werkzaam zijn, houdt de werkgever bij de uitvoering van de in de voorgaande leden genoemde verplichtingen in het bijzonder rekening met de aan de jeugdige leeftijd inherente

beperkte werkervaring en onvoltooide lichamelijke en geestelijke ontwikkeling van deze werknemers.

Artikel 11 Algemene verplichtingen van de werknemers (AW)

De werknemer is verplicht om in zijn doen en laten op de arbeidsplaats, overeenkomstig zijn opleiding en de door de werkgever gegeven instructies, naar vermogen zorg te dragen voor zijn eigen veiligheid en gezondheid en die van de andere betrokken personen. Met name is hij verplicht om:

- a. arbeidsmiddelen en gevaarlijke stoffen op de juiste wijze te gebruiken;
- b. de hem ter beschikking gestelde persoonlijke beschermingsmiddelen op de juiste wijze te gebruiken en na gebruik op de daartoe bestemde plaats op te bergen, een en ander voor zover niet krachtens deze wet is bepaald dat werknemers niet verplicht zijn beschermingsmiddelen als vorenbedoeld te gebruiken;
- c. de op arbeidsmiddelen of anderszins aangebrachte beveiligingen niet te veranderen of buiten noodzaak weg te halen en deze op de juiste wijze te gebruiken;
- d. mede te werken aan het voor hem georganiseerde onderricht bedoeld in artikel 8;
- e. de door hem opgemerkte gevaren voor de veiligheid of de gezondheid terstond ter kennis te brengen aan de werkgever of degene die namens deze ter plaatse met de leiding is belast;
- f. de werkgever en de werknemers en de andere deskundige personen, bedoeld in artikel 13, eerste tot en met derde lid, de personen, bedoeld in artikel 14, eerste lid, en de arbodienst, indien nodig bij te staan bij de uitvoering van hun verplichtingen en taken op grond van deze wet.

HOOFDSTUK 3. SAMENWERKING, BIJZONDERE RECHTEN VAN DE ONDERNEMINGSRAAD, DE PERSONEELSVERTEGENWOORDIGING EN DE BELANGHEBBENDE WERKNEMERS EN DE REGELING VAN DE DESKUNDIGE BIJSTAND

Artikel 12 Samenwerking, overleg en bijzondere rechten van de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging en de belanghebbende werknemers (AW)

1. Bij de uitvoering van het arbeidsomstandighedenbeleid werken de werkgever en werknemers samen.
2. De werkgever voert overleg met de ondernemingsraad of de personeelsvertegenwoordiging over aangelegenheden die het arbeidsomstandighedenbeleid betreffen alsmede over de uitvoering van dit beleid, waarbij actief informatie wordt gewisseld.

Artikel 15 Deskundige bijstand op het gebied van bedrijfshulpverlening (AW)

1. De werkgever laat zich ten aanzien van de naleving van zijn verplichtingen op grond van artikel 3, eerste lid, onder e, van deze wet bijstaan door een of meer werknemers die door hem zijn aangewezen als bedrijfshulpverleners.
2. Het verlenen van de bijstand houdt in elk geval in:
 - a. het verlenen van eerste hulp bij ongevallen;
 - b. het beperken en het bestrijden van brand en het beperken van de gevolgen van ongevallen;

- c. het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen in het bedrijf of de inrichting.
3. De bedrijfshulpverleners beschikken over een zodanige opleiding en uitrusting, zijn zodanig in aantal en zodanig georganiseerd dat zij de in het tweede lid genoemde taken naar behoren kunnen vervullen.

Memorie van toelichting bij artikel 15

In artikel 15 wordt, in aanvulling op de algemene zorgverplichting van de werkgever in artikel 3, eerste lid, onder e, bepaald dat de werkgever zich voor de feitelijke uitvoering van die verplichting moet laten bijstaan door daartoe aangewezen werknemers. De taken van die bedrijfshulpverleners worden omschreven en er wordt bepaald aan welke eisen de bedrijfshulpverleners moeten voldoen.

Het artikel is vereenvoudigd en nog meer afgestemd op artikel 8, tweede lid, van Richtlijn nr. 89/391/EEG, waarvan het de implementatie vormt.

Daartoe zijn ondermeer de volgende wijzigingen doorgevoerd. “Het voorkomen en beperken van ongevallen” is gewijzigd in het beperken van de gevolgen van ongevallen, waarbij het voorkomen van ongevallen als taak van de bedrijfshulpverleners is geschrapt. Ongevalspreventie wordt ook in de richtlijn niet beschouwd als behorend tot de taak van de bedrijfshulpverlener.

De taak voor de bedrijfshulpverleners om hulpverleningsorganisaties te alarmeren en daarmee samen te werken, is komen te vervallen. In artikel 8, eerste lid, van de richtlijn wordt het onderhouden van de nodige verbindingen met diensten van buitenaf geformuleerd als een verplichting voor de werkgever. Het is de verantwoordelijkheid van de werkgever om te bepalen wie hij met deze taak belast. Dit behoeven dus niet per se de bedrijfshulpverleners te zijn. De bedoelde verplichting heeft daarom een plaats gekregen in de algemene werkgeversverplichtingen in artikel 3, eerste lid, onder e.

Het derde lid is eveneens meer afgestemd op de richtlijn, die voorschrijft dat de werknemers een opleiding moeten krijgen, talrijk genoeg moeten zijn en over geschikt materiaal moeten beschikken. De ervaringseis is daarbij geschrapt, omdat het voor zich spreekt dat het opleidingsniveau op peil moet worden gehouden.

De bepaling dat de werkgever-natuurlijke persoon met niet meer dan 15 werknemers zelf bedrijfshulpverleningstaken mag verrichten is komen te vervallen. De in het eerste lid opgenomen verplichting voor de werkgever om zich voor de bedrijfshulpverlening te laten bijstaan door werknemers impliceert namelijk al dat in kleine bedrijven de werkgever zelf die taken ook kan uitvoeren, waarbij hij wel een bedrijfshulpverlener moet aanwijzen om hem bij afwezigheid te vervangen zodat kan worden voldaan aan de eis dat er altijd een bedrijfshulpverlener aanwezig moet zijn. Naast algemene verplichtingen voor de werkgever op het terrein van veiligheid en gezondheid van werknemers worden, op grond van Richtlijn nr. 89/391/EEG, specifieke verplichtingen opgelegd op het terrein van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie van werknemers bij ernstig en onmiddellijk gevaar. ***De werkgever moet maatregelen nemen om te zorgen dat deze crisissituaties op een goede manier worden beheerst. Deze maatregelen zijn een kwestie van maatwerk; de werkgever moet ze afstemmen op de aard en de grootte van de activiteiten van zijn bedrijf. Bij het nemen van maatregelen zal de werkgever rekening moeten houden met de normaliter in het bedrijf of instelling aanwezige werknemers.*** Zo vragen mensen met verstandelijke of fysieke beperkingen een andere inzet van de bedrijfshulpverlening dan een groep doorsnee werknemers zonder beperkingen.

Om de maatregelen uit te voeren moet de werkgever zich laten bijstaan door een of meer werknemers, de bedrijfshulpverleners. **Bedrijfshulpverleners moeten zijn opgeleid voor hun taken op het terrein van eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie van personen.** Bovendien moeten ze kunnen beschikken over het nodige materieel om hulpverlenende taken uit te kunnen voeren. Het juiste voorzieningenniveau zal moeten worden bepaald op basis van de RIE.

Om in noodsituaties adequaat te kunnen opereren zal het nodig zijn het opleidingsniveau van de bedrijfshulpverleners op peil te houden. Dit betekent (afhankelijk van onder meer de complexiteit van de bedrijfsactiviteiten) dat er regelmatig na of bijscholing van bedrijfshulpverleners zal moeten plaatsvinden. **Ook kunnen de vaardigheden op peil worden gehouden door het regelmatig organiseren van oefeningen in het bedrijf.**

Het aantal bedrijfshulpverleners dat een werkgever aanwijst hangt samen met de grootte van het bedrijf en de specifieke risico's van het bedrijf, en is dus ook een kwestie van maatwerk. Op basis van de ri&e zal de werkgever dus het juiste aantal bedrijfshulpverleners moeten vaststellen. **Er zullen voldoende bedrijfshulpverleners aangewezen en opgeleid moeten worden zodat, rekening houdend met ziekte, vakanties of ploegendiensten op elk moment voldoende hulpverleners binnen het bedrijf aanwezig zijn.**

Het is denkbaar dat in kleine bedrijven de werkgever zelf de hulpverleningstaken op zich neemt, mits hij ook de vervanging heeft geborgd.

Uiteraard betreft de verplichting aan de werkgever tot het doeltreffend inlichten van werknemers over de risico's en de maatregelen om deze risico's te voorkomen of te beperken van artikel 8 van de wet, ook voorlichting over de maatregelen in geval van noodsituaties.

HOOFDSTUK 4. BIJZONDERE VERPLICHTINGEN

Artikel 19 Verschillende werkgevers (AW)

1. Indien in een bedrijf of een inrichting verschillende werkgevers arbeid doen verrichten, werken zij onderling op doelmatige wijze samen teneinde de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde te verzekeren.
2. Alvorens werkzaamheden behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie aanvangen zorgen de werkgevers ervoor dat schriftelijk is vastgelegd op welke wijze zal worden samengewerkt, welke voorzieningen daarbij zullen worden getroffen en op welke wijze op die voorzieningen toezicht zal worden uitgeoefend.

2. Arbeidsomstandighedenbesluit

(van kracht sinds 1 januari 2007)

N.B. Achter de artikelen wordt met (ABS) aangegeven dat het om de Arbo-besluit 2007 gaat.

Hoofdstuk 3. Inrichting arbeidsplaatsen

§ 3. Voorzieningen in noodsituaties

Artikel 3.6. Vluchtwegen en nooduitgangen (ABS)

1. Doeltreffende maatregelen zijn genomen teneinde het mogelijk te maken dat de werknemer, indien een toestand ontstaat waarin direct gevaar voor zijn veiligheid of gezondheid aanwezig is, zich snel via de kortst mogelijke weg in veiligheid kan stellen.
2. Het aantal, de plaats en de afmetingen van de daartoe beschikbare vluchtwegen en nooduitgangen zijn afhankelijk van het gebruik, de uitrusting en de afmetingen van de arbeidsplaatsen alsmede van het maximum aantal werknemers en andere personen dat zich op deze plaatsen kan ophouden.

Artikel 3.7. Veilig gebruik van vluchtwegen en nooduitgangen (ABS)

1. Vluchtwegen en nooduitgangen zijn vrij van obstakels.
2. Nooduitgangen kunnen te allen tijde worden geopend.
3. Deuren van nooduitgangen en deuren op het traject van de vluchtwegen zijn op eenvoudige wijze van binnen- uit naar buiten toe te openen.
4. Schuif- en draaideuren worden niet als nooduitgang gebruikt.
5. De vluchtwegen en nooduitgangen die bij het uitvallen van de verlichting slecht zichtbaar zijn, zijn voorzien van een adequate noodverlichting.
6. De vluchtwegen, de deuren en poorten op het traject van de vluchtwegen alsmede de nooduitgangen zijn gemarkeerd door signalen die voldoen aan het bij of krachtens afdeling 2 van hoofdstuk 8 bepaalde.

Artikel 3.8. Brandmelding en brandbestrijding (ABS)

1. In aanvulling op artikel 15 van de wet zijn op arbeidsplaatsen, afhankelijk van de aard van de arbeid die daar wordt verricht, de daaraan verbonden gevaren en het maximum aantal werknemers en andere personen dat zich daar bevindt, voldoende passende brandbestrijdingsmiddelen aanwezig.
2. Indien nodig zijn, in aanvulling op het eerste lid, branddetectoren en alarmsystemen aanwezig.
3. Niet-automatische brandbestrijdingsmiddelen zijn gemakkelijk bereikbaar en gemakkelijk te bedienen.
4. Niet-automatische brandbestrijdingsmiddelen zijn voorzien van een signalering die voldoet aan het bij of krachtens afdeling 2 van hoofdstuk 8 bepaalde. De signalering is duurzaam en op de juiste plaats aangebracht.

Artikel 3.9. Noodverlichting (ABS)

Arbeidsplaatsen waar werknemers bij het uitvallen van het kunstlicht aan bijzondere gevaren zijn blootgesteld, zijn voorzien van adequate noodverlichting. Indien noodverlichting niet mogelijk is, beschikken de werknemers over individuele verlichting.

Artikel 2.5f. Naburige bedrijven of inrichtingen (ABS)

Indien een zwaar ongeval gevolgen kan hebben voor de veiligheid van werknemers in naburige bedrijven of inrichtingen verstrekt de werkgever uit eigen beweging aan de betreffende bedrijven of inrichtingen algemene gegevens die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het risico voor de veiligheid van de werknemers in het naburige bedrijf of inrichting.

Hoofdstuk 4. Gevaarlijke stoffen en biologische agentia

Afdeling 1. Gevaarlijke stoffen

§ 4. Maatregelen bij specifieke omstandigheden

§ 2. Zorgplicht, maatregelen en nadere voorschriften risico-inventarisatie en -evaluatie

Artikel 4.7. Maatregelen bij ongewilde gebeurtenissen (ABS)

1. Voor zover uit de resultaten van de beoordeling, bedoeld in artikel 4.2, blijkt dat er gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemers bestaat, zijn in aanvulling op artikel 15 van de wet doeltreffende procedures opgesteld die in werking treden indien zich een ongewilde gebeurtenis voordoet.
2. Op grond van de procedures, bedoeld in het eerste lid, zijn zodanige technische of organisatorische maatregelen genomen, dat wanneer zich een ongewilde gebeurtenis voordoet de gevolgen hiervan zoveel mogelijk worden beperkt.
3. Ter naleving van het tweede lid worden in ieder geval de volgende maatregelen genomen:
 - a. er worden onmiddellijk doeltreffende maatregelen genomen om de gevolgen van een ongewilde gebeurtenis zoveel mogelijk te beperken en er wordt zo spoedig mogelijk zorg gedragen voor het herstel van de veilige toestand;
 - b. de werknemers worden onverwijld ingelicht over de ongewilde gebeurtenis en er wordt zorg voor gedragen dat zij zich verwijderen uit de getroffen zone;
 - c. uitsluitend de werknemers of andere personen, belast met het uitvoeren van de noodzakelijke herstelwerkzaamheden, betreden, met gebruik van doeltreffende middelen en persoonlijke beschermingsmiddelen, de getroffen zone;
 - d. de werknemers en andere personen, bedoeld in onderdeel c, zijn niet langer dan strikt noodzakelijk voor het herstel van de veilige toestand in de getroffen zone aanwezig;
 - e. er zijn in aanvulling op artikel 15 van de wet doeltreffende waarschuwings- en andere communicatiesystemen beschikbaar ten behoeve van de signalering van een toegenomen risico voor de veiligheid en gezondheid en die voldoen aan het bepaalde bij of krachtens afdeling 2 van hoofdstuk 8;
 - f. er wordt voorkomen dat anderen dan de werknemers en andere personen, bedoeld in onderdeel c, de getroffen zone betreden.

4. De werkgever zorgt ervoor dat de bedrijfshulpverleners, bedoeld in artikel 15 van de wet, en de externe hulpverleningsorganisaties desgewenst kennis kunnen nemen van de maatregelen, bedoeld in het derde lid.
5. De informatie over de maatregelen, bedoeld in het vierde lid, omvat in ieder geval:
 - a. een beschrijving van de gevaren op grond van de beoordeling, bedoeld in artikel 4.2;
 - b. een beschrijving van de redelijkerwijs voorzienbare specifieke gevaren op grond van de beoordeling, bedoeld in artikel 4.2, die kunnen ontstaan bij een ongewilde gebeurtenis;
 - c. een beschrijving van de maatregelen die zijn getroffen ter naleving van artikel 4.6, eerste en tweede lid;
 - d. een omschrijving van de procedures, bedoeld in het eerste lid.

3. Besluit Brandveilig Gebruik Bouwwerken (Gebruiksbesluit)

N.B. Op de cd-rom vindt u een pdf van het Gebruiksbesluit inclusief toelichting

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

1. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften wordt verstaan onder:
 - ADR-klasse: classificatie als bedoeld in de op 30 september 1957 te Genève tot stand gekomen Europese overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (Trb. 1959, 171);
 - brandcompartiment: brandcompartiment als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - brandgevaarlijke stof: vaste, vloeibare of gasvormige stof die brandbaar of brandbevorderend is of bij brand gevaar oplevert;
 - brandweerlift: brandweerlift als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - brutovloeroppervlakte: brutovloeroppervlakte als bedoeld in NEN 2580;
 - gebruiksfunctie: gebruiksfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - gebruiksmelding: melding als bedoeld in artikel 2.12.1, eerste lid;
 - gebruiksoppervlakte: gebruiksoppervlakte als bedoeld in NEN 2580;
 - gebruiksvergunning: vergunning als bedoeld in artikel 2.11.1, eerste lid;
 - meetniveau: meetniveau als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - milieugevaarlijke stoffen: gevaarlijke stoffen als bedoeld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer;
 - NEN: door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut uitgegeven norm;
 - nevenfunctie: nevenfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - nooddeur: nooddeur als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - subbrandcompartiment: subbrandcompartiment als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - verblijfsruimte: verblijfsruimte als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - verkeersroute: verkeersroute als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - verpakkingsgroep: verpakkingsgroep als bedoeld in de op 30 september 1957 te Genève tot stand gekomen Europese overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (Trb. 1959, 171);
 - vluchtroute: voor het vluchten bij brand bestemde route die uitsluitend voert over vloeren, trappen en hellingbanen en eindigt op een veilige plaats, zonder dat gebruik behoeft te worden gemaakt van een lift;
 - wet: Woningwet;
 - wooneenheid: gedeelte van een woonfunctie voor een individueel huishouden bij kamergewijze verhuur;
 - woonfunctie voor kamergewijze verhuur: woonfunctie voor het bedrijfsmatig verschaffen van woonverblijf aan meer dan een huishouden en aan meer dan vier personen.
2. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften wordt voorts verstaan onder:
 - woonfunctie: woonfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003.
 - bijeenkomstfunctie: bijeenkomstfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - celfunctie: celfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - gezondheidszorgfunctie: gezondheidszorgfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - industrie functie: industrie functie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;

- kantoorfunctie: kantoorfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - lichte industriefunctie: lichte industriefunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - logiesfunctie: logiesfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - onderwijsfunctie: onderwijsfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - sportfunctie: sportfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - winkelfunctie: winkelfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - overige gebruiksfunctie: overige gebruiksfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003.
3. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften wordt onder bouwwerk mede verstaan delen van een bouwwerk die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt.

Artikel 1.2 Gemeenschappelijk of gezamenlijk

1. Bij of krachtens dit besluit wordt een gedeelte van een bouwwerk, een ruimte of een voorziening, die ten dienste staat van meer dan een gebruiksfunctie, aangeduid als gemeenschappelijk. Een zodanig gedeelte, zodanige ruimte of zodanige voorziening maakt met uitzondering van een gedeelte van een nevenfunctie, voor de toepassing van dit besluit deel uit van ieder van de betrokken gebruiksfuncties.
2. Bij of krachtens dit besluit wordt een niet-gemeenschappelijk gedeelte van een woonfunctie, een ruimte of een voorziening, die ten dienste staat van meer dan een wooneenheid, aangeduid als gezamenlijk.

Artikel 1.3 Reikwijdte

1. De bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften zijn van toepassing op elk gebruik van een bouwwerk, tenzij bij het desbetreffende voorschrift anders is aangegeven.
2. Op een gemeenschappelijke ruimte van een in een woongebouw gelegen woonfunctie voor zorg en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.2.1, vierde lid, 2.3.7 en 2.8.1 niet van toepassing.
3. Op een niet-gemeenschappelijke ruimte van een woonfunctie voor zorg en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.1.3, 2.1.4, 2.2.1, vierde lid, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5, eerste lid, 2.3.7, 2.3.10, 2.3.11, 2.4.2, 2.4.3 en 2.8.1 niet van toepassing.
4. Op een gemeenschappelijke ruimte van een in een woongebouw gelegen woonfunctie voor kamergewijze verhuur en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.2.1, vierde lid, 2.3.7 en 2.8.1 en paragraaf 2.11 niet van toepassing.
5. Op een niet-gemeenschappelijke ruimte van een woonfunctie voor kamergewijze verhuur en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.1.3, 2.1.4, 2.2.1, vierde lid, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5, eerste lid, 2.3.7, 2.3.10, 2.3.11, 2.4.2, eerste lid, en 2.8.1 en paragraaf 2.11 niet van toepassing.
6. Op een gemeenschappelijke ruimte van een in een woongebouw gelegen niet in het tweede en vierde lid genoemde woonfunctie en een nevenfunctie daarvan zijn

de artikelen 2.2.1, vierde lid, 2.3.7, 2.4.2 en 2.8.1 en de paragrafen 2.11 en 2.12 niet van toepassing.

7. Op een niet-gemeenschappelijke ruimte van een niet in het derde en vijfde lid genoemde woonfunctie en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.1.3, 2.1.4, 2.2.1, vierde lid, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5, eerste lid, 2.3.7, 2.3.10, 2.3.11, 2.4.2, 2.4.3 en 2.8.1 en de paragrafen 2.11 en 2.12 niet van toepassing.
8. Op een niet in een logiesgebouw gelegen logiesfunctie en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.1.3, 2.1.4, 2.2.1, vierde lid, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5, eerste lid, 2.3.7, 2.3.10, 2.3.11, 2.4.2, 2.4.3 en 2.8.1 en de paragrafen 2.11 en 2.12 niet van toepassing.
9. Op een overige gebruiksfunctie met een gebruiksoppervlakte van ten hoogste 50 m² die niet voor het publiek toegankelijk is en op een lichte industriefunctie is artikel 2.3.7 niet van toepassing.
10. Op een bouwwerk geen gebouw zijnde, niet zijnde een tunnel met een tunnallengte van meer dan 250 m, is artikel 2.3.7 niet van toepassing.

Paragraaf 2.3 Vluchten bij brand

Artikel 2.3.1 Opstelling inventaris

1. De inrichting van een ruimte is zodanig dat:
 - a. voor elke persoon zonder zitplaats ten minste 0,25 m² vloeroppervlakte beschikbaar is;
 - b. voor elke persoon met zitplaats ten minste 0,3 m² vloeroppervlakte beschikbaar is, indien geen inventaris kan verschuiven of omvallen als gevolg van gedrang;
 - c. voor elke persoon met zitplaats ten minste 0,5 m² vloeroppervlakte beschikbaar is, indien inventaris kan verschuiven of omvallen als gevolg van gedrang.Bij de berekening van de per persoon beschikbare vloeroppervlakte wordt uitgegaan van de vloeroppervlakte aan verblijfsruimte na aftrek van de oppervlakte van de inventaris.
2. In een ruimte met meer dan 100 zitplaatsen zijn de zitplaatsen gekoppeld of aan de vloer bevestigd, zodanig dat deze niet kunnen verschuiven of omvallen als gevolg van gedrang, voor zover die zitplaatsen in meer dan 4 rijen van meer dan 4 stoelen zijn opgesteld.
3. Bij in rijen opgestelde zitplaatsen is tussen de rijen een vrije ruimte aanwezig met een breedte van ten minste 0,4 m, gemeten tussen de loodlijnen op de elkaar dichtst naderende gedeelten van de rijen.
4. Indien in een rij als bedoeld in het derde lid tussen de zitplaatsen een tafel is geplaatst, bevindt deze zich niet in de vrije ruimte, bedoeld in dat lid.
5. Een rij zitplaatsen die slechts aan een einde op een gangpad of uitgang uitkomt, heeft niet meer dan 8 zitplaatsen.
6. Een rij zitplaatsen die aan beide einden op een gangpad of uitgang uitkomt, heeft ten hoogste:

- a. 16 zitplaatsen indien de vrije ruimte, bedoeld in het derde lid, niet groter is dan 0,45 m en de breedte van de vrije doorgang van het gangpad of van de uitgang ten minste 0,6 m is;
- b. 32 zitplaatsen indien de vrije ruimte, bedoeld in het derde lid, groter is dan 0,45 m en de breedte van de vrije doorgang van het gangpad of van de uitgang ten minste 0,6 m is;
- c. 50 zitplaatsen indien de vrije ruimte, bedoeld in het derde lid, groter is dan 0,45 m en de breedte van de vrije doorgang van het gangpad of van de uitgang ten minste 1,1 m is.

Artikel 2.3.2 Ruimten met stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen

1. Gangpaden tussen stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen in een voor publiek toegankelijke ruimte zijn ten minste 1,1 m breed.
2. Voor een uitgang in een ruimte als bedoeld in het eerste lid is een vrije vloeroppervlakte met een lengte en een breedte van ten minste de breedte van deze uitgang.

Artikel 2.3.3 Deuren, ramen en luiken met rookwerende functie

Een zelfsluitend constructieonderdeel als bedoeld in de artikelen 2.138, 2.144, 2.168 en 2.177 van het Bouwbesluit 2003 mag niet in geopende stand zijn vastgezet, tenzij het constructieonderdeel bij rook als gevolg van brand automatisch wordt losgelaten.

Artikel 2.3.4 Rookdoorgang bij doorvoeren

Na het aanbrengen of wijzigen van een kabel-, leiding-of andere doorvoer in of door een scheidingsconstructie waarvoor op grond van de afdelingen 2.16, 2.22 en 2.23 van het Bouwbesluit 2003 een eis omtrent de rookdoorgang geldt, wordt de weerstand tegen rookdoorgang van de scheidingsconstructie op adequate wijze gecontroleerd.

Artikel 2.3.5 Deuren in vluchtroutes

1. Bij aanwezigheid van personen in een bouwwerk is een deur in een vluchtroute uitsluitend gesloten indien die deur tijdens het vluchten, zonder gebruik te moeten maken van een sleutel, onmiddellijk over de ten minste vereiste breedte kan worden geopend.
2. Een deur van een ruimte voor meer dan 100 personen en een deur waarop bij het vluchten meer dan 100 personen zijn aangewezen kunnen in de vluchtrichting worden geopend door:
 - a. een lichte druk tegen de deur, of
 - b. een lichte druk tegen een op circa 1 m boven de vloer over de volle breedte van de deur aangebrachte panieksluiting die voldoet aan NEN-EN 1125: 1997, inclusief wijzigingsblad A1: 2001 en correctieblad C1: 2002.
3. In afwijking van het eerste en tweede lid is bij een celfunctie of een nevenfunctie van een celfunctie een deur in een vluchtroute uitsluitend gesloten indien die deur

voor het vluchten bij brand voldoende snel over de ten minste vereiste breedte kan worden geopend.

4. Een automatisch werkende deur en een voorziening voor toegangs of uitgangscntrole in een vluchtroute mogen het vluchten niet belemmeren.
5. Een deur die toegang geeft tot een overdruktrappenhuis als bedoeld in NEN 6092: 1995 is voorzien van een aanduiding waaruit blijkt dat hard duwen noodzakelijk kan zijn.
6. Aan de tegen de vluchtrichting in gekeerde zijde van een nooddeur of nooduitgang in een uitwendige scheidingsconstructie is het opschrift 'nooddeur vrijhouden' of 'nooduitgang' aangebracht. Dit opschrift voldoet aan de eisen voor aanvullende tekens in NEN 3011: 2004.
7. Een deur in een vluchtroute vanaf de toegang van een wooneenheid naar de toegang van de woonfunctie voor kamergewijze verhuur kan in de vluchtrichting worden geopend:
 - a. door een lichte druk tegen de deur, of
 - b. met behulp van een ontsluitingsmechanisme dat voldoet aan NEN-EN 179: 1997, inclusief wijzigingsblad A1: 2001 en correctieblad C1: 2002, of aan NEN-EN 1125: 1997, inclusief wijzigingsblad A1: 2001 en correctieblad C1: 2002.

Artikel 2.3.6 Ontruimingsalarminstallatie en ontruimingsplan

1. Een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie als bedoeld in artikel 2.2.1, eerste lid, heeft een ontruimingsalarminstallatie die voldoet aan NEN 2575: 2004 en aan een door burgemeester en wethouders goedgekeurd programma van eisen als bedoeld in deze norm.
2. Bij een woonfunctie voor kamergewijze verhuur is de in het eerste lid bedoelde ontruimingsalarminstallatie een luidalarminstallatie die in elke verblijfsruimte voldoende hoorbaar is. Deze installatie heeft ten minste een signaalgever in een gezamenlijke keuken en een per bouwlaag in een ruimte waardoor een gezamenlijke vluchtroute voert.
3. Een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie met ruimtebewaking als bedoeld in artikel 2.2.1, vierde lid, heeft een ontruimingsalarminstallatie met automatisch ontruimingssignaal die voldoet aan NEN 2575: 2004 en aan een door burgemeester en wethouders goedgekeurd programma van eisen als bedoeld in deze norm.
4. Het beheer, de controle en het onderhoud van een ontruimingsalarminstallatie als bedoeld in het eerste tot en met derde lid voldoet aan NEN 2654-2: 2004.
5. Een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie als bedoeld in artikel 2.2.1 heeft een ontruimingsplan.

Artikel 2.3.7 Vluchtrouteaanduidingen

1. Een ruimte waardoor een verkeersroute voert en een ruimte voor meer dan 50 personen hebben een vluchtrouteaanduiding die voldoet aan NEN 6088: 2002 en

aan de zichtbaarheidseisen, bedoeld in de artikelen 5.2 tot en met 5.6 van NEN-EN 1838: 1999.

2. Een vluchtrouteaanduiding als bedoeld in het eerste lid is aangebracht op een duidelijk waarneembare plaats.
3. Een vluchtrouteaanduiding als bedoeld in het eerste lid voldoet binnen 15 seconden na het uitvallen van de voorziening voor elektriciteit gedurende een periode van ten minste 60 minuten aan de zichtbaarheidseisen, bedoeld in de artikelen 5.2 tot en met 5.6 van NEN-EN 1838: 1999.
4. Op een vluchtrouteaanduiding als bedoeld in het eerste lid, op een vluchtroute vanuit een ruimte met een verlichtingsinstallatie die niet is aangesloten op een voorziening voor noodstroom als bedoeld in de artikelen 2.59 en 2.66 van het Bouwbesluit 2003, zijn bij het uitvallen van de voorziening voor elektriciteit de in het eerste lid bedoelde zichtbaarheidseisen niet van toepassing.
5. De controle en het onderhoud van een vluchtrouteaanduiding vindt ten minste eenmaal per jaar op adequate wijze plaats.

Artikel 2.3.8 Noodverlichtingsinstallaties

1. Een noodverlichtingsinstallatie als bedoeld in de artikelen 2.59 en 2.66 van het Bouwbesluit 2003 functioneert overeenkomstig de in die artikelen genoemde voorschriften.
2. De controle en het onderhoud van de in het eerste lid bedoelde noodverlichtingsinstallatie vindt ten minste eenmaal per jaar op adequate wijze plaats.

Artikel 2.3.9 Rookbeheersingssystemen

Een bij of krachtens de wet voorgeschreven rook-en warmteafvoerinstallatie of ander rookbeheersingssysteem is voorzien van een geldig door burgemeester en wethouders aanvaard document waaruit blijkt dat deze voorziening adequaat functioneert, wordt onderhouden en gecontroleerd.

Paragraaf 2.9 Overige bepalingen brandveilig gebruik

Artikel 2.9.1 Voorkomen van belemmeringen en hinder

Onverminderd het bij of krachtens dit besluit bepaalde is het verboden in, op, aan of nabij een bouwwerk voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten, werktuigen, middelen of voorzieningen te gebruiken of niet te gebruiken of anderszins

belemmeringen op te werpen of hinder te veroorzaken waardoor:

- a. brandgevaar wordt veroorzaakt;
- b. melding van, alarmering bij of bestrijding van brand wordt belemmerd;
- c. het gebruik van vluchtmogelijkheden bij brand wordt belemmerd, of
- d. het redden van personen of dieren bij brand wordt belemmerd.

Paragraaf 2.11 Gebruiksvergunning

Artikel 2.11.1 Gebruiksvergunningplicht

1. Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders:
 - a. een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken voor zover daarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen;
 - b. een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken voor zover daarin dagverblijf zal worden verschaft aan:
 - 1° meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of
 - 2° meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.
2. In een bouwverordening als bedoeld in artikel 8 van de wet, kan worden afgeweken van het in het eerste lid, onderdeel a, genoemde aantal personen.

Paragraaf 2.12 Gebruiksmelding

Artikel 2.12.1 Gebruiksmeldingplicht

1. Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding:
 - a. een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.4, eerste lid, toe te passen;
 - b. een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken indien daarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn;
 - c. een woonfunctie in gebruik te nemen of te gebruiken voor kamergewijze verhuur.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarvoor een gebruiksvergunning is vereist.
3. Het eerste lid, onderdeel b, is niet van toepassing op het in gebruik nemen of gebruiken van:
 - a. een één-of meergezinswoning;
 - b. een tunnel die uitsluitend dan wel mede bestemd is voor motorrijtuigen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wegenverkeerswet.
4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing bij het veranderen van een bouwwerk of van het gebruik daarvan indien eerder een gebruiksmelding is gedaan en door het veranderen een afwijking ontstaat van de bij die melding verstrekte gegevens.

4. Wet op de Ondernemingsraden (WOR)

Wet van 28 januari 1971, houdende nieuwe regelen omtrent de medezeggenschap van de werknemers in de onderneming door middel van ondernemingsraden

N.B. Achter de artikelen wordt met (WOR) aangegeven dat het om een artikel uit de WOR gaat.

Hoofdstuk II. De instelling van ondernemingsraden (WOR)

Artikel 27 (WOR)

1. De ondernemer behoeft de instemming van de ondernemingsraad voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van:
 - a. een regeling met betrekking tot een pensioenverzekering, een winstdelingsregeling of een spaarregeling;
 - b. een arbeids- en rusttijdenregeling of een vakantieregeling;
 - c. een belonings- of een functiewaarderingsstelsel;
 - d. een regeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden, het ziekteverzuim of het reïntegratiebeleid;**
 - e. een regeling op het gebied van het aanstellings-, ontslag- of bevorderingsbeleid;
 - f. een regeling op het gebied van de personeelsopleiding;
 - g. een regeling op het gebied van de personeelsbeoordeling;
 - h. een regeling op het gebied van het bedrijfsmaatschappelijk werk;
 - i. een regeling op het gebied van het werkoverleg;
 - j. een regeling op het gebied van de behandeling van klachten;
 - k. een regeling omtrent het verwerken van alsmede de bescherming van de persoonsgegevens van de in de onderneming werkzame personen;
 - l. een regeling inzake voorzieningen die gericht zijn op of geschikt zijn voor waarneming van of controle op aanwezigheid, gedrag of prestaties van de in de onderneming werkzame personen;

een en ander voor zover betrekking hebbende op alle of een groep van de in de onderneming werkzame personen.



327

Besluit van 26 juli 2008 houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot het gebruik van bouwwerken uit het oogpunt van brandveiligheid (Besluit brandveilig gebruik bouwwerken)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 5 februari 2008, nr. DJZ2008002904, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 8, achtste lid, en 120a van de Woningwet;

De Raad van State gehoord (advies van 7 april 2008, nr. W08.08.0047/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Wonen, Wijken en Integratie van 14 juli 2008, nr. BJZ2008065150, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

1. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften wordt verstaan onder:

- *ADR-klasse*: classificatie als bedoeld in de op 30 september 1957 te Genève tot stand gekomen Europese overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (Trb. 1959, 171);
- *brandcompartiment*: brandcompartiment als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
- *brandgevaarlijke stof*: vaste, vloeibare of gasvormige stof die brandbaar of brandbevorderend is of bij brand gevaar oplevert;
- *brandweerlift*: brandweerlift als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
- *brutovloeroppervlakte*: brutovloeroppervlakte als bedoeld in NEN 2580;
- *gebruiksfunctie*: gebruiksfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
- *gebruiksmelding*: melding als bedoeld in artikel 2.12.1, eerste lid;
- *gebruiksoppervlakte*: gebruiksoppervlakte als bedoeld in NEN 2580;
- *gebruiksvergunning*: vergunning als bedoeld in artikel 2.11.1, eerste lid;

- *meetniveau*: meetniveaus bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *milieugevaarlijke stoffen*: gevaarlijke stoffen als bedoeld in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer;
 - *NEN*: door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut uitgegeven norm;
 - *nevenfunctie*: nevenfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *nooddeur*: nooddeur als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *subbrandcompartiment*: subbrandcompartiment als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *verblijfsruimte*: verblijfsruimte als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *verkeersroute*: verkeersroute als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *verpakkingsgroep*: verpakkingsgroep als bedoeld in de op 30 september 1957 te Genève tot stand gekomen Europese overeenkomst betreffende het internationale vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (Trb. 1959, 171);
 - *vluchtroute*: voor het vluchten bij brand bestemde route die uitsluitend voert over vloeren, trappen en hellingbanen en eindigt op een veilige plaats, zonder dat gebruik behoeft te worden gemaakt van een lift;
 - *wet*: Woningwet;
 - *wooneenheid*: gedeelte van een woonfunctie voor een individueel huishouden bij kamergewijze verhuur;
 - *woonfunctie voor kamergewijze verhuur*: woonfunctie voor het bedrijfsmatig verschaffen van woonverblijf aan meer dan een huishouden en aan meer dan vier personen.
2. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften wordt voorts verstaan onder:
- *woonfunctie*: woonfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003.
 - *bijeenkomstfunctie*: bijeenkomstfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *celfunctie*: celfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *gezondheidszorgfunctie*: gezondheidszorgfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *industriefunctie*: industriefunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *kantoorfunctie*: kantoorfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *lichte industriefunctie*: lichte industriefunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *logiesfunctie*: logiesfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *onderwijsfunctie*: onderwijsfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *sportfunctie*: sportfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *winkelfunctie*: winkelfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003;
 - *overige gebruiksfunctie*: overige gebruiksfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003.
3. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften wordt onder bouwwerk mede verstaan delen van een bouwwerk die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt.

Artikel 1.2 Gemeenschappelijk of gezamenlijk

1. Bij of krachtens dit besluit wordt een gedeelte van een bouwwerk, een ruimte of een voorziening, die ten dienste staat van meer dan een gebruiksfunctie, aangeduid als gemeenschappelijk. Een zodanig gedeelte, zodanige ruimte of zodanige voorziening maakt met uitzondering van een gedeelte van een nevenfunctie, voor de toepassing van dit besluit deel uit van ieder van de betrokken gebruiksfuncties.

2. Bij of krachtens dit besluit wordt een niet-gemeenschappelijk gedeelte van een woonfunctie, een ruimte of een voorziening, die ten dienste staat van meer dan een wooneenheid, aangeduid als gezamenlijk.

Artikel 1.3 Reikwijdte

1. De bij of krachtens dit besluit gegeven voorschriften zijn van toepassing op elk gebruik van een bouwwerk, tenzij bij het desbetreffende voorschrift anders is aangegeven.

2. Op een gemeenschappelijke ruimte van een in een woongebouw gelegen woonfunctie voor zorg en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.2.1, vierde lid, 2.3.7 en 2.8.1 niet van toepassing.

3. Op een niet-gemeenschappelijke ruimte van een woonfunctie voor zorg en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.1.3, 2.1.4, 2.2.1, vierde lid, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5, eerste lid, 2.3.7, 2.3.10, 2.3.11, 2.4.2, 2.4.3 en 2.8.1 niet van toepassing.

4. Op een gemeenschappelijke ruimte van een in een woongebouw gelegen woonfunctie voor kamergewijze verhuur en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.2.1, vierde lid, 2.3.7 en 2.8.1 en paragraaf 2.11 niet van toepassing.

5. Op een niet-gemeenschappelijke ruimte van een woonfunctie voor kamergewijze verhuur en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.1.3, 2.1.4, 2.2.1, vierde lid, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5, eerste lid, 2.3.7, 2.3.10, 2.3.11, 2.4.2, eerste lid, en 2.8.1 en paragraaf 2.11 niet van toepassing.

6. Op een gemeenschappelijke ruimte van een in een woongebouw gelegen niet in het tweede en vierde lid genoemde woonfunctie en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.2.1, vierde lid, 2.3.7, 2.4.2 en 2.8.1 en de paragrafen 2.11 en 2.12 niet van toepassing.

7. Op een niet-gemeenschappelijke ruimte van een niet in het derde en vijfde lid genoemde woonfunctie en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.1.3, 2.1.4, 2.2.1, vierde lid, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5, eerste lid, 2.3.7, 2.3.10, 2.3.11, 2.4.2, 2.4.3 en 2.8.1 en de paragrafen 2.11 en 2.12 niet van toepassing.

8. Op een niet in een logiesgebouw gelegen logiesfunctie en een nevenfunctie daarvan zijn de artikelen 2.1.3, 2.1.4, 2.2.1, vierde lid, 2.3.1, 2.3.2, 2.3.5, eerste lid, 2.3.7, 2.3.10, 2.3.11, 2.4.2, 2.4.3 en 2.8.1 en de paragrafen 2.11 en 2.12 niet van toepassing.

9. Op een overige gebruiksfunctie met een gebruiksoppervlakte van ten hoogste 50 m² die niet voor het publiek toegankelijk is en op een lichte industriefunctie is artikel 2.3.7 niet van toepassing.

10. Op een bouwwerk geen gebouw zijnde, niet zijnde een tunnel met een tunnallengte van meer dan 250 m, is artikel 2.3.7 niet van toepassing.

Artikel 1.4 Gelijkwaardigheid

1. Aan een in paragraaf 2.1 tot en met 2.9 gesteld voorschrift behoeft niet te worden voldaan indien het gebruik van een bouwwerk anders dan door toepassing van het desbetreffende voorschrift ten minste dezelfde mate van brandveiligheid biedt als is beoogd met het betrokken voorschrift.

2. De eigenaar van een bouwwerk dan wel degene die uit anderen hoofde daartoe het meest aangewezen is, maakt desgevraagd voldoende aannemelijk dat een in het eerste lid bedoelde gelijkwaardige oplossing in stand wordt gehouden.

Artikel 1.5 Experimenteerbepaling

1. Onze Minister kan ten behoeve van experimenten tijdelijk van de in dit besluit gegeven voorschriften afwijken of afwijking daarvan toestaan.

2. Onze Minister maakt geen gebruik van de in het eerste lid bedoelde bevoegdheid dan nadat burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het bouwwerk geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen in de gelegenheid zijn gesteld hun zienswijze naar voren te brengen.

3. De tijdsduur van een afwijking als bedoeld in het eerste lid bedraagt ten hoogste 24 maanden.

4. Onze Minister zendt drie maanden voor het verstrijken van de in het derde lid bedoelde termijn een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment in de praktijk aan de Staten-Generaal.

5. Bij ministeriële regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de uitvoering van een experiment.

HOOFDSTUK 2 BRANDVEILIG GEBRUIK BOUWERKEN

Paragraaf 2.1 Voorkomen en beperken van brand

Artikel 2.1.1 Toestellen en installaties

1. Een voorziening voor elektriciteit als bedoeld in afdeling 2.7 van het Bouwbesluit 2003 wordt niet gebruikt op een wijze die gevaar oplevert voor het ontstaan van brand.

2. In een ruimte waarin een of meer verbrandingstoestellen met een totale nominale belasting van meer dan 130 kW aanwezig zijn of een gemeenschappelijk stook- of warmwatertoestel aanwezig is zijn geen brandbare goederen opgeslagen of opgesteld.

3. Een opening ten behoeve van de toevoer van verbrandingslucht of de afvoer van rook is niet afgesloten tijdens het gebruik van een daarop aangewezen verbrandingstoestel.

4. Een verbrandings- of verwarmingsinstallatie wordt niet gebruikt indien de installatie, de opstelling of het gebruik daarvan gevaar oplevert voor het ontstaan van brand. Bij een verbrandingsinstallatie is dat gevaar niet aanwezig indien de installatie, de opstelling en het gebruik daarvan voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften van NEN 3028: 2004.

5. Een voorziening voor de afvoer van rook wordt uitsluitend gebruikt indien die voorziening:

- a. doeltreffend is gereinigd;
- b. na brand voldoende is gereinigd en hersteld;
- c. bij gebruik geen gevaar voor de veiligheid van personen oplevert.

Artikel 2.1.2 Verbod op roken en open vuur

1. Het is verboden te roken of open vuur te hebben:

- a. in een ruimte die is bestemd voor de opslag van een brandgevaarlijke stof;
- b. bij het verrichten van een handeling die het uitstromen van een brandgevaarlijke stof kan veroorzaken;
- c. bij het vullen van een brandstofreservoir met een brandgevaarlijke stof.

2. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, wordt duidelijk zichtbaar aangegeven door het aanbrengen van een gestandaardiseerd symbool overeenkomstig NEN 3011: 2004.

Artikel 2.1.3 Aankleding in een besloten ruimte

1. Aankleding in een besloten ruimte mag geen brandgevaar opleveren. Dit gevaar is niet aanwezig indien:

- a. de aankleding een navlamduur heeft van ten hoogste 15 seconden en een nagloeiduur van ten hoogste 60 seconden;
- b. de aankleding onbrandbaar is, of
- c. de aankleding een ondergeschikte bijdrage aan het brandgevaar levert.

2. De verticale vrije ruimte tussen de vloer van een besloten ruimte voor het verblijven of het vluchten van meer dan 50 personen en niet op de vloer aangebrachte aankleding is ten minste 2,5 m, tenzij:

- a. de aankleding onbrandbaar is;
- b. de aankleding een ondergeschikte bijdrage aan het brandgevaar levert, of
- c. de aankleding zich bevindt boven een gedeelte van een vloer waar zich geen personen behoren te bevinden.

3. De aankleding in een besloten ruimte mag bij brand geen druppelvorming geven boven een gedeelte van een vloer bestemd voor gebruik door personen.

4. Bij apparatuur en installaties die warmte ontwikkelen mag, ter voorkoming van brand, de temperatuur van een gedeelte dat in aanraking kan komen met de aankleding van een besloten ruimte, niet hoger worden dan 90 °C. Dit geldt niet voor zover de aankleding onbrandbaar is.

5. In een besloten ruimte zijn geen met brandbaar gas gevulde ballonnen aanwezig.

Artikel 2.1.4 Brandveiligheid stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen

1. In een voor publiek toegankelijke ruimte opgestelde stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen zijn brandveilig.

2. Aan het in het eerste lid gestelde is voldaan indien een naar de lucht toegekeerd onderdeel van het inrichtingselement:

- a. onbrandbaar is, bepaald volgens NEN 6064: 1991, inclusief wijzigingsblad A2: 2001;
- b. een dikte heeft van ten minste 3,5 mm, en voldoet aan klasse 4 als bedoeld in NEN 6065: 1991, inclusief wijzigingsblad A1: 1997, of
- c. een dikte heeft van minder dan 3,5 mm en over de volle oppervlakte is verlijmd met een onderdeel als bedoeld onder b.

Artikel 2.1.5 Deuren, ramen en luiken met brandwerende functie

Een zelfsluitend constructieonderdeel als bedoeld in de artikelen 2.107, 2.114, 2.119 en 2.124 van het Bouwbesluit 2003 mag niet in geopende stand zijn vastgezet, tenzij het constructieonderdeel bij brand automatisch wordt losgelaten.

Artikel 2.1.6 Branddoorslag en brandoverslag bij doorvoeren

Na het aanbrengen of wijzigen van een kabel-, leiding- of andere doorvoer in of door een scheidingsconstructie waarvoor op grond van de afdelingen 2.13, 2.14, 2.19, 2.22 en 2.23 van het Bouwbesluit 2003 een eis met betrekking tot de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag geldt, wordt de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van de scheidingsconstructie op adequate wijze gecontroleerd.

Artikel 2.1.7 Aanvullende behandeling constructieonderdelen

Onderdelen van de bouwconstructie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003 die uitsluitend met een aanvullende behandeling kunnen voldoen aan de in het Bouwbesluit 2003 gestelde eisen met betrekking tot brandveiligheid zijn voorzien van een geldig door burgemeester en wethouders aanvaard document waaruit blijkt dat deze aanvullende behandeling adequaat is toegepast.

Artikel 2.1.8 Brandgevaarlijke stoffen

1. In, op of nabij een bouwwerk is geen in tabel 2.1.8 aangewezen brandgevaarlijke stof aanwezig.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien:

a. de in tabel 2.1.8 aangegeven toegestane hoeveelheid per stof niet wordt overschreden, met dien verstande dat de totale toegestane hoeveelheid stoffen 100 kilogram of liter is;

b. de stof deugdelijk is verpakt, waarbij:

1° de verpakking tegen normale behandeling bestand is,

2° de verpakking is voorzien van een adequate gevaarsaanduiding, en

3° geen inhoud onvoorzien uit de verpakking kan ontsnappen, en

c. de stof wordt gebruikt met inachtneming van de op de verpakking aangegeven gevaarsaanduidingen.

3. Het eerste lid is voorts niet van toepassing op:

a. brandstof in het reservoir van een verbrandingsmotor;

b. brandstof in een verlichtings-, een verwarmings- of een ander warmteontwikkeld toestel;

c. voor consumptie bestemde alcoholhoudende dranken;

d. gasflessen tot een totale waterinhoud van 115 liter;

e. dieselolie, gasolie of lichte stookolie met een vlampunt tussen de 61°C en 100 °C tot een totale hoeveelheid van 1.000 liter, en

f. brandgevaarlijke stoffen voor zover de aanwezigheid daarvan bij of krachtens de Wet milieubeheer is toegestaan.

4. Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van een in het tweede lid, onderdeel a, bedoelde toegestane hoeveelheid.

5. Bij het berekenen van een toegestane hoeveelheid als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, wordt een aangebroken verpakking als een volle meegerekend.

Tabel 2.1.8 Brandgevaarlijke stoffen

ADR-klasse	Omschrijving	Verpakkingsgroep	Toegestane maximum hoeveelheid in kg of l. ¹
2 UN 1950 spuitbussen & UN 2037 houders, klein, gas	gassen zoals propaan, zuurstof, acyteleen, aerosolen (spuitbussen)	n.v.t.	50
3	brandbare vloeistoffen zoals bepaalde oplosmiddelen en aceton	II	25
3 excl. dieselolie, gasolie of lichte stookolie met een vlampunt tussen 61°C en 100°C	brandbare vloeistoffen zoals terpentijn en bepaalde inktten	III	50
4.1, 4.2, 4.3	4.1: brandbare vaste stoffen, zelfontledende vaste stoffen en vaste ontplofbare stoffen in niet explosieve toestand zoals wrijvingslucifers, zwavel en metaalpoeders 4.2: voor zelfontbranding vatbare stoffen zoals fosfor (wit of geel) en diethylzink 4.3: stoffen die in contact met water brandbare gassen ontwikkelen zoals magnesiumpoeder, natrium en calciumcarbide	II en III	50
5.1	brandbevorderende stoffen zoals waterstofperoxide	II en III	50
5.2	organische peroxiden zoals dicymylperoxide en di-propionyl peroxide	n.v.t.	1

¹ Eenheid bepaald overeenkomstig het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer.

Artikel 2.1.9 Brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen

1. Bedrijfsmatige opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen is zodanig dat bij brand geen onveilige situatie kan ontstaan voor een op een aangrenzend perceel gelegen of op dat perceel volgens het bestemmingsplan nog te realiseren gebouw dat op grond van het Bouwbesluit 2003 een brandcompartiment of een gedeelte van een brandcompartiment is, of voor een speeltuin, kampeerterrein of opslag van brandgevaarlijke stoffen.

2. Aan het in het eerste lid gestelde is bij opslag van hout, anders dan in een gebouw, voldaan indien:
 - a. de opslag bij brand gedurende een periode van ten minste 60 minuten, gerekend vanaf het ontstaan van de brand, geen grotere stralingsbelasting veroorzaakt dan 15 kW/m^2 ;
 - b. de bereikbaarheid van de opslag vanaf twee tegenover elkaar liggende zijden is gewaarborgd, waarbij in een derde zijde ook een toegangsmogelijkheid aanwezig is indien die zijde langer is dan 40 m, en
 - c. bij de opslag een bluswatervoorziening met gedurende ten minste vier uren een toevoercapaciteit van ten minste 90 m^3 per uur aanwezig is.
3. De in het tweede lid bedoelde stralingsbelasting wordt gemeten op:
 - a. de perceelsgrens, indien het aangrenzend perceel een kampeerterrein, een speeltuin of een opslag van brandgevaarlijke stoffen is, en
 - b. enig punt van de uitwendige scheidingsconstructie van een op het aangrenzend perceel gelegen gebouw.

Paragraaf 2.2 Tijdig vaststellen van brand

Artikel 2.2.1 Brandmeldinstallatie

1. Een gebruiksfunctie heeft een brandmeldinstallatie met een omvang van de bewaking en een doormelding zoals aangegeven in bijlage I bij dit besluit, indien:
 - a. de gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie groter is dan de in bijlage I bij dit besluit aangegeven grenswaarde;
 - b. de hoogste vloer van een verblijfsruimte van de gebruiksfunctie gemeten boven het meetniveau hoger is dan de in bijlage I bij dit besluit aangegeven grenswaarde;
 - c. het aantal bouwlagen van de gebruiksfunctie groter is dan de in bijlage I bij dit besluit aangegeven grenswaarde of
 - d. bijlage I dit aanwijst zonder dat sprake is van een grenswaarde als hierboven bedoeld.
2. Een doormelding als bedoeld in het eerste lid vindt rechtstreeks plaats naar de regionale alarmcentrale van de brandweer.
3. Bij een woonfunctie voor zorg met zorg op afroep in een woongebouw of in een groepszorgwoning, vindt rechtstreekse melding naar een zorgcentrale plaats. Bij 24-uurszorg in een woongebouw of in een groepszorgwoning, vindt deze melding naar een zusterpost plaats.
4. Een besloten ruimte waarop een verblijfsruimte is aangewezen van waaruit slechts in een richting kan worden gevlucht heeft een brandmeldinstallatie met ruimtebewaking als bedoeld in NEN 2535: 1996, inclusief wijzigingsblad A1: 2002, indien:
 - a. de loopafstand tussen de toegang van de verblijfsruimte en het punt van waaruit in meer dan een richting kan worden gevlucht meer dan 10 m is of
 - b. de totale vloeroppervlakte van de besloten ruimte van waaruit in slechts een richting kan worden gevlucht meer dan 200 m^2 is.
5. Het eerste lid is niet van toepassing op een woonfunctie voor kamergewijze verhuur indien elke wooneenheid in een afzonderlijk subbrandcompartiment ligt met een volgens NEN 6068: 2004, inclusief wijzigingsblad A2: 2005, bepaalde weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van het subbrandcompartiment naar een besloten ruimte in het brandcompartiment die niet lager is dan 30 minuten.
6. Een installatie als bedoeld in het eerste lid voldoet aan NEN 2535: 1996, inclusief wijzigingsblad A1: 2002, en aan een door burgemeester en wethouders goedgekeurd programma van eisen als bedoeld in deze norm.
7. Een installatie als bedoeld in het eerste lid functioneert overeenkomstig de op de installatie van toepassing zijnde voorschriften.

8. Het beheer, de controle en het onderhoud van een installatie als bedoeld in het eerste en derde lid voldoet aan NEN 2654-1: 2002.

9. Een installatie als bedoeld in het eerste lid heeft, indien de installatie is voorzien van doormelding, een geldig certificaat als bedoeld in de Regeling brandmeldinstallaties 2002 van het Centraal College van Deskundigen van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Artikel 2.2.2 Rookmelders woonfunctie

1. Indien in een woonfunctie voor kamergewijze verhuur de vloer van een verblijfsruimte hoger ligt dan 2.1 m boven het meetniveau en vanaf de toegang van de wooneenheid waar die verblijfsruimte toe behoort geen tweede vluchtroute is en het aansluitende terrein niet op een andere adequate wijze kan worden bereikt zonder gebruik te maken van een sleutel, hebben alle verblijfsruimten in de woonfunctie doorgekoppelde rookmelders als bedoeld in NEN 2555: 2006.

2. Een rookmelder als bedoeld in het eerste lid en een volgens artikel 2.146, zevende lid, van het Bouwbesluit 2003 aangebrachte rookmelder functioneren overeenkomstig dat voorschrift.

Paragraaf 2.3 Vluchten bij brand

Artikel 2.3.1 Opstelling inventaris

1. De inrichting van een ruimte is zodanig dat:
 - a. voor elke persoon zonder zitplaats ten minste 0,25 m² vloeroppervlakte beschikbaar is;
 - b. voor elke persoon met zitplaats ten minste 0,3 m² vloeroppervlakte beschikbaar is, indien geen inventaris kan verschuiven of omvallen als gevolg van gedrang;
 - c. voor elke persoon met zitplaats ten minste 0,5 m² vloeroppervlakte beschikbaar is, indien inventaris kan verschuiven of omvallen als gevolg van gedrang.Bij de berekening van de per persoon beschikbare vloeroppervlakte wordt uitgegaan van de vloeroppervlakte aan verblijfsruimte na aftrek van de oppervlakte van de inventaris.
2. In een ruimte met meer dan 100 zitplaatsen zijn de zitplaatsen gekoppeld of aan de vloer bevestigd, zodanig dat deze niet kunnen verschuiven of omvallen als gevolg van gedrang, voor zover die zitplaatsen in meer dan 4 rijen van meer dan 4 stoelen zijn opgesteld.
3. Bij in rijen opgestelde zitplaatsen is tussen de rijen een vrije ruimte aanwezig met een breedte van ten minste 0,4 m, gemeten tussen de loodlijnen op de elkaar dichtst naderende gedeelten van de rijen.
4. Indien in een rij als bedoeld in het derde lid tussen de zitplaatsen een tafel is geplaatst, bevindt deze zich niet in de vrije ruimte, bedoeld in dat lid.
5. Een rij zitplaatsen die slechts aan een einde op een gangpad of uitgang uitkomt, heeft niet meer dan 8 zitplaatsen.
6. Een rij zitplaatsen die aan beide einden op een gangpad of uitgang uitkomt, heeft ten hoogste:
 - a. 16 zitplaatsen indien de vrije ruimte, bedoeld in het derde lid, niet groter is dan 0,45 m en de breedte van de vrije doorgang van het gangpad of van de uitgang ten minste 0,6 m is;
 - b. 32 zitplaatsen indien de vrije ruimte, bedoeld in het derde lid, groter is dan 0,45 m en de breedte van de vrije doorgang van het gangpad of van de uitgang ten minste 0,6 m is;
 - c. 50 zitplaatsen indien de vrije ruimte, bedoeld in het derde lid, groter is dan 0,45 m en de breedte van de vrije doorgang van het gangpad of van de uitgang ten minste 1,1 m is.

Artikel 2.3.2 Ruimten met stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen

1. Gangpaden tussen stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen in een voor publiek toegankelijke ruimte zijn ten minste 1,1 m breed.

2. Voor een uitgang in een ruimte als bedoeld in het eerste lid is een vrije vloeroppervlakte met een lengte en een breedte van ten minste de breedte van deze uitgang.

Artikel 2.3.3 Deuren, ramen en luiken met rookwerende functie

Een zelfsluitend constructieonderdeel als bedoeld in de artikelen 2.138, 2.144, 2.168 en 2.177 van het Bouwbesluit 2003 mag niet in geopende stand zijn vastgezet, tenzij het constructieonderdeel bij rook als gevolg van brand automatisch wordt losgelaten.

Artikel 2.3.4 Rookdoorgang bij doorvoeren

Na het aanbrengen of wijzigen van een kabel-, leiding- of andere doorvoer in of door een scheidingsconstructie waarvoor op grond van de afdelingen 2.16, 2.22 en 2.23 van het Bouwbesluit 2003 een eis omtrent de rookdoorgang geldt, wordt de weerstand tegen rookdoorgang van de scheidingsconstructie op adequate wijze gecontroleerd.

Artikel 2.3.5 Deuren in vluchtroutes

1. Bij aanwezigheid van personen in een bouwwerk is een deur in een vluchtroute uitsluitend gesloten indien die deur tijdens het vluchten, zonder gebruik te moeten maken van een sleutel, onmiddellijk over de ten minste vereiste breedte kan worden geopend.

2. Een deur van een ruimte voor meer dan 100 personen en een deur waarop bij het vluchten meer dan 100 personen zijn aangewezen kunnen in de vluchtrichting worden geopend door:

- a. een lichte druk tegen de deur, of
- b. een lichte druk tegen een op circa 1 m boven de vloer over de volle breedte van de deur aangebrachte panieksluiting die voldoet aan NEN-EN 1125: 1997, inclusief wijzigingsblad A1: 2001 en correctieblad C1: 2002.

3. In afwijking van het eerste en tweede lid is bij een celfunctie of een nevenfunctie van een celfunctie een deur in een vluchtroute uitsluitend gesloten indien die deur voor het vluchten bij brand voldoende snel over de ten minste vereiste breedte kan worden geopend.

4. Een automatisch werkende deur en een voorziening voor toegangs- of uitgangscntrole in een vluchtroute mogen het vluchten niet belemmeren.

5. Een deur die toegang geeft tot een overdruktrappenhuis als bedoeld in NEN 6092: 1995 is voorzien van een aanduiding waaruit blijkt dat hard duwen noodzakelijk kan zijn.

6. Aan de tegen de vluchtrichting in gekeerde zijde van een nooddeur of nooduitgang in een uitwendige scheidingsconstructie is het opschrift «nooddeur vrijhouden» of «nooduitgang» aangebracht. Dit opschrift voldoet aan de eisen voor aanvullende tekens in NEN 3011: 2004.

7. Een deur in een vluchtroute vanaf de toegang van een wooneenheid naar de toegang van de woonfunctie voor kamergewijze verhuur kan in de vluchtrichting worden geopend:

- a. door een lichte druk tegen de deur, of
- b. met behulp van een ontsluitingsmechanisme dat voldoet aan NEN-EN 179: 1997, inclusief wijzigingsblad A1: 2001 en correctieblad C1: 2002, of aan NEN-EN 1125: 1997, inclusief wijzigingsblad A1: 2001 en correctieblad C1: 2002.

Artikel 2.3.6 Ontruimingsalarminstallatie en ontruimingsplan

1. Een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie als bedoeld in artikel 2.2.1, eerste lid, heeft een ontruimingsalarminstallatie die voldoet aan NEN 2575: 2004 en aan een door burgemeester en wethouders goedgekeurd programma van eisen als bedoeld in deze norm.

2. Bij een woonfunctie voor kamergewijze verhuur is de in het eerste lid bedoelde ontruimingsalarminstallatie een luidalarminstallatie die in elke verblijfsruimte voldoende hoorbaar is. Deze installatie heeft ten minste een signaalgever in een gezamenlijke keuken en een per bouwlaag in een ruimte waardoor een gezamenlijke vluchtroute voert.

3. Een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie met ruimtebewaking als bedoeld in artikel 2.2.1, vierde lid, heeft een ontruimingsalarminstallatie met automatisch ontruimingssignaal die voldoet aan NEN 2575: 2004 en aan een door burgemeester en wethouders goedgekeurd programma van eisen als bedoeld in deze norm.

4. Het beheer, de controle en het onderhoud van een ontruimingsalarminstallatie als bedoeld in het eerste tot en met derde lid voldoet aan NEN 2654-2: 2004.

5. Een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie als bedoeld in artikel 2.2.1 heeft een ontruimingsplan.

Artikel 2.3.7 Vluchtrouteaanduidingen

1. Een ruimte waardoor een verkeersroute voert en een ruimte voor meer dan 50 personen hebben een vluchtrouteaanduiding die voldoet aan NEN 6088: 2002 en aan de zichtbaarheidseisen, bedoeld in de artikelen 5.2 tot en met 5.6 van NEN-EN 1838: 1999.

2. Een vluchtrouteaanduiding als bedoeld in het eerste lid is aangebracht op een duidelijk waarneembare plaats.

3. Een vluchtrouteaanduiding als bedoeld in het eerste lid voldoet binnen 15 seconden na het uitvallen van de voorziening voor elektriciteit gedurende een periode van ten minste 60 minuten aan de zichtbaarheidseisen, bedoeld in de artikelen 5.2 tot en met 5.6 van NEN-EN 1838: 1999.

4. Op een vluchtrouteaanduiding als bedoeld in het eerste lid, op een vluchtroute vanuit een ruimte met een verlichtingsinstallatie die niet is aangesloten op een voorziening voor noodstroom als bedoeld in de artikelen 2.59 en 2.66 van het Bouwbesluit 2003, zijn bij het uitvallen van de voorziening voor elektriciteit de in het eerste lid bedoelde zichtbaarheidseisen niet van toepassing.

5. De controle en het onderhoud van een vluchtrouteaanduiding vindt ten minste eenmaal per jaar op adequate wijze plaats.

Artikel 2.3.8 Noodverlichtingsinstallaties

1. Een noodverlichtingsinstallatie als bedoeld in de artikelen 2.59 en 2.66 van het Bouwbesluit 2003 functioneert overeenkomstig de in die artikelen genoemde voorschriften.

2. De controle en het onderhoud van de in het eerste lid bedoelde noodverlichtingsinstallatie vindt ten minste eenmaal per jaar op adequate wijze plaats.

Artikel 2.3.9 Rookbeheersingssystemen

Een bij of krachtens de wet voorgeschreven rook- en warmteafvoerinstallatie of ander rookbeheersingssysteem is voorzien van een geldig door burgemeester en wethouders aanvaard document waaruit blijkt dat deze voorziening adequaat functioneert, wordt onderhouden en gecontroleerd.

Artikel 2.3.10 Verduisterde ruimten

In een ruimte bestemd om te worden verduisterd tijdens het gebruik door meer dan 50 personen, zijn zodanige voorzieningen getroffen dat tijdens de verduistering een redelijke oriëntatie mogelijk is.

Artikel 2.3.11 Valgevaarlijke aankleding van een ruimte

Ter voorkoming van letsel bij loslaten is:

- a. tegen of onder het plafond aangebracht glas veiligheidsglas of voorzien van een ingegoten kruiswapening met een maximale maaswijdte van 0,016 m;
- b. textiel, folie of papier in horizontale toepassing onderspannen met metaaldraad op een onderlinge afstand van ten hoogste 0,35 m, of metaaldraad in twee richtingen met een maximale maaswijdte van 0,7 m.

Paragraaf 2.4 Handmatig bestrijden van brand

Artikel 2.4.1 Brandslanghaspel en pompinstallatie

1. Een bij of krachtens de wet voorgeschreven brandslanghaspel is aangesloten en wordt in stand gehouden.
2. De controle en het onderhoud van een brandslanghaspel als bedoeld in het eerste lid vindt ten minste eenmaal per jaar op adequate wijze plaats.
3. Het onderhoud van een bij een brandslanghaspel als bedoeld in het eerste lid behorende pompinstallatie vindt ten minste eenmaal per jaar op adequate wijze plaats.
4. De controle van een bij een brandslanghaspel als bedoeld in het eerste lid behorende pompinstallatie vindt ten minste eenmaal per maand op adequate wijze plaats.

Artikel 2.4.2 Blusmiddelen en draagbare en verrijdbare blustoestellen

1. Voor zover daarin niet reeds voldoende door de aanwezigheid van brandslanghaspels is voorzien, is een gebouw voorzien van voldoende draagbare of verrijdbare blustoestellen om een beginnende brand zo snel mogelijk door in het gebouw aanwezige personen te laten bestrijden.
2. Bij een woonfunctie voor kamergewijze verhuur is aan het eerste lid voldaan met een toestel in een gezamenlijke keuken en ten minste een per bouwlaag, in een ruimte waardoor een gezamenlijke vluchtroute voert.
3. Ten minste eenmaal per twee jaar wordt overeenkomstig NEN 2559: 2001, inclusief wijzigingsblad A2: 2004, op adequate wijze het nodige onderhoud aan een bij of krachtens wettelijk voorschrift aanwezig draagbaar of verrijdbaar blustoestel verricht, en de goede werking van dat blustoestel gecontroleerd.

Artikel 2.4.3 Aanduiding blusmiddelen

Een bij of krachtens de wet voorgeschreven blusmiddel is duidelijk zichtbaar opgehangen of gemarkeerd met een pictogram als bedoeld in NEN 3011: 2004.

Paragraaf 2.5 Automatisch bestrijden van brand

Artikel 2.5.1 Automatische brandblusinstallatie

Een bij of krachtens de wet voorgeschreven automatische brandblusinstallatie is voorzien van een geldig door burgemeester en wethouders aanvaard document waaruit blijkt dat deze voorziening adequaat functioneert, wordt onderhouden en gecontroleerd.

Paragraaf 2.6 Voor de brandweer noodzakelijke voorzieningen

Artikel 2.6.1 Bereikbaarheid bouwwerk voor brandweer

1. Een bij of krachtens de wet of de Wet ruimtelijke ordening voorgeschreven verbindingsweg tussen de toegang van een bouwwerk en het openbaar wegennet is over de voorgeschreven hoogte en breedte vrijgehouden voor brandweervoertuigen.

2. Een bij of krachtens de wet of de Wet ruimtelijke ordening voorgeschreven opstelplaats voor brandweervoertuigen is over de voorgeschreven hoogte en breedte vrijgehouden voor brandweervoertuigen.

3. Hekwerken die een verbindingsweg als bedoeld in het eerste lid of een opstelplaats als bedoeld in het tweede lid afsluiten, kunnen snel en gemakkelijk worden geopend.

Artikel 2.6.2 Aanwezigheid en kwaliteit brandweeringang

1. Een bouwwerk met een brandmeldinstallatie met doormelding als bedoeld in artikel 2.2.1, eerste lid, heeft een brandweeringang. Indien het bouwwerk meerdere toegangen heeft, worden in overleg met de brandweer een of meer van die toegangen als brandweeringang aangewezen.

2. Een brandweeringang als bedoeld in het eerste lid:

a. wordt automatisch ontsloten bij een brandmelding, of

b. wordt ontsloten met een systeem dat in overleg met de brandweer is bepaald.

Artikel 2.6.3 Brandweerlift

De controle en het onderhoud van een brandweerlift vindt ten minste eenmaal per jaar op adequate wijze plaats.

Paragraaf 2.7 Blusvoorzieningen

Artikel 2.7.1 Blusleiding en pompinstallatie

1. De controle en het onderhoud van een bij of krachtens de wet voorgeschreven blusleiding vindt ten minste eenmaal per jaar op adequate wijze plaats.

2. Het onderhoud van een bij een blusleiding als bedoeld in het eerste lid behorende pompinstallatie vindt ten minste eenmaal per jaar op adequate wijze plaats.

3. De controle van een bij een blusleiding als bedoeld in het eerste lid behorende pompinstallatie vindt ten minste eenmaal per maand op adequate wijze plaats.

4. In aanvulling op het eerste, tweede en derde lid worden een blusleiding en een pompinstallatie bij oplevering en daarna eenmaal in de vijf jaar getest volgens NEN 1594: 2006.

Artikel 2.7.2 Brandkraan en bluswaterwinplaats

1. Een bij of krachtens de wet of de Wet ruimtelijke ordening voorgeschreven brandkraan of bluswaterwinplaats is onbeperkt toegankelijk voor bluswerkzaamheden.

2. Een brandkraan en een bluswaterwinplaats als bedoeld in het eerste lid worden op adequate wijze onderhouden.

Paragraaf 2.8 Mobiele radiocommunicatie

Artikel 2.8.1 Communicatiesysteem hulpverleningsdiensten

Een voor grote aantallen bezoekers toegankelijk bouwwerk waarbij dit noodzakelijk is voor het goed functioneren van hulpverleningsdiensten bij calamiteiten en een wegtunnel met een tunnallengte van meer dan 250 m hebben een adequate installatie voor mobiele radiocommunicatie tussen hulpverleningsdiensten binnen en buiten dat bouwwerk.

Paragraaf 2.9 Overige bepalingen brandveilig gebruik

Artikel 2.9.1 Voorkomen van belemmeringen en hinder

Onverminderd het bij of krachtens dit besluit bepaalde is het verboden in, op, aan of nabij een bouwwerk voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten, werktuigen, middelen of voorzieningen te gebruiken of niet te gebruiken of anderszins belemmeringen op te werpen of hinder te veroorzaken waardoor:

- a. brandgevaar wordt veroorzaakt;
- b. melding van, alarmering bij of bestrijding van brand wordt belemmerd;
- c. het gebruik van vluchtmogelijkheden bij brand wordt belemmerd, of
- d. het redden van personen of dieren bij brand wordt belemmerd.

Paragraaf 2.10 Beschikbaarheid gegevens en bescheiden

Artikel 2.10.1 Logboek

1. In een bouwwerk waarop voorschriften uit dit hoofdstuk van toepassing zijn, is een logboek aanwezig. Dit logboek ligt evenals een afschrift van de gebruiksvergunning en een afschrift van de gebruiksmelding ter inzage van degenen die belast zijn met het toezicht op de naleving van de voorschriften van dit besluit.

2. Een logboek als bedoeld in het eerste lid bevat een volledig en chronologisch overzicht van buitengebruikstellingen en van op grond van dit besluit uitgevoerde onderhouds- en controleactiviteiten en storings- en alarmmeldingen van installaties als bedoeld in dit besluit alsmede van andere werkzaamheden aan deze installaties.

3. Een logboek als bedoeld in het eerste lid bevat voorts:
- a. het document, bedoeld in de artikelen 2.1.7, 2.2.1, negende lid, 2.3.9 en 2.5.1;
 - b. het ontruimingsplan, bedoeld in artikel 2.3.6, vijfde lid, en
 - c. het verslag van ontruimingsoefeningen.

Paragraaf 2.11 Gebruiksvergunning

Artikel 2.11.1 Gebruiksvergunningplicht

1. Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning van burgemeester en wethouders:

- a. een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken voor zover daarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen;
 - b. een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken voor zover daarin dagverblijf zal worden verschaft aan:
 - 1° meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of
 - 2° meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen.
2. In een bouwverordening als bedoeld in artikel 8 van de wet, kan worden afgeweken van het in het eerste lid, onderdeel a, genoemde aantal personen.

Artikel 2.11.2 Aanvraag gebruiksvergunning

1. Een aanvraag om gebruiksvergunning wordt schriftelijk ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het bouwwerk geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen.

2. Een aanvraag wordt gedaan op een door Onze Minister vastgesteld formulier dat door burgemeester en wethouders op zijn verzoek aan de aanvrager beschikbaar wordt gesteld.

3. Voor zover dit naar het oordeel van burgemeester en wethouders nodig is om aannemelijk te maken dat het gebruik voldoet aan de bij of krachtens de wet geldende eisen verstrekt de aanvrager bij de aanvraag een situatieschets met noordpijl met een schaal die niet kleiner mag zijn dan 1:1000, en per bouwlaag een plattegrondtekening met een schaal die niet kleiner mag zijn dan 1:100 bij een gebouw met een brutovloeroppervlakte van minder dan 10.000 m² en niet kleiner dan 1:200 bij een grotere oppervlakte.

Op de plattegrondtekening is aangegeven:

- a. schaal aanduiding;
- b. per bouwlaag:
 - ° hoogte van de vloer boven het meetniveau;
 - ° gebruiksoppervlakte, en
 - ° maximaal aantal personen;
- c. per ruimte:
 - ° vloeroppervlakte;
 - ° gebruiksbestemming;
 - ° bij ruimten voor meer dan 25 personen, de hoogste bezetting van die ruimte, en
 - ° opstelling van inventaris en van inrichtingselementen als bedoeld in de artikelen 2.3.1 en 2.3.2;
- d. met aanduidingen van de plaats van, voor zover deze aanwezig zijn:
 - ° brand- en/of rookwerende scheidingsconstructies;
 - ° vluchtroutes;
 - ° draairichting van deuren;
 - ° zelfsluitende deuren als bedoeld in de artikelen 2.1.5 en 2.3.3;
 - ° sluitwerk van deuren als bedoeld in artikel 2.3.5, tweede lid;
 - ° vluchtroute-aanduidingen;
 - ° noodverlichting;
 - ° oriëntatieverlichting als bedoeld in artikel 2.3.10;
 - ° brandmeldcentrale en brandmeldpaneel;
 - ° brandslanghaspels;
 - ° mobiele brandblusapparaten;
 - ° droge blusleidingen;
 - ° brandweeringang;
 - ° sleutelkluis of -buis, en
 - ° brandweerlift.

De aanduidingen zijn conform NEN 1414: 2007, voor zover deze norm daarin voorziet.

4. Bij toepassing van een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.4, eerste lid, verstrekt de aanvrager voor zover dit naar het oordeel van burgemeester en wethouders nodig is tevens gegevens en bescheiden waarmee de gelijkwaardigheid voldoende aannemelijk wordt gemaakt.

5. Het aanvraagformulier en de daarbij te verstrekken gegevens en bescheiden worden in drievoud ingediend.

6. Een aanvraag kan betrekking hebben op meerdere bouwwerken op hetzelfde terrein of op met elkaar samenhangende terreinen.

Artikel 2.11.3 Afhandeling aanvraag gebruiksvergunning

1. Burgemeester en wethouders beslissen op een aanvraag om gebruiksvergunning binnen twaalf weken na ontvangst van de aanvraag en kunnen hun beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.

2. In afwijking van het eerste lid houden burgemeester en wethouders de beslissing aan indien:

a. voor het bouwwerk een bouwvergunning is vereist en zij nog niet op de aanvraag om bouwvergunning hebben beslist;

b. voor het bouwwerk een aanschrijving is uitgevaardigd wegens strijd met voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en de aanschrijving binnen de in het eerste lid bedoelde termijn is verzonden en nog niet aan de aanschrijving is voldaan.

3. De in het tweede lid bedoelde aanhouding eindigt zes weken nadat is beslist op een aanvraag om bouwvergunning als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, dan wel zes weken nadat is voldaan aan de aanschrijving, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b.

Artikel 2.11.4 Voorwaarden gebruiksvergunning

1. Burgemeester en wethouders kunnen aan de gebruiksvergunning voorwaarden verbinden indien deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand.

2. Bij een aanvraag om gebruiksvergunning voor tijdelijk of seizoensgebonden gebruik van een bouwwerk kan in de gebruiksvergunning worden bepaald voor welke periode of voor welke tijdvakken in een kalenderjaar de vergunning is verleend.

Artikel 2.11.5 Weigeren gebruiksvergunning

Een gebruiksvergunning mag slechts en moet worden geweigerd indien:

a. de in de aanvraag vermelde wijze van gebruik van het bouwwerk in relatie tot de beoogde gebruiksfunctie geen brandveilig gebruik is en door het stellen van voorwaarden geen brandveilig gebruik kan worden bereikt, of

b. de bouwvergunning is geweigerd.

Artikel 2.11.6 Wijzigen en intrekken gebruiksvergunning

1. Burgemeester en wethouders kunnen de gebruiksvergunning wijzigen:

a. indien een verandering van inzichten of van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk die bij de verlening van de gebruiksvergunning een rol hebben gespeeld dit noodzakelijk maakt, of

b. op verzoek van de vergunninghouder.

2. Burgemeester en wethouders kunnen de gebruiksvergunning intrekken:

a. indien blijkt dat zij de vergunning op grond van onjuiste of onvolledige gegevens hebben verleend;

- b. indien blijkt dat de houder van de vergunning niet heeft voldaan aan een voorwaarde van de vergunning;
 - c. indien van de vergunning geen gebruik wordt gemaakt binnen 30 weken na het onherroepelijk worden van de vergunning;
 - d. indien van de vergunning gedurende een aansluitende periode van 30 weken of langer geen gebruik is gemaakt;
 - e. indien het belang in verband waarmee de vergunning is verleend dit vereist op grond van een verandering van inzichten of van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk, opgetreden na het verlenen van de vergunning, en het niet mogelijk blijkt door wijziging van de vergunning dat belang voldoende te beschermen of
 - f. op verzoek van de vergunninghouder.
3. Burgemeester en wethouders gaan niet over tot intrekking of wijziging van de gebruiksvergunning dan nadat zij de vergunninghouder in de gelegenheid hebben gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

Paragraaf 2.12 Gebruiksmelding

Artikel 2.12.1 Gebruiksmeldingsplicht

1. Het is verboden om zonder of in afwijking van een gebruiksmelding:
 - a. een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.4, eerste lid, toe te passen;
 - b. een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken indien daarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn;
 - c. een woonfunctie in gebruik te nemen of te gebruiken voor kamergewijze verhuur.
2. Het eerste lid is niet van toepassing op het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk waarvoor een gebruiksvergunning is vereist.
3. Het eerste lid, onderdeel b, is niet van toepassing op het in gebruik nemen of gebruiken van:
 - a. een één- of meergezinswoning;
 - b. een tunnel die uitsluitend dan wel mede bestemd is voor motorrijtuigen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de Wegenverkeerswet.
4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing bij het veranderen van een bouwwerk of van het gebruik daarvan indien eerder een gebruiksmelding is gedaan en door het veranderen een afwijking ontstaat van de bij die melding verstrekte gegevens.

Artikel 2.12.2 Indiening gebruiksmelding

1. Een gebruiksmelding wordt ten minste vier weken voor de aanvang van het gebruik schriftelijk ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het bouwwerk geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen.
2. Een gebruiksmelding wordt gedaan op een door Onze Minister vastgesteld formulier dat door burgemeester en wethouders op zijn verzoek aan de melder beschikbaar wordt gesteld.
3. Bij de gebruiksmelding, bedoeld in artikel 2.12.1, eerste lid, onderdeel a, verstrekt de melder voor zover dit naar het oordeel van burgemeester en wethouders nodig is gegevens en bescheiden waarmee de gelijkwaardigheid voldoende aannemelijk wordt gemaakt.
4. Voor zover dit naar het oordeel van burgemeester en wethouders nodig is om aannemelijk te maken dat het gebruik voldoet aan de bij of krachtens de wet geldende eisen verstrekt de melder bij de gebruiksmelding, bedoeld in artikel 2.12.1, eerste lid, onderdelen b en c, een situatieschets met noordpijl met een schaal die niet kleiner mag zijn dan

1:1000, en per bouwlaag een plattegrondtekening met een schaal die niet kleiner mag zijn dan 1:100 bij een gebouw met een brutovloeroppervlakte van minder dan 10.000 m² en niet kleiner dan 1:200 bij een grotere oppervlakte.

Op de plattegrondtekening is aangegeven:

- a. schaal aanduiding;
- b. per bouwlaag:
 - hoogte van de vloer boven het meetniveau;
 - gebruiksoppervlakte, en
 - maximaal aantal personen;
- c. per ruimte:
 - vloeroppervlakte;
 - gebruiksbestemming;
 - bij ruimten voor meer dan 25 personen, de hoogste bezetting van die ruimte, en
 - opstelling van inventaris en van inrichtingselementen als bedoeld in de artikelen 2.3.1 en 2.3.2;
 - d. met aanduidingen van de plaats van, voor zover deze aanwezig zijn:
 - brand- en/of rookwerende scheidingsconstructies;
 - vluchtroutes;
 - draairichting van deuren;
 - zelfsluitende deuren als bedoeld in de artikelen 2.1.5 en 2.3.3;
 - sluitwerk van deuren als bedoeld in artikel 2.3.5, tweede lid;
 - vluchtroute-aanduidingen;
 - noodverlichting;
 - oriëntatieverlichting als bedoeld in artikel 2.3.10;
 - brandmeldcentrale en brandmeldpaneel;
 - brandslanghaspels;
 - mobiele brandblusapparaten;
 - droge blusleidingen;
 - brandweeringang;
 - sleutelkuis of -buis, en
 - brandweerlift.

De aanduidingen zijn conform NEN 1414: 2007, voor zover deze norm daarin voorziet.

5. Het meldingsformulier en de daarbij te verstrekken gegevens en bescheiden worden in drievoud ingediend.

6. Bij een gebruiksmelding voor tijdelijk of seizoensgebonden gebruik van een bouwwerk wordt door de melder aangegeven voor welke periode of voor welke tijdvakken in een kalenderjaar het gebruik is beoogd.

7. Een gebruiksmelding kan betrekking hebben op meerdere bouwwerken op hetzelfde terrein of op met elkaar samenhangende terreinen.

Artikel 2.12.3 Afhandeling gebruiksmelding

De melder krijgt door of namens burgemeester en wethouders een bewijs van ontvangst toegezonden of uitgereikt, waarin de datum van ontvangst is vermeld.

Artikel 2.12.4 Voorwaarden na gebruiksmelding

1. Burgemeester en wethouders kunnen na een melding van een gebruik als bedoeld in artikel 2.12.1, eerste lid, onderdeel b, besluiten nadere voorwaarden op te leggen indien deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand.

2. Het is verboden in strijd te handelen met de nadere voorwaarden, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2.12.5 Wijzigen nadere voorwaarden gebruiksmelding

1. Burgemeester en wethouders kunnen de nadere voorwaarden, bedoeld in artikel 2.12.4, eerste lid, wijzigen:
 - a. indien een verandering van inzichten of van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk die bij de beoordeling van de melding een rol hebben gespeeld dit noodzakelijk maakt, en
 - b. op verzoek van de melder.
2. Burgemeester en wethouders gaan niet over tot wijziging van de nadere voorwaarden, bedoeld in artikel 2.12.4, eerste lid, dan nadat zij de melder in de gelegenheid hebben gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

HOOFDSTUK 3 OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 3.1 Overgangsbepalingen

1. Een vergunning voor het brandveilig gebruik van bouwwerken op grond van de verordening, bedoeld in artikel 8 van de wet, verleend voor het tijdstip waarop dit besluit in werking treedt, blijft van toepassing voor zover een gebruiksvergunning op grond van dit besluit is vereist. Artikel 2.11.6 is op een dergelijke vergunning van toepassing.
2. Een vergunning voor het brandveilig gebruik van bouwwerken op grond van de verordening, bedoeld in artikel 8 van de wet, verleend voor het tijdstip waarop dit besluit in werking treedt, wordt voor zover deze betrekking heeft op een situatie waarvoor op grond van dit besluit een melding als bedoeld in artikel 2.12.1 is vereist, beschouwd als een melding als bedoeld in laatstgenoemd artikel.
3. Een aanvraag om vergunning voor het brandveilig gebruik van bouwwerken op grond van de verordening, bedoeld in artikel 8 van de wet, ingediend voor het tijdstip waarop dit besluit in werking treedt, wordt voor zover deze betrekking heeft op een situatie waarvoor op grond van dit besluit een melding als bedoeld in artikel 2.12.1 is vereist, beschouwd als een melding als bedoeld in laatstgenoemd artikel.
4. Met betrekking tot een aanvraag om vergunning voor het brandveilig gebruik van bouwwerken op grond van de verordening, bedoeld in artikel 8 van de wet, ingediend voor het tijdstip waarop dit besluit in werking treedt alsmede met betrekking tot enig bezwaar of beroep ingesteld tegen een beslissing omtrent een dergelijke aanvraag, blijven voor zover deze aanvraag betrekking heeft op een situatie waarvoor op grond van dit besluit een gebruiksvergunning is vereist de voorschriften van toepassing die golden op het tijdstip waarop de aanvraag werd ingediend.

Artikel 3.2 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 3.3 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit brandveilig gebruik bouwwerken.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 9 september 2008, nr. 174.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Tavarnelle, 26 juli 2008

Beatrix

De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar

Uitgegeven de *negentiende* augustus 2008

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

BIJLAGE

Bijlage I, behorende bij artikel 2.2.1, eerste lid	Grenswaarden			omvang van de bewaking volgens NEN 2535	Doormelding volgens NEN 2535
	Gebruikoppervlakte van de gebruiksfunctie (m ²)	Hoogste vloer van de gebruiksfunctie gemeten boven het meetniveau (m)	Aantal bouwlagen van de gebruiksfunctie		
Artikel 2.2.1	groter dan	hoger dan	groter dan		
1 Woonfunctie					
a. woonfunctie voor zorg					
1. zorgclusterwoning voor zorg op afroep, in een woongebouw	-	-	-	Gedeeltelijk	-
2. zorgclusterwoning voor 24-uurs zorg, niet in een woongebouw	-	-	-	Volledig	-
3. zorgclusterwoning voor 24-uurs zorg, in een woongebouw	-	-	-	Gedeeltelijk	ja
4. groepzorgwoning voor zorg op afspraak	-	-	-	Volledig	-
5. groepzorgwoning voor zorg op afroep	-	-	-	Volledig	-
6. groepzorgwoning voor 24-uurs zorg	-	-	-	Volledig	ja
7. andere woonfunctie voor zorg	-	-	-	-	-
b. woonfunctie voor kamergewijze verhuur	-	-	-	Volledig*	-
c. andere woonfunctie	-	-	-	-	-
2 Bijeenkomstfunctie					
a. bijeenkomstfunctie voor het aanschouwen van sport	-	-	-	-	-
b. bijeenkomstfunctie voor de opvang van kinderen jonger dan 4 jaar.		2,1	-	Volledig	ja
	200 m ²	-	-	Volledig	-
	400 m ²	-	-	Volledig	ja
c. andere bijeenkomstfunctie		5	-	Gedeeltelijk	ja
	-	50	-	Volledig	ja
	-	-	2	Niet automatisch	-
	250 m ²	-	1	Niet automatisch	-
	500 m ²	-	-	Niet automatisch	-
	1.000 m ²	-	-	Gedeeltelijk	ja
	5.000 m ²	-	-	Volledig	ja
3 Celfunctie	-	-	-	Volledig	ja
4 Gezondheidszorgfunctie					
a. gezondheidszorgfunctie voor aan bed gebonden patiënten	-	-	-	Volledig	ja
b. andere gezondheidszorgfunctie		20	-	Niet automatisch	ja
	-	50	-	Gedeeltelijk	ja
	-	-	2	Niet automatisch	-
	250 m ²	-	1	Niet automatisch	-
	500 m ²	-	-	Niet automatisch	-
5 Industriefunctie					
a. lichte industriefunctie	-	-	-	-	-
b. andere industriefunctie		20	-	Niet automatisch	ja
	-	-	2	Niet automatisch	-
	500 m ²	-	1	Niet automatisch	-
	1.000 m ²	-	-	Niet automatisch	-
6 Kantoorfunctie					
	-	20	-	Niet automatisch	ja
	-	50	-	Gedeeltelijk	ja
	-	-	2	Niet automatisch	-
	250 m ²	-	1	Niet automatisch	-
	500 m ²	-	-	Niet automatisch	-
7 Logiesfunctie					
a. logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw	-	-	-	-	-
b. logiesfunctie gelegen in een logiesgebouw		5	-	Volledig	ja
	250 m ²	-	-	Volledig	ja
8 Onderwijsfunctie					
	-	20	-	Niet automatisch	ja
	-	50	-	Gedeeltelijk	ja
	-	-	2	Niet automatisch	-
	250 m ²	-	1	Niet automatisch	-
	500 m ²	-	-	Niet automatisch	-
9 Sportfunctie					
	-	20	-	Niet automatisch	ja
	-	50	-	Gedeeltelijk	ja
	-	-	2	Niet automatisch	-
	500 m ²	-	1	Niet automatisch	-
	1.000 m ²	-	-	Niet automatisch	-
10 Winkelfunctiefunctie					
	-	50	-	Volledig	ja
	-	-	2	Niet automatisch	-
	500 m ²	-	1	Niet automatisch	-
	1.000 m ²	-	-	Niet automatisch	-
	1.000 m ²	13	-	Niet automatisch	ja
	5.000 m ²	-	-	Niet automatisch	ja
	5.000 m ²	13	-	Gedeeltelijk	ja
	10.000 m ²	-	-	Gedeeltelijk	ja
	10.000 m ²	13	-	Volledig	ja
11 Overige gebruiksfunctie					
a. besloten overige gebruiksfunctie voor het stallen van motorvoertuigen			1	Niet automatisch	-
	1.000 m ²	-	-	Volledig	-
	2500 m ²	-	-	Volledig	ja
b. besloten overige gebruiksfunctie voor het personenvervoer		13	-	Gedeeltelijk	ja
	-	-	1	Niet automatisch	-
	1.000 m ²	-	-	Niet automatisch	-
	2500 m ²	-	-	Gedeeltelijk	ja
c. andere overige gebruiksfunctie	-	-	-	-	-
12 Bouwwerk geen gebouw zijnde					
a. tunnel voor het verkeer met een tunnellingte van meer dan 250 m	-	-	1	Volledig	ja
b. ander bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-

* Geldt alleen voor gezamenlijke ruimten

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

1.1 Algemeen

Op basis van de Woningwet moeten gemeenten in hun bouwverordening voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken opnemen. Met dit besluit worden deze voorschriften landelijk geüniformeerd. Die uniformering is een logisch vervolg op de eerdere uniformering van de bouwtechnische voorschriften (1992: Bouwbesluit, inmiddels Bouwbesluit 2003) en van de indieningsvereisten voor het aanvragen van een bouwvergunning (2003: Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning). Zij past ook in de modernisering van de VROM-regelgeving zoals deze is beschreven in de brief «meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving» (Kamerstukken II 2005/06, 29 383, nr. 34) en de brief «prioriteit milieu en ruimte» (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XI, nr. 88).

Met deze uniformering komt er een einde aan (onnodige) lokale verschillen. Eenduidige landelijk geldende voorschriften bieden de gebruiker en het bedrijfsleven meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Bovendien wordt in dit besluit recht gedaan aan de al jaren bestaande wens tot reductie van het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen te komen.

Ook wordt met dit besluit tegemoetgekomen aan de wens de door het Ondernemersklankbord Regeldruk (Commissie Stevens, rapport 30 augustus 2005) gesignaleerde hinderlijke regeldruk te verminderen. Een ander gevolg van de invoering van dit besluit is een afname van de administratieve lasten.

Op grond van de Woningwet zijn in de bouwverordening tevens voorschriften opgenomen over het gebruik van open erven en terreinen en de staat waarin deze zich moeten bevinden. Genoemde voorschriften worden voor zover het de brandveiligheid van de bedrijfsmatige opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen op die erven en terreinen betreft met de invoering van dit besluit landelijk geüniformeerd. Voorschriften omtrent de bedrijfsmatige opslag van dergelijke stoffen waren eerder krachtens de Wet milieubeheer in zogenoemde 8.40-amvb's ondergebracht. In het kader van de modernisering van de VROM-regelgeving is dit onderwerp voortaan in dit besluit opgenomen en zijn de 8.40-amvb's vervangen door het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer. Dat besluit is op 1 januari 2008 in werking getreden.

Het voornemen is dit besluit op 1 oktober 2008 in werking te laten treden.

1.2 Wettelijke basis

Dit besluit is gebaseerd op de artikelen 8, achtste lid, en 120a van de Woningwet.

Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Woningwet moet elke gemeente een bouwverordening vaststellen. Op grond van artikel 8, tweede lid, onderdeel a, onder 4°, worden voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken in de bouwverordening opgenomen. Op grond van onderdeel b van dat lid moeten in de bouwverordening ook voorschriften worden opgenomen over het gebruik van open erven en terreinen en de staat waarin deze zich moeten bevinden. Op grond van artikel 8, achtste lid, kunnen ter bevordering van de eenheid in de bouwverordeningen bij algemene maatregel van bestuur regelen worden

gegeven omtrent de inhoud van de voorschriften van de bouwverordeningen. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt om in dit besluit de voorschriften over de brandveiligheid van het gebruik van bouwwerken en van de brandveiligheid van de bedrijfsmatige opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen in bouwwerken en op open erven en terreinen landelijk te uniformeren.

Op grond van artikel 8, negende lid, van de Woningwet moet de gemeenteraad binnen een jaar na het in werking treden van dit besluit de betreffende voorschriften van de bouwverordening hiermee in overeenstemming brengen. Zolang dat niet gebeurt is gelden de voorschriften van dit besluit rechtstreeks. In een dergelijk geval moeten de voorschriften van dit besluit worden toegepast en blijven de betreffende voorschriften van de bouwverordening buiten toepassing.

De experimenteerbepaling die in artikel 1.5 van het besluit is opgenomen, is gebaseerd op artikel 120a van de Woningwet dat een algemene grondslag voor het opnemen van een experimenteerbepaling in een op de Woningwet gebaseerde algemene maatregel van bestuur bevat.

De Woningwet biedt momenteel nog geen directe wettelijke grondslag voor dit besluit. Op grond van artikel 8 van die wet berust de bevoegdheid tot het geven van voorschriften over het (brandveilig) gebruik van bouwwerken bij de gemeenteraad. De voor dit besluit gehanteerde wettelijke grondslag van artikel 8, achtste lid, van die wet biedt een basis voor landelijke uniformering van die voorschriften. Nadeel van een besluit op die grondslag is dat de gemeenten hun bouwverordening met zo'n besluit in overeenstemming moeten gaan brengen («overschrijfsbesluit»). Gelet daarop is tot nu toe uiterst terughoudend met het geven van uniforme voorschriften omgegaan. Gezien de evidente voordelen van dit besluit en het zeer grote maatschappelijke en politieke draagvlak voor snelle landelijke uniformering van de betreffende voorschriften heeft het kabinet gemeend dat een besluit op grond van artikel 8, achtste lid, van de Woningwet in dit geval voldoende gerechtvaardigd is.

Overigens is het de bedoeling op zeer korte termijn een voorstel tot wijziging van de Woningwet in procedure te brengen dat is gericht op het scheppen van een directe wettelijke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur over het gebruik van bouwwerken en op het schrappen van de bestaande bevoegdheid van de gemeenteraad op dat punt; zie ook mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 april 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 28 325, nr. 79).

1.3 Gevolgde procedure en inspraak

In het kader van het streven naar vermindering van regeldruk en bestuurlijke en administratieve lastendruk heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in 1999 voorgesteld om de technische en procedurele voorschriften van de gemeentelijke bouwverordeningen landelijk te gaan uniformeren. Dat voorstel is door het toenmalige kabinet overgenomen. Een eerste stap hierin was de inwerkingtreding per 1 januari 2003 van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning.

Dit Besluit brandveilig gebruik bouwwerken is te beschouwen als tweede stap.

Vooruitlopend op de totstandkoming van dit besluit heeft de VNG in overleg met het Landelijk Netwerk Brandpreventie (LNB) van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding (NVBR), de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN) en de ministeries van BZK en VROM de in de model-Bouwverordening (Mbv) opgenomen voorschriften op het terrein van brandveilig gebruik van bouwwerken geactualiseerd.

Deze geactualiseerde voorschriften zijn als basis voor de totstandkoming van dit besluit gebruikt.

Ook zijn diverse onderzoeken¹ verricht, waaruit is gebleken dat landelijke uniformering zowel voor de procedurele als de materiële voorschriften op het gebied van het brandveilig gebruik van bouwwerken goed mogelijk is.

Voorts heeft uitgebreid overleg met de diverse organisaties op het terrein van de brandpreventie en de bouwregelgeving plaatsgevonden. Hiertoe is een Klankbordgroep Gebruiksbesluit geïnstalleerd. In deze breed samengestelde klankbordgroep en de diverse deelwerkgroepen hebben vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in de breedste zin van het woord geparticipeerd.

Conceptversies van dit besluit zijn besproken in het reguliere overlegtraject over wijzigingen van de bouwregelgeving, dat bestaat uit het Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving (IOB), de Juridisch-Technische Commissie (JTC) en het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) alsmede in de Stuurgroep 3^e wijzigingspakket bouwregelgeving (een stuurgroep ter voorbereiding van de verdere deregulering van de bouwregelgeving).

Hiernaast is regelmatig en veelvuldig bilateraal overlegd met diverse in bovengenoemde gremia opgenomen organisaties.

Bij het voorbereidend overleg voor de totstandkoming van dit besluit zijn door het georganiseerde bedrijfsleven (zoals VNO-NCW, MKB Nederland, Koninklijke Horeca Nederland, FME-CWM) veel praktijkvoorbeelden aangereikt waaruit met name bleek dat de huidige praktijktoepassing van brandveiligheidsvoorschriften regelmatig tot problemen en ergernis bij de betrokken bedrijven leidde. Bij bestudering van de aangeleverde voorbeelden bleek dat de oorzaak daarvan vooral in de toepassing van de regelgeving en nauwelijks in de inhoud van de regelgeving is gelegen.

Het gaat dan vooral om interpretatiegeschillen tussen het bevoegd gezag en bedrijven. Om zulke geschillen voortaan zoveel mogelijk te voorkomen, zijn de voorschriften met dit besluit geïuniformeerd, is de ruimte voor het bevoegd gezag om aanvullende eisen te stellen zo beperkt mogelijk gehouden en is in de toelichting nadrukkelijk ingegaan op de wijze waarop de voorschriften moeten worden toegepast. Bij de invoering van dit besluit zal bovendien de nodige aandacht aan voorlichting worden gegeven.

Bij brief van 20 december 2006 (Kamerstukken II 2006/2007, 28 325, nr. 48) heeft de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer desgevraagd toegezegd dat het ontwerpbesluit vóór inwerkingtreding aan de Tweede Kamer zal worden toegezonden. Overeenkomstig die toezegging heb ik het ontwerpbesluit bij brief van 2 oktober 2007 aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2007/08, 28 325, nr. 52). In die brief ben ik tevens ingegaan op de vragen die de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij brief van 16 november 2006 (06-VROM-B-078) heeft gesteld. Genoemde brief en het ontwerpbesluit zijn op 10 oktober 2007 besproken in een algemeen overleg van de algemene commissie voor Wonen, Wijken en Integratie (Kamerstukken II 2007/08, 28 325, nr. 62). Bij brief van 16 november 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 28 325, nr. 63) heb ik de Tweede Kamer nader geïnformeerd. Die brief is op 22 januari 2008 in een algemeen overleg van laatstgenoemde commissie besproken (Kamerstukken II 2007/08, 28 325, nr. 73). Op 14 februari 2008 zijn door de Tweede Kamer drie moties met betrekking tot het ontwerpbesluit aangenomen (Kamerstukken II 2007/08, 28 325, nrs. 70 tot en met 72). Bij brief van 21 april 2008 heb ik de Tweede Kamer over mijn standpunt terzake van die moties geïnformeerd (Kamerstukken II, 2007/08, 28 325, nr. 76). De VNG is vanaf het begin nauw bij het opstellen van dit besluit betrokken, zowel als lid van de Klankbordgroep Gebruiksbesluit, van afzonderlijke deelwerkgroepen, van de JTC en het OPB en in bilateraal ambtelijk en bestuurlijk overleg. De VNG heeft de Tweede Kamer bij brief

¹ Versterking inrichting van het toezicht brandveilig gebruik bouwwerken, 1 december 2003, adviesbureau Van Dijke BV; Integratie brandtechnische eisen 8.40 amvb's Wet milieubeheer in de bouwregelgeving, 18 september 2004, Adviesbureau Nieman BV; Inventarisatie brandbeveiligingsinstallaties in de 10e serie wijzigingen van de Model Bouwverordening, 30 mei 2005, Adviesbureau Nieman BV; Uniformering voorschriften brandveilig gebruik inrichtingen, bouwwerken en gebouwen, 18 juli 2003, Adviesbureau Nieman BV.

van 3 oktober 2007 over haar standpunt geïnformeerd. De VNG juicht het terugbrengen van het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen op zich toe maar acht het – voor zover het gaat om bouwwerken met een hoge personendichtheid – risicovol om de gebruiksvergunningplicht voor bouwwerken waarin meer dan 50 personen kunnen verblijven te vervangen door een meldingplicht. Naar oordeel van de VNG komt bij een meldingsstelsel de bestaande voorcontrole door de gemeente te vervallen. Dit zou dan tot hogere investeringslasten voor bedrijven kunnen leiden aangezien zij pas na het in gebruik nemen van het bouwwerk geconfronteerd worden met aanvullende brandveiligheids-eisen. De VNG meent verder dat er bij overtreding van de voorschriften van dit besluit geen adequate sanctiemiddelen zijn. Ook vraagt zij aandacht voor de financiële consequenties voor gemeenten. Inmiddels is bestuurlijke overeenstemming bereikt over de wijze van compensatie van de financiële gevolgen van dit besluit voor de gemeenten door middel van een saldoberekening waarbij ook de financiële gevolgen van het op 1 januari 2008 in werking getreden Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) zijn meegenomen. De VNG-visie heeft verder niet tot aanpassing van het ontwerp-besluit geleid. Gezien de omstandigheid dat 7 jaar na de cafébrand te Volendam nog steeds niet alle gemeenten hun inhaalslag bij de afgifte van gebruiksvergunningen hebben afgerond, acht het kabinet het door de VNG opgevoerde preventieve karakter van de figuur «gebruiksvergunning» nogal betrekkelijk. Bovendien zullen voor bouwwerken waarvan het gebruik door de inwerkingtreding van dit besluit meldingplichtig is, de onder de werking van de bouwverordening reeds afgegeven gebruiksvergunningen hun gelding blijven houden (zie het overgangsrecht). Het VNG-bezwaar kan derhalve niet op die categorie betrekking hebben. Resteren de gevallen die onder de werking van de bouwverordening gebruiksvergunningplichtig zijn en door de inwerkingtreding van dit besluit meldingplichtig zullen zijn. Voor dergelijke gevallen zal door de inwerkingtreding van dit besluit duidelijk zijn welke algemene regels op het brandveilig gebruik van toepassing zijn. Dat is een aanmerkelijke verbetering ten opzichte van de huidige situatie in veel gemeenten waar bij de voorschriften pas kenbaar werden op het moment dat zij als voorwaarde aan de gebruiksvergunning verbonden werden. Bedrijven kunnen dus veel vroeger dan voorheen rekening houden met de voorschriften, zodat niet voor hogere investeringslasten behoeft te worden gevreesd. Voorts dient een melding op voet van dit besluit ten minste vier weken voor aanvang van het gebruik te worden ingediend, zodat een voorcontrole mogelijk blijft. Burgemeester en wethouders kunnen daarbij op basis van een risico-analyse hun eigen prioriteiten stellen, waarbij zij dus voorrang kunnen geven aan voorcontrole van de bouwwerken die zij zelf als meest risicovol aanmerken. Bovendien kan een melding ook eerder dan vier weken voor aanvang van het gebruik worden gedaan; in de voorlichting over dit besluit zal bedrijven daar expliciet op worden gewezen. Verder zijn in beginsel voldoende sanctiemiddelen tegen overtreding van voorschriften van dit besluit beschikbaar (zie hiervoor ook paragraaf 3.3), zij het dat het wenselijk wordt geacht om daaraan een boete-instrument voor een «lik-op-stuk-benadering» toe te voegen (Kamerstukken II 2007/08, 28 325, nr. 73). Het streven is om dat instrument per 1 oktober 2009 inzetbaar te hebben. Een dergelijk instrument ontbrak overigens ook onder de werking van de bouwverordening, zodat daaraan geen argument tegen dit besluit kan worden ontleend.

1.4 Systematiek van dit besluit

De voorschriften van dit besluit hebben betrekking op het brandveilig gebruik van bouwwerken en op de brandveiligheid van de opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen. De voorschriften zijn uitputtend bedoeld. Tenzij het desbetreffende voorschrift dat expliciet mogelijk maakt, zijn gemeenten niet bevoegd om van deze voorschriften af te wijken.

Zolang de gemeentelijke bouwverordening niet met die voorschriften in overeenstemming is gebracht, gelden de voorschriften van dit besluit rechtstreeks en blijven de betreffende voorschriften van de bouwverordening buiten toepassing. Het staat de gemeenten echter vrij om op grond van artikel 2, tweede lid, van de Woningwet in de bouwverordening voorschriften over het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen op te nemen die op andere gebruikaspecten dan het brandveilig gebruik betrekking hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorschriften met het oog op gezond gebruik en het voorkomen van hinder voor derden (zie hiervoor ook paragraaf 1.5).

Hiernaast is het mogelijk dat een gemeente een eigen beleid voert op grond van de Huisvestingswet met het oog op het tegengaan van het omzetten van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte. Dit beleid vindt zijn neerslag in de plaatselijke huisvestingsverordening.

Dit besluit bestaat uit drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 betreft algemene bepalingen, hoofdstuk 2 betreft het brandveilig gebruik van bouwwerken en hoofdstuk 3 bevat de overgangs- en slotbepalingen. Hoofdstuk 2 dat de materiële en procedurele voorschriften over het brandveilig gebruik bevat is ten behoeve van de toegankelijkheid naar onderwerp onderverdeeld in paragrafen.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen, bevat in het eerste artikel de begripsbepalingen. Bij het formuleren van deze begripsbepalingen is zoveel mogelijk aangesloten bij het Bouwbesluit 2003. Ook zijn in dit hoofdstuk voorschriften met betrekking tot de reikwijdte van de in dit besluit gegeven voorschriften opgenomen, een gelijkwaardigheidsbepaling en een experimenteerbepaling.

In hoofdstuk 2 zijn de materiële en procedurele voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken en over de brandveilige opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen opgenomen. Deze voorschriften zijn zo geformuleerd dat zij rechtstreekse werking hebben, het is niet nodig dat zij eerst als voorwaarde in een gebruiksvergunning zijn opgenomen of als nadere voorwaarde zijn opgelegd na een gebruiksmelding.

Hoofdstuk 2 bestaat uit 12 paragrafen. De paragrafen 2.1 tot en met 2.9 bevatten materiële voorschriften en de paragrafen 2.10 tot en met 2.12 procedurele voorschriften. Paragraaf 2.10 betreft voorschriften inzake het hebben van een logboek. In de paragrafen 2.11 en 2.12 zijn de voorschriften opgenomen over het gebruiksvergunning- en -melding-vereiste. Elke paragraaf is voorzien van een titelkopje waarin het onderwerp van de desbetreffende paragraaf is aangegeven. Voor de in paragraaf 2.1 tot en met 2.8 opgenomen voorschriften zijn die titelkopjes mede van belang bij het beoordelen van een beroep op gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.4. Bij een gelijkwaardige oplossing wordt het met het desbetreffende voorschrift beoogde brandveiligheidsdoel op een andere manier bereikt dan in dat voorschrift is aangegeven. Het titelkopje van de desbetreffende paragraaf, bijvoorbeeld «Paragraaf 2.1 Voorkomen en beperken van brand», geeft informatie over dat doel.

De materiële voorschriften van de paragrafen 2.1 tot en met 2.8 gaan in op alle aspecten van het brandveilig gebruik; zowel op het beheer, het onderhoud en de controle van installaties als op de inrichting van ruimten. Ook worden bijvoorbeeld eisen gesteld aan voor de brandweer

noodzakelijke voorzieningen, zoals de bereikbaarheid van een bouwwerk voor de brandweer.

In paragraaf 2.9 is een vangnetbepaling opgenomen. Met deze vangnetbepaling is beoogd een algemene verbodsbepaling te maken die toeziet op de brandveiligheid van individuele gebruikssituaties waarin niet is voorzien door de specifieke voorschriften van dit besluit. Het is niet de bedoeling dat een gemeente op grond van deze paragraaf generiek aanvullende of nadere eisen stelt in situaties waarvoor al andere voorschriften in dit besluit zijn opgenomen. Ook moeten de door de gemeenten op basis van de vangnetbepaling geëiste maatregelen altijd in verhouding staan tot het te bestrijden risico. De gemeente zal bij een beroep op de vangnetbepaling bovendien de noodzaak daarvan moeten aantonen.

In combinatie met de overigens op het bouwwerk en het gebruik daarvan van toepassing zijnde brandveiligheidsvoorschriften (zoals de bouwtechnische voorschriften van het Bouwbesluit 2003, ARBO-voorschriften en eventuele milieuvoorschriften) waarborgen de voorschriften van de paragrafen 2.1 tot en met 2.9 in nagenoeg alle gevallen een voldoende mate van brandveiligheid. In de meeste gevallen kan dus met repressief toezicht op de naleving van die voorschriften worden volstaan. In een aantal meer risicovolle gevallen is de mogelijkheid van preventief overheidstoezicht via de afhandeling van een aanvraag om gebruiksvergunning of een gebruiksmelding gerechtvaardigd.

In paragraaf 2.11 is de gebruiksvergunning opgenomen. Het is niet toegestaan om zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning een bouwwerk in gebruik te hebben of te houden in de in die paragraaf beschreven gevallen. Omdat zoals hierboven aangegeven op basis van dit besluit samen met de andere van toepassing zijnde voorschriften in principe een voldoende mate van brandveiligheid mag worden aangenomen is ervoor gekozen slechts voor de meest risicovol geachte vormen van gebruik een gebruiksvergunning voor te schrijven. In dergelijke gevallen is op grond van het vergunningvereiste een preventieve beoordeling mogelijk. Het gaat dan om het bedrijfsmatig of in het kader van verzorging verstrekken van nachtverblijf aan meer dan 10 personen en om het verschaffen van dagverblijf aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar (kinderdagverblijven en basisscholen) of aan meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen. Het gaat hier om grotere brandveiligheidsrisico's door de aanwezigheid van mensen in een kwetsbare situatie of kwetsbare mensen in een bouwwerk.

In paragraaf 2.12 is de gebruiksmelding opgenomen. Ook de gebruiksmelding is slechts in een relatief beperkt aantal gevallen voorgeschreven. Dit is bij een beroep op de gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.4, wanneer meer dan 50 personen tegelijk in een bouwwerk aanwezig kunnen zijn en bij kamergewijze verhuur. Met de gebruiksmelding wordt het bevoegd gezag geïnformeerd over het voorgenomen gebruik van een bouwwerk. Burgemeester en wethouders kunnen op basis van deze melding zonodig beslissen om zelf ter plaatse te gaan controleren of het voorgenomen gebruik daadwerkelijk aan de voorschriften van de besluit voldoet.

Zowel de gebruiksmelding als de gebruiksvergunning zijn zaakgebonden, een nieuwe gebruiker die de oude wijze van gebruik voortzet behoeft dus niet opnieuw een melding te doen of een vergunning aan te vragen. In dit verband kan worden verwezen naar artikel 10.3 van de Mbv. Ook gelden de gebruiksmelding en een gebruiksvergunning in principe onbeperkt. Alleen in de in dit besluit genoemde gevallen kan de gebruiksvergunning worden gewijzigd en ingetrokken en de gebruiksmelding worden gewijzigd. Wanneer het bouwwerk en/of het gebruik daarvan wordt veranderd en door die verandering afwijking ontstaat van de bij de gebruiksvergunningaanvraag of -melding verstrekte gegevens, dient een

aanvraag tot wijziging van de vergunning respectievelijk een melding van de gewijzigde situatie te worden gedaan.

In hoofdstuk 3, Overgangs- en slotbepalingen is met name het overgangsrecht opgenomen. De overgangsbepalingen zijn zo geformuleerd dat verworven rechten worden gerespecteerd. Een vergunning voor brandveilig gebruik verleend voor de inwerkingtreding van dit besluit blijft van toepassing indien en voor zover dit besluit een gebruiksvergunning voorschrijft. Een vergunning verleend voor de inwerkingtreding van dit besluit, voor een situatie waar na de inwerkingtreding van dit besluit een melding is voorgeschreven wordt ook beschouwd als een melding. Een aanvraag om een gebruiksvergunning gedaan voor inwerkingtreding van dit besluit voor een situatie waar na de inwerkingtreding een melding is vereist, wordt beschouwd als een melding. Een aanvraag om gebruiksvergunning gedaan voor inwerkingtreding van dit besluit, voor een situatie waarvoor na inwerkingtreding ook een vergunning nodig is, wordt afgedaan op grond van de voorschriften die golden op het moment van aanvraag van de vergunning. Wanneer de voorschriften na de inwerkingtreding van dit besluit gunstiger voor de aanvrager zijn, staat het hem uiteraard vrij de aanvraag in te trekken en de nieuwe aanvraag of melding te doen op grond van dit besluit.

1.5 Wijzigingen van de inhoud

De landelijke uniformering van de voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken, zoals die in dit besluit is uitgewerkt, is in beginsel een beleidsneutrale operatie op basis van het brandveiligheidsniveau van de model-Bouwverordening (Mbv). Aan de uniformering ligt dan ook niet de intentie ten grondslag om dat brandveiligheidsniveau landelijk te verlagen of te verhogen. Dit beeld zal gezien op het niveau van de individuele gemeente in het algemeen kloppen aangezien de meeste gemeenten hun bouwverordening op de Mbv hebben gebaseerd. Voor de enkele gemeente die strengere of minder strenge voorschriften in de bouwverordening heeft opgenomen, betekent de verwerking van dit besluit in de bouwverordening een wijziging van het niveau van de voorschriften.

Het in beginsel beleidsneutrale karakter neemt niet weg dat dit besluit ten opzichte van de Mbv-voorschriften op acht hoofdpunten inhoudelijke wijzigingen bevat. Drie daarvan zijn afkomstig uit de zogenoemde 8.40 amvb's op grond van de Wet milieubeheer en hebben geen inhoudelijke consequenties voor het uit de Mbv overgenomen brandveiligheidsniveau. Het betreft:

1. De voorschriften inzake de huishoudelijke opslag van stoffen die niet alleen brandgevaarlijk maar ook milieugevaarlijk zijn (zie ook de toelichting op artikel 2.1.8). De Wet milieubeheer blijft eisen stellen aan de bedrijfsmatige opslag van dergelijke stoffen. Dit betekent dat er terzake geen wijziging in het brandveiligheidsniveau plaatsvindt.

2. De voorschriften over de bedrijfsmatige opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen (zoals hout, kunststoffen en autobanden) zijn vanuit de zogenoemde 8.40-milieuvoorschriften overgebracht naar dit besluit (zie ook de toelichting op artikel 2.1.9). Ook deze wijziging heeft geen consequenties voor het bestaande brandveiligheidsniveau.

3. De voorschriften over de verplichte aanwezigheid van mobiele brandblusapparaten zijn vanuit de milieuregelgeving naar dit besluit overgebracht (zie ook de toelichting op artikel 2.4.2). Het veiligheidsniveau is ook hier hetzelfde als voorheen in de Wet milieubeheer.

4. De voorschriften die in artikel 2.4.2 zijn opgenomen over de verplichte inspectie- en controlefrequentie van mobiele brandblusapparaten wijken af van de voorschriften die daarover eerder in de Mbv waren opgenomen. Voortaan behoeven deze inspecties en controles slechts eenmaal per twee jaar in plaats van jaarlijks plaats te vinden. Blijkens TNO-onderzoek², dat

² Eerste advies periodieke keurings-/onderhouds-/controleverplichting draagbare brandblusapparaten, januari 2006, rapport 2005-CVB-R0352, TNO Bouw en Ondergrond; Advisering betreffende projectering van draagbare blustoestellen, juni 2006, rapport 2006-CVB-R0331, TNO Bouw en Ondergrond; Onderhoudsfrequentie draagbare blustoestellen– Vergelijking met andere landen, juni 2006, rapport 2006-CVB-R0332, TNO Bouw en Ondergrond.

mede op buitenlandse ervaringen is gebaseerd, zijn er geen harde aanwijzingen dat die frequentiewijziging ten koste zal gaan van het brandveiligheidsniveau. Daarbij speelt ook een rol dat de op grond van het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven voorzieningen voor de bestrijding van brand vooral brandslanghaspels en zogenoemde droge blusleidingen zijn en de functie van mobiele brandblusapparaten slechts aanvullend is.

5. De voorschriften die in de artikelen 2.1.6 en 2.3.4 zijn opgenomen over de verplichte controle van leiding-, kabel- en andere doorvoeren door constructieonderdelen van een gebouw (zoals muren) wijken af van de voorschriften die daarover in de Mbv waren opgenomen. Voortaan behoeft die controle alleen na het moment van aanbrengen of wijzigen van een doorvoer te worden verricht, dit ter vermindering van de onevenredig hoge administratieve belasting die voortvloeide uit de in de Mbv opgenomen verplichting tot periodieke controle. Daarbij speelt ook een rol dat die verplichting uit de Mbv in de praktijk niet goed werd nagekomen.

6. Dit besluit kent in tegenstelling tot de Mbv een zogenoemde gelijkwaardigheidsbepaling. Deze wijziging heeft in principe geen consequenties voor het bestaande brandveiligheidsniveau; bij een beroep op gelijkwaardigheid moet tenslotte ten minste dezelfde mate van brandveiligheid worden gerealiseerd als is beoogd met het betrokken voorschrift (zie ook de toelichting op artikel 1.4).

7. De wijziging inzake het brandveilig gebruik bij kamergewijze verhuur kan – afhankelijk van de thans in de gemeentelijke bouwverordening opgenomen voorschriften – wel inhoudelijke consequenties voor het brandveiligheidsniveau hebben. De Mbv bevatte geen specifieke voorschriften voor een dergelijk gebruik. Een aantal gemeenten had op eigen initiatief wel voorschriften in de gemeentelijke bouwverordening opgenomen. Die voorschriften konden per gemeente nogal verschillen. Bij de totstandkoming van de voorschriften in dit besluit is rekening gehouden met TNO-onderzoek³.

8. In vergelijking met de eerdere bepaling in de Mbv is de zogenoemde vangnetbepaling beperkt. Elementen die niet direct samenhangen met brandveiligheid zijn geschrapt (zie ook de toelichting op artikel 2.9.1). Dit betreft met name het voorkomen van hinder voor derden door verspreiding van rook, roet, walm of stof. Dit heeft geen gevolgen voor het brandveiligheidsniveau. Het staat gemeenten overigens vrij op grond van artikel 8, tweede lid, van de Woningwet om dergelijke voorschriften, die geen direct verband houden met de brandveiligheid in de gemeentelijke bouwverordening te blijven opnemen.

Naast deze inhoudelijke wijzigingen bevat dit besluit vergeleken met de Mbv ook wijzigingen van procedurele aard. Het gaat hier met name om het terugdringen met circa 80 procent van het aantal gevallen dat op grond van de gemeentelijke bouwverordeningen gebruiksvergunningplichtig was. Die reductie is op twee manieren bereikt. In de eerste plaats was in de Mbv-uitwerking ook de categorie «bedrijfsmatige opslag van brandgevaarlijke stoffen» als gebruiksvergunningplichtig aangemerkt. Voor zover die stoffen niet alleen brandgevaarlijk maar ook milieugevaarlijk zijn, worden de brandveiligheidsaspecten van die opslag naar huidig inzicht reeds voldoende door de milieuregelgeving gedekt, zodat het niet langer noodzakelijk is de gebruiksvergunningplicht voor die categorie te laten bestaan⁴. Voor zover die stoffen wel brandbaar maar niet milieugevaarlijk zijn, zijn in dit besluit algemene regels opgenomen (zie artikel 2.1.9) die de gebruiksvergunningplicht voor die categorie overbodig maken. In de tweede plaats zijn de situaties waarin de grotere brandveiligheidsrisico's samenhangen met de aanwezigheid van grotere aantallen personen in een bouwwerk, niet meer gebruiksvergunningplichtig, zoals in de Mbv het geval was, maar gebruiksmeldingplichtig. Op basis van de praktijkervaringen die gemeenten na de cafébrand te Volendam in het kader van een inhaalslag bij de afgifte van gebruiks-

³ Brandveiligheid Kamerverhuur, mei 2003, rapport 2003-CVB-R0136, TNO Bouw en Ondergrond.

⁴ De VNG heeft inmiddels de vergunningplicht voor deze categorie uit de Mbv geschrapt.

vergunningen hebben opgedaan, is geconcludeerd dat in de categorie «bouwwerk waarin meer dan 50 personen aanwezig zullen zijn» een gebruiksvergunning vanuit brandveiligheidsoogpunt niet strikt noodzakelijk is. Het stellen van aanvullende voorschriften, de reden dat in dergelijke gevallen voorheen voor een gebruiksvergunning werd gekozen, is namelijk meestal niet nodig. Uitgaande van die constatering heeft, begeleid door Adviesbureau Nieman B.V., intensief overleg met de VNG, het LNB, de VBWTN, het Ministerie van BZK en de gemeente Amsterdam plaatsgevonden over de criteria die worden gehanteerd bij het bepalen of in een concreet geval wel of geen aanvullende voorschriften in een gebruiksvergunning moeten worden opgenomen. Gedachte daarbij was dat wanneer op basis van die criteria voldoende zekerheid bestaat dat het gebruik van het bouwwerk voldoende brandveilig is, geen aanvullende voorschriften hoeven te worden gesteld en dus geen gebruiksvergunning meer nodig is. De desbetreffende bedrijven zouden dan kunnen volstaan met een simpele gebruiksmelding, zodat de gemeente over het voorgenomen gebruik zou worden geïnformeerd. VROM heeft dit spoor echter moeten verlaten omdat bij de verdere uitwerking bleek dat dit een dermate uitgebreide set complexe criteria zou opleveren, dat ondernemers in de praktijk zonder inhuur van kostbare technische expertise niet in staat zouden zijn om zelf te beoordelen of aan de criteria zou worden voldaan. In plaats daarvan is in dit besluit gekozen voor een gebruiksmeldingsysteem voor de gehele categorie bouwwerken waarin meer dan 50 personen tegelijk zullen verblijven, waarbij het voorgenomen gebruik van het bouwwerk minstens vier weken voor aanvang van het daadwerkelijke gebruik dient te worden gemeld (zodat desgewenst preventief kan worden gecontroleerd of dat gebruik voldoende brandveilig is) in combinatie met de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om zonodig nadere voorwaarden op te leggen indien die noodzakelijk zijn om een voldoende brandveilig gebruik te bereiken.

Zoals uit het voorgaande blijkt betekent dit niet dat het beleid rondom brandveiligheid nu wordt verschoven van preventie door vergunningen naar handhaving achteraf. Een melding moet ten minste vier weken voor aanvang van het gebruik worden gedaan, waarbij gegevens en bescheiden moeten worden aangeleverd op basis waarvan de gemeente zich een deugdelijk oordeel over de mate van brandveilig gebruik zal kunnen vormen. Op deze wijze heeft de gemeente ook na de inwerkingtreding van het besluit nog steeds gelegenheid om het voorgenomen gebruik van het bouwwerk vooraf ter plaatse te controleren. Of die controle voorafgaand aan het gebruik en/of tijdens het daadwerkelijke gebruik wordt verricht, beslist de gemeente op basis van een eigen prioriteitstelling. De bestuurlijke aansturing daarvan kan (jaarlijks) plaatsvinden in het handavingsbeleidsplan dat gemeenten sinds 1 april 2007 op grond van de Woningwet dienen op te stellen. Naar verwacht zal de gemeentelijke keuze erin resulteren dat de gemeente vooral preventieve controles zal gaan uitvoeren bij bouwwerken waarvan men op basis van de melding betwijfelt of het gebruik daadwerkelijk aan de algemene regels van het besluit voldoet dan wel bij gevallen waarin – gelet op de aard van het voorgenomen gebruik en de technische staat van het bouwwerk – mogelijk nadere voorwaarden moeten worden opgelegd om een voldoende brandveilig gebruik te bereiken. Overigens zal die laatste categorie naar verwachting beperkt van omvang zijn aangezien de algemene regels van het besluit meestal toereikend zijn om een voldoende brandveilig gebruik te garanderen.

Ook is een aantal in de Mbv opgenomen meldingsplichten vervallen.

Dit betreft de melding van het ontsteken van vuurwerk in bouwwerken en de melding van het verrichten van mogelijk brandgevaarlijke werkzaamheden aan bouwwerken met een bijzonder karakter. Deze meldingsplichten zijn hier overbodig omdat burgemeester en wethouders

reeds uit anderen hoofde met de voorgenomen uitvoering van de desbetreffende activiteiten bekend zijn. Het ontsteken van vuurwerk in een bouwwerk (zoals zogenoemd theatervuurwerk tijdens een toneelvoorstelling) is namelijk al meldingsplichtig op grond van het Vuurwerkbesluit. Het gaan uitvoeren van mogelijk brandgevaarlijke werkzaamheden (zoals bijvoorbeeld laswerk) aan bijzondere bouwwerken zal bij burgemeester en wethouders in het algemeen reeds bekend zijn omdat dergelijke bouwwerken meestal een monumentenstatus hebben en de werkzaamheden daarom reeds vergunningplichtig zijn op grond van de Woningwet (bouwvergunning) en de Monumentenwet 1988 (monumentenvergunning).

Daarnaast zijn in dit besluit wel twee nieuwe meldingsplichten opgenomen; voor het gaan toepassen van een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.4 en voor kamergewijze verhuur (zie ook de toelichting op paragraaf 2.12).

1.6 Relatie met andere regelgeving

Naast de relatie met regelgeving van algemene aard (zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet), die hier verder buiten beschouwing wordt gelaten, heeft de inhoud van dit besluit met name relaties met andere voorschriften die bij of krachtens de Woningwet zijn gegeven (Bouwbesluit 2003; Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning (Biab); gemeentelijke bouwverordeningen) en met enkele bestemmingsplanvoorschriften, de milieuregelgeving en het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Barvw).

In deze paragraaf wordt in meer algemene zin op de onderlinge samenhang ingegaan.

In een aantal gevallen is de zinsnede «een bij of krachtens de wet voorgeschreven» gebruikt. Zie bijvoorbeeld artikel 2.4.1 dat betrekking heeft op het functioneren, de controle en het onderhoud van brandslanghaspels en de daarbij behorende pompinstallatie. Met die zinsnede is dan bedoeld dat het betreffende voorschrift uitsluitend van toepassing is op de betreffende brandbeveiligingsvoorziening (in dit voorbeeld de haspel en de pompinstallatie) indien die aanwezig is om te voldoen aan een voorschrift van de Woningwet of van daarop gebaseerde voorschriften, zoals dit besluit, het Bouwbesluit 2003 of de bouwverordening, Daarbij kan het gaan om:

- a. een brandbeveiligingsvoorziening waarvan de aanwezigheid rechtstreeks in de regelgeving is voorgeschreven (zoals bijvoorbeeld in afdeling 2.21 van het Bouwbesluit 2003 brandslanghaspels);
- b. een brandbeveiligingsvoorziening die in het kader van gelijkwaardigheid aanwezig is. De voorziening is aanwezig om te voldoen aan een functioneel geredigeerd voorschrift (zie bijvoorbeeld afdeling 2.23 van het Bouwbesluit 2003 op grond waarvan een gebouw hoger dan 70 meter zodanig ingericht moet zijn dat het gebouw brandveilig is) of als gelijkwaardige oplossing (zie artikel 1.4 van dit besluit en artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003), of
- c. een brandbeveiligingsvoorziening die aanwezig is op grond van een voorwaarde van de gebruiksvergunning of een nadere voorwaarde bij een gebruiksmelding (zie de artikelen 2.11.4 en 2.12.4 van dit besluit).

1.6.1 Woningwet

Dit besluit is gebaseerd op de artikelen 8, achtste lid, en 120a van de Woningwet (zie ook hiervoor, onder 1.2). De in artikel 1 van die wet opgenomen begripsbepalingen zijn ook van toepassing op de in dit besluit gehanteerde begrippen. Ook de systematiek van de Woningwet terzake van het bestuursrechtelijke toezicht op de naleving, de bestuurs-

rechtelijke handhaving en de strafbaarstelling zijn van toepassing op dit besluit (zie verder ook hierna, onder 3.3).

1.6.2 Bouwbesluit 2003

Een relatief groot aantal voorschriften van dit besluit heeft een relatie met voorschriften van het Bouwbesluit 2003. Dat betreft vooral complementaire voorschriften in de installatiesfeer. Bijvoorbeeld: de voorschriften van afdeling 2.21 van het Bouwbesluit 2003 geven aan of en, zo ja, hoeveel brandslanghaspels aanwezig moeten zijn en aan welke kwaliteitseisen een haspel moet voldoen. In aanvulling daarop bevat dit besluit voorschriften over het goede functioneren, de periodieke controle en het onderhoud van de haspel in de gebruiksfase van het bouwwerk.

Overigens is het de bedoeling de voorschriften die thans in het Bouwbesluit 2003 en dit besluit zijn opgenomen, samen te voegen in één besluit. Dit voornemen zal worden gerealiseerd zodra het hierboven onder 1.2 toegelichte voorstel tot wijziging van de Woningwet zijn beslag heeft gekregen.

1.6.3 Relatie met Biab

Zie paragraaf 3.3.

1.6.4 Relatie met gemeentelijke bouwverordening

Die juridische relatie is reeds beschreven in paragraaf 1.2. Ook is er een meer inhoudelijke relatie. Deze hangt samen met de wordingsgeschiedenis van dit besluit. Met dit besluit worden bestaande voorschriften van gemeentelijke bouwverordeningen landelijk geüniformeerd, waarbij de Mbv als vertrekpunt heeft gediend. Zie hierover verder paragraaf 1.5. Verder wordt gewezen op het in dit besluit veel gebruikte begrip «bouwwerk». Dat begrip is in de gemeentelijke bouwverordening omschreven. Uitgaande van de model-Bouwverordening van de VNG, die in de regel door de gemeenten in hun bouwverordening is overgenomen, luidt die omschrijving: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond is verbonden, hetzij direct hetzij indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren. Blijkens de jurisprudentie mag deze begripsomschrijving als leidraad bij de uitleg van het begrip «bouwwerk» worden gebruikt. Ook is er een relatie op het gebied van de brandweer en blusvoorzieningen. Voor zover het bestemmingsplan daarover geen voorschriften bevat (zie ook hierna, onder 1.6.5) gelden op grond van de bouwverordening stedenbouwkundige voorschriften over de aanwezigheid van voorzieningen voor de bereikbaarheid van het bouwwerk voor de brandweer en over de aanwezigheid van brandkranen en bluswaterwinplaatsen. Indien de bouwverordening de aanwezigheid van een dergelijke voorziening voorschrijft, waarborgen de artikelen 2.6.1 en 2.7.2 van dit besluit dat die voorziening ook tijdens de gebruiksfase van het bouwwerk goed blijft functioneren. Ten overvloede wordt opgemerkt dat onder bouwwerk in het kader van dit besluit ook kan worden begrepen gedeelte van een bouwwerk. Zie hiervoor de toelichting op artikel 1.1, derde lid.

1.6.5 Relatie met bestemmingplanvoorschriften

Ten aanzien van twee onderwerpen bevat dit besluit voorschriften die complementair zijn aan voorschriften die in een bestemmingsplan kunnen zijn opgenomen. Het betreft de voorschriften van artikel 2.6.1 over de bereikbaarheid van het bouwwerk voor de brandweer en de voorschriften van artikel 2.7.2 over brandkranen en bluswaterwinplaatsen. Indien het

bestemmingsplan de aanwezigheid van de betreffende voorziening voorschrijft, waarborgen de voorschriften van dit besluit dat die voorziening ook tijdens de gebruiksfase van het bouwwerk goed blijft functioneren.

1.6.6 Relatie met milieuregelgeving

Zie de paragrafen 1.5 en 3.4 alsmede de toelichting op artikel 2.1.8.

1.6.7 Relatie met Barvw

In het kader van de implementatie van richtlijn nr. 2004/54/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 29 april 2004 inzake de minimumveiligheidseisen voor tunnels in het trans-Europese wegennet (PbEG L 101/56) is op 25 mei 2006 het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Stb. 2006, 248) (Barvw) in werking getreden. De voorschriften van paragraaf 2 van dat besluit over het veilig gebruik van wegtunnels zijn gebaseerd op artikel 120 van de Woningwet, dat het mogelijk maakt om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften te geven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens de Woningwet is voorzien. Die Barvw-voorschriften betreffen in het algemeen specifieke veiligheidsvoorschriften in aanvulling op de algemene voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken die in het onderhavige besluit zijn gegeven. Het gebruik van wegtunnels die onder de reikwijdte van het Barvw en van dit besluit vallen, moet aan beide besluiten voldoen. Overigens is het de bedoeling de gebruiksvoorschriften uit het Barvw op termijn in dit besluit op te nemen.

2. Notificatie

Het ontwerpbesluit is op 29 februari 2008 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, notificatienummer 2008/0073./NL, ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217).

De meeste artikelen in dit besluit bevatten mogelijk technische voorschriften in de zin van deze richtlijn (notificatierichtlijn). Met een beroep op de gelijkwaardigheidsbepaling (artikel 1.4) zullen deze voorschriften niet tot een situatie behoeven te leiden waarin het vrije verkeer van goederen op een niet gerechtvaardigde of discriminerende wijze wordt belemmerd. Door de Commissie zijn geen opmerkingen gemaakt die tot wijziging van deze regeling leiden.

3. Lasten en effecten

Op grond van artikel 1.3, dat de reikwijdte van dit besluit aangeeft, zijn de voorschriften van dit besluit van toepassing op elk gebruik van een bouwwerk of een gedeelte daarvan en hebben de uit dit besluit voortvloeiende lasten en effecten mitsdien vooral betrekking op bedrijven en burgers die een bouwwerk in gebruik hebben.

3.1 Administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft op 6 augustus 2007 advies uitgebracht over dit besluit. Daarbij heeft Actal getoetst op de kwantificering van de te verwachten administratieve lasten, op mogelijke alternatieven die minder administratieve lasten opleveren en of gekozen is voor het minst belastende alternatief en voor een uitvoering met minimale administratieve lasten.

Actal adviseert voor zowel bedrijfsleven als (georganiseerde) burgers aanvullende reductiemaatregelen te zoeken. Ook wordt aanbevolen de betrokken bedrijven goed voor te lichten over de vermindering van de keuringsfrequentie van mobiele brandblussers. Voorts wordt kwantificering van en het zoeken naar een minder belastend alternatief voor de logboekplicht geadviseerd. Tenslotte wordt geadviseerd om te voorkomen dat de administratieve lasten kunnen stijgen door gemeentelijke beleidsvrijheid.

Het Actal-advies is in deze toelichting verwerkt.

Met dit besluit worden bestaande gemeentelijke voorschriften landelijk geüniformeerd. Behoudens initiële lasten in de vorm van het kennis moeten nemen van dit besluit, heeft die landelijke uniformering voordelen voor bedrijven en (in mindere mate) georganiseerde burgers, die per saldo een beperking van de administratieve lasten met zich brengen:

- o één set landelijk geldende voorschriften;
- o eind aan onnodige lokale verschillen;
- o minder verbrokkeling van brandveiligheidsvoorschriften;
- o meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid;
- o betere mogelijkheden voor voorlichting en ondersteunende ICT-toepassingen;
- o betere afstemming met het Bouwbesluit 2003 en milieuvoorschriften.

De omvang van die uit de uniformering sec voortvloeiende lastenbeperking is evenwel niet goed te kwantificeren. Bovendien (zie ook paragraaf 5) is met dit besluit nog niet de gewenste eindsituatie bereikt. In de toekomst zal aan een tweede fase worden gewerkt, waarbij verdere administratieve lastenreducties zullen worden onderzocht (onder andere ten aanzien van de logboekverplichting).

De effecten van drie specifieke onderdelen van dit besluit kunnen grosso modo wel worden gekwantificeerd. Dat betreft in de eerste plaats de effecten op de administratieve lasten die samenhangen met de reductie van het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen met circa 80%. Op grond van de Mbv-voorschriften waren landelijk totaal circa 180.000 gevallen gebruiksvergunningplichtig⁵ Jaarlijks worden circa 13.000 gebruiksvergunningen verleend⁶De administratieve lasten per vergunningaanvraag bedragen gemiddeld € 569,-⁷ Dit betekent dat de administratieve lasten van gebruiksvergunningaanvragen jaarlijks totaal circa € 7.5 miljoen bedroegen. De reductie van de gebruiksvergunningplicht die met dit besluit wordt gerealiseerd, levert derhalve een beperking van de administratieve lasten van jaarlijks circa € 6.0 miljoen op (= 80% van € 7.5 miljoen), waarvan circa € 4.5 miljoen in verband met het aanvragen van een gebruiksvergunning voor het in gebruik hebben van een bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk zullen verblijven en € 1.5 miljoen in verband met het aanvragen van een gebruiksvergunning voor de bedrijfsmatige opslag van brandgevaarlijke stoffen in een bouwwerk⁸Die lastenbeperking zal vooral bedrijven betreffen aangezien de gebruiksvergunningplicht geen betrekking heeft op woonsituaties. Reductie van administratieve lasten voor burgers is derhalve niet of nauwelijks aan de orde, behalve in zeer specifieke gevallen zoals vrijwillige samenwerkingsverbanden van burgers (zoals een vereniging of kerkgenootschap) die een gebouw in gebruik hebben dat als gevolg van de reductie thans niet meer gebruiksvergunningplichtig is. In de praktijk zal de omvang van de lastenbeperking overigens iets minder dan jaarlijks

⁵ Rapport IOOV 2002.

⁶ Rapport kwantificering bouw-, sloop- en gebruiksvergunning, Companen, oktober 2004.

⁷ Rapport Nulmeting Administratieve Lasten van Gemeenten, Sira, augustus 2004.

⁸ Zie ook voetnoot 4.

€ 6.0 miljoen zijn. In een deel van de gevallen die op grond van de Mbv-voorschriften gebruiksvergunningplichtig waren maar dat op grond van dit besluit niet meer zijn, dient namelijk het voorgenomen gebruik van het desbetreffende bouwwerk voortaan aan burgemeester en wethouders te worden gemeld. Die melding brengt administratieve lasten met zich. Per saldo zal de beperking van de administratieve lasten als gevolg van de reductie van het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen naar verwachting jaarlijks circa € 3.8 miljoen bedragen.

De gemeentelijke beleidsvrijheid is met het besluit afgenomen. Er zijn immers geen lokale verschillen meer in brandveiligheidseisen; deze zijn met het besluit landelijk geüniformeerd. Wel is er nog een gemeentelijke beleidsruimte in die zin dat er door het college van burgemeester en wethouders nadere voorwaarden kunnen worden verbonden aan een gebruiksmelding of een gebruiksvergunning indien die noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand. In beginsel waarborgen de algemene regels van dit besluit echter voldoende brandveiligheid. Het geven van nadere voorwaarden door het college van burgemeester en wethouders zal dus slechts in een zeer beperkt aantal gevallen aan de orde zijn. Hieraan zal in de voorlichting (zie paragraaf 4) goede aandacht worden besteed.

In de tweede plaats vloeit naar verwachting een forse beperking van de administratieve lasten voort uit de aanpassing van de voorgeschreven controlefrequentie van doorvoeren voor kabels, leidingen en dergelijke door scheidingsconstructies van gebouwen (zoals muren). Die controle hoeft niet meer periodiek maar alleen na het aanbrengen of wijzigen van een doorvoer te worden verricht. De administratieve lasten voor bedrijven worden daardoor met ongeveer € 16.5 miljoen per jaar verminderd⁹.

In de derde plaats vloeit naar verwachting een forse beperking van de administratieve lasten voort uit de halvering van de voorgeschreven inspectie- en controlefrequentie van mobiele brandblusapparaten (tweejaarlijks in plaats van jaarlijks). In ons land zijn in totaal circa 2.5 miljoen mobiele brandblussers aanwezig (bron: Vebon 2006). De halvering van de frequentie betreft uitsluitend de circa 1.5 miljoen brandblusapparaten die op grond van dit besluit in een bouwwerk aanwezig moeten zijn en dus niet de overige circa 1.0 miljoen blusapparaten die hetzij op grond van andere voorschriften (zoals voorschriften in een milieuvergunning) verplicht aanwezig zijn dan wel in, bijvoorbeeld, woningen, boten, personenauto's, autobussen en vrachtwagens aanwezig zijn.

Bij de voorgeschreven jaarlijkse inspectie/controle van de 2.5 miljoen apparaten bedragen de lasten jaarlijks totaal circa € 20.0 miljoen (bron: Sira 2006). De uit dit besluit voortvloeiende frequentiehalvering zal derhalve een beperking van administratieve lasten van jaarlijks circa € 6.0 miljoen opleveren (= 60% van € 10 miljoen). Aangezien dit besluit geen verplichting bevat tot het aanwezig hebben van een brandblusapparaat in de privésfeer (zoals woningen, personenauto's, pleziervaartuigen), zullen met name bedrijven en instellingen profiteren van die lastenbeperking hebben. Overeenkomstig het Actal-advies zal in de voorlichting over dit besluit expliciet aandacht worden besteed aan de vermindering van de inspectie- en controlefrequentie van de mobiele brandblussers.

Voor zover gekwantificeerd bedraagt de totale beperking van de administratieve lasten die uit dit besluit voortvloeit derhalve jaarlijks circa € 26.3 miljoen. Hierbij wordt ten overvloede opgemerkt dat de mogelijkheden om tot administratieve lastenverlichting te komen steeds zijn getoetst aan het brandveiligheidsbelang als randvoorwaarde.

De hiervoor gegeven kwantificering betreft een saldobenadering. De saldobenadering brengt met zich mee dat de administratieve lasten die voortvloeien uit voorschriften van dit besluit die reeds als voorschrift van de bouwverordening bestonden niet zijn weergegeven. Om die reden zijn bijvoorbeeld de lasten van de logboekverplichting niet gekwantificeerd.

⁹ Rapport Administratieve lastenreductie in brandveiligheid, Sira, oktober 2007.

3.2. Overige bedrijfseffecten

Naast de effecten op de administratieve lasten van bedrijven heeft dit besluit nog enkele andere effecten voor bedrijven. Dat betreft met name een beperking van het aantal gevallen waarin leges zal zijn verschuldigd. Bij het indienen van een aanvraag om gebruiksvergunning is gemiddeld een bedrag van € 633,- aan leges verschuldigd (bron: rapport Companen 2004). Per jaar ging het in totaal om een bedrag van circa € 8.5 miljoen. De reductie van de gebruiksvergunningplicht levert een reductie van de verschuldigde leges van jaarlijks circa € 6.4 miljoen op, waarvan € 5.1 miljoen in verband met het aanvragen van gebruiksvergunningen voor het in gebruik hebben van een bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk kunnen verblijven en € 1.3 miljoen in verband met het aanvragen van gebruiksvergunningen voor de opslag van brandgevaarlijke stoffen in een bouwwerk¹⁰. Daarvan zullen vooral bedrijven profijt hebben; op jaarbasis gaat het daarbij in totaal om circa 10.400 bedrijven. De omstandigheid dat een deel van de thans gebruiksvergunningplichtige gevallen na het in werking treden van dit besluit gebruiksmeldingsplichtig zal zijn, heeft geen effect op de omvang van dat bedrag aangezien voor het doen van een melding geen leges is verschuldigd.

Daarnaast heeft dit besluit mogelijk een effect voor de bedrijven die inspecties/controles van mobiele brandblusapparaten verrichten. Dat effect vloeit voort uit de halvering van de voorgeschreven minimale inspectie- en controlefrequentie van mobiele brandblusapparaten (tweejaarlijks in plaats van jaarlijks). Een lagere frequentie betekent minder werk en minder omzet voor de desbetreffende bedrijven ten aanzien van de betreffende brandblusapparaten. Er zijn geen gegevens bekend over de omvang van dit effect. Of dit effect in de praktijk ook daadwerkelijk zal optreden, hangt overigens af van de wijze waarop de gebruikers van bouwwerken met die halvering van de frequentie zullen omgaan. Het staat hen tenslotte vrij om de inspectie/controle jaarlijks te laten uitvoeren.

Voorts kunnen – naast de in paragraaf 1.5 reeds beschreven wijzigingen ten opzichte van de Mv – ook enkele detailwijzigingen die zijn opgenomen in de bij dit besluit behorende bijlage I inzake de brandmeldinstallatie bedrijfseffecten hebben. Dat betreft met name de verlichting van de eisen met betrekking tot kinderopvang, parkeergarages en wonen met zorg. Over de kwantitatieve omvang van die effecten zijn geen gegevens bekend.

3.3 Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

De standaardtoets op de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorschriften van dit besluit door de daarvoor ingestelde interne VROM (DG Wonen-)toetsgroep heeft plaatsgevonden.

De resultaten van dit onderzoek zijn doorgesproken met de VROM-inspectie.

Bij de beoordeling van de handhaafbaarheid is mede uitgegaan van de handhavingsvoorschriften zoals opgenomen in de Woningwet zoals deze luidt na de inwerkingtreding van de wijziging inzake de verbetering van naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving (Staatsblad 2007, 27) Op hoofdlijnen weergegeven betekent dit:

- dat de voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening op grond van artikel 7b, tweede lid, onderdeel a, van de Woningwet rechtstreekse werking hebben indien de verordening met dit besluit in overeenstemming is gebracht;
- dat de voorschriften van dit besluit op grond van artikel 7b, derde lid, onderdeel b, van de Woningwet rechtstreekse werking hebben indien de gemeentelijke bouwverordening niet met dit besluit in overeenstemming is gebracht;

¹⁰ Zie ook voetnoot 4.

– dat het op grond van artikel 7b, tweede en derde lid, van de Woningwet verboden is een bouwwerk, open erf of terrein te gebruiken of te laten gebruiken anders dan in overeenstemming met de op dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften van de bouwverordening of dit besluit;

– dat burgemeester en wethouders indien noodzakelijk aan een gebruiksvergunning voorwaarden kunnen verbinden en nadere voorwaarden na een gebruiksmelding kunnen opleggen, waaronder gebruiksbeperkende voorwaarden;

– dat burgemeester en wethouders op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Gemeentewet door het toepassen van bestuursdwang en/of het opleggen van een last onder dwangsom bestuursrechtelijk tegen overtredingen van de desbetreffende voorschriften kunnen optreden;

– dat burgemeester en wethouders daarbij op grond van artikel 100d van de Woningwet kunnen besluiten dat het gebruik van het bouwwerk (zo nodig: direct) moet worden gestaakt;

– dat burgemeester en wethouders op grond van artikel 97 van de Woningwet een gebouw kunnen sluiten indien overtreding van een voorschrift van de bouwverordening of dit besluit gepaard gaat met een gevaar voor de veiligheid en er klaarblijkelijk gevaar is op herhaling van de overtreding;

– dat burgemeester en wethouders op grond van artikel 14 van de Woningwet kunnen bewerkstelligen dat het gebouw bij een ander dan de vorige gebruiker in gebruik of beheer komt indien dat gebouw op grond van artikel 97 van de Woningwet is gesloten;

– dat overtredingen van de desbetreffende voorschriften strafbaar zijn op grond van artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten;

– dat burgemeester en wethouders op grond van artikel 100c van de Woningwet jaarlijks de voornemens over de wijze waarop zij uitvoering zullen geven aan de bestuursrechtelijke handhaving van de desbetreffende voorschriften bekend moeten maken.

Overigens wordt overwogen om het bestaande instrumentarium uit te breiden met een boete-instrument (bestuurlijke boete op grond van de Algemene wet bestuursrecht of bestuurlijke transactie ex Wet op de economische delicten), zodat een lik-op-stuk-behandeling kan worden toegepast bij veel voorkomende kleinere overtredingen van voorschriften uit de paragrafen 2.1 tot en met 2.10 van dit besluit. Naast het hierboven aangegeven repressief toezicht van burgemeester en wethouders wordt (evenals voor de inwerkingtreding van dit besluit het geval was) in de bouwvergunningprocedure door burgemeester en wethouders op grond van artikel 44, eerste lid, onderdeel b, van de Woningwet in voorkomende gevallen preventief getoetst of wordt voldaan aan voorschriften waarin de aanwezigheid van bepaalde brandbeveiligingsvoorzieningen is voorgeschreven. Voor zover voor de toepassing van dit besluit van belang gaat het om:

– brandmeldinstallaties (artikel 2.2.1 van dit besluit);

– ontruimingsalarminstallaties (artikel 2.3.6);

– vluchtrouteaanduidingen (artikel 2.3.7);

– technische voorzieningen voor communicatie tussen publieke hulpverleners (artikel 2.8.1).

Om burgemeester en wethouders in staat te stellen die toets in de bouwvergunningprocedure naar behoren te kunnen verrichten, moeten op grond van artikel 4, eerste lid, van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning en van artikel 1.2.5, onderdeel b, van de daarbij behorende bijlage de benodigde gegevens en bescheiden worden aangeleverd. Het is niet nodig het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning in verband met de inwerkingtreding van dit besluit aan te passen.

De primaire verantwoordelijkheid voor het brandveilig gebruik van een bouwwerk berust bij de gebruiker. Het besluit spreekt van het gebruik, en niet van de gebruiker. Er wordt in principe geen onderscheid gemaakt tussen een hoofdgebruiker en eventuele gebruikers van onderdelen. In de praktijk zal de hoofdgebruiker verantwoordelijk zijn. Maar afhankelijk van de omstandigheden van het geval zal soms een ander dan de hoofdgebruiker (uitsluitend of mede) als overtreder van een voorschrift van dit besluit kunnen worden aangemerkt. Bij de constatering van een acute brandgevaarlijke situatie als gevolg van een overtreding van dit besluit is voor het bevoegd gezag alleen van belang dat zo snel mogelijk alsnog aan de voorschriften wordt voldaan. Wanneer het voor het bevoegd gezag onvoldoende duidelijk is wie voor de overtreding verantwoordelijk is, kunnen zo nodig de eigenaar en alle gebruikers worden aangesproken. In dit verband verwijs ik ook naar artikel 7b, tweede lid, onder a, en derde lid, van de Woningwet. Ook kan het mogelijk zijn de eigenaar aan te spreken op basis van de technische bouwvoorschriften zoals deze in het Bouwbesluit 2003 zijn opgenomen. Op grond van die artikelen kan er in voorkomende gevallen sprake zijn van een eigen verantwoordelijkheid van de eigenaar van het bouwwerk.

Van het bevoegd gezag hoeft niet worden verwacht dat het zich in een dergelijk acuut geval eerst in de relatie tussen de diverse partijen verdiept alvorens handhavend op te treden. De ervaring die sedert 1992 met deze benadering is opgedaan, leert overigens dat het aanspreken van meerdere betrokken partijen in het algemeen niet tot problemen leidt.

In een aantal voorschriften van de paragrafen 2.1, 2.3, 2.6 en 2.7 wordt in beginsel een ieder aangesproken. In die voorschriften gaat het namelijk om een verbod of gebod dat in beginsel iedereen kan treffen, zoals het verbod op roken en het hebben van open vuur in een ruimte waarin een brandgevaarlijke stof is opgeslagen (artikel 2.1.2), het verbod op de aanwezigheid van met brandbaar gas gevulde ballonnen in een ruimte (artikel 2.1.3) of het gebod om opstelplaatsen voor brandweervoertuigen en brandkranen en andere bluswaterwinplaatsen vrij te houden (artikel 2.6.1 en 2.7.2). Om diezelfde reden is in artikel 2.9.1, dat algemene vangnetvoorschriften inzake het brandveilig gebruik van bouwwerken bevat, in principe iedereen aanspreekbaar.

3.4 Milieueffecten

Met dit besluit worden reeds bestaande gemeentelijke voorschriften landelijk geüniformeerd. Zoals in paragraaf 1.5 van deze toelichting is aangegeven heeft deze uniformering plaatsgevonden op basis van het brandveiligheidsniveau van de Mbv (inclusief 11e serie wijzigingen). Zoals uit onderzoek¹¹ is gebleken, hebben de gemeenten hun bouwverordening in het algemeen geheel op de Mbv-voorschriften afgestemd. De milieueffecten van dit besluit, waaronder de effecten op externe veiligheid, zijn dan ook nagenoeg nihil. De belangrijkste potentiële milieueffecten hangen samen met de halvering van de voorgeschreven minimale inspectie- en controlefrequentie van mobiele brandblusapparaten (artikel 2.4.2). Indien daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om de inspectie/controle van die apparaten tweejaarlijks te verrichten, kan een effect zijn dat er minder autokilometers worden gemaakt en dus minder energieverbruik en minder uitstoot van schadelijke gassen (zoals CO₂) en fijn stof plaats vindt. Op basis van de beschikbare gegevens is het niet mogelijk deze milieueffecten te kwantificeren.

Zoals reeds is aangegeven, bevat dit besluit ten opzichte van de Mbv ook een aantal wijzigingen die samenhangen met een verbeterde afstemming tussen de voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken en milieuvoorschriften. Die wijzigingen hebben geen inhoudelijke consequenties voor het uit de Mbv overgenomen brandveiligheidsniveau en zij hebben ook geen milieueffecten. Het gaat hier met

¹¹ Zie het in noot 1 genoemde onderzoek van 18 juli 2003.

name om herordering van bestaande voorschriften op basis van een consequentere domeinafbakening tussen de regelgevingscomplexen «bouwregelgeving (inclusief gebruiksvoorschriften)» en «milieu-regelgeving». Zoals aangegeven in de toelichting op artikel 2.1.8 behoort het geven van voorschriften over stoffen die zowel brand- als milieu-gevaarlijk zijn vanaf de zogenoemde lvb-grens voortaan uitsluitend tot het domein van de milieuregelgeving. De voorschriften over dergelijke stoffen tot die lvb-grens zijn voortaan in dit besluit opgenomen. De lvb-grens is de ondergrens waarmee in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (lvb) is aangegeven welke hoeveelheden van welke stoffen onder de reikwijdte van dat besluit vallen. In dit besluit is nu aangesloten bij de systematiek en terminologie van het lvb. Het geven van voorschriften over bedrijfsmatige opslag van stoffen die zowel brand- als milieugevaarlijk zijn zal dus alleen nog geschieden in regelgeving gebaseerd op de Wet milieubeheer, zoals de algemene maatregel van bestuur ex artikel 8.40 van die wet en in milieuvergunningen. Dit besluit beperkt zich tot huishoudelijke opslag van die stoffen, dat wil zeggen kleinere hoeveelheden die – rekening houdend met de gevaarsaspecten van de desbetreffende stoffen – voor de goede bedrijfsvoering als werkvoorraad mogen worden beschouwd. Daarnaast zijn in dit besluit voorschriften opgenomen over de bedrijfsmatige opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen zoals hout, autobanden en kunststoffen (artikel 2.1.9). Die voorschriften, die voorheen in 8.40-amvb's Wet milieubeheer waren opgenomen, zijn in het kader van eerdergenoemde herafbakening van de wetgevingsdomeinen naar dit besluit overgeheveld (artikel 2.1.9).

3.5 Bestuurlijke lasten

De bestuurlijke lasten van dit besluit zijn relatief beperkt. Gemeenten zullen beperkte eenmalige bestuurlijke lasten hebben doordat de gemeentelijke bouwverordening met de voorschriften van dit besluit in overeenstemming moet worden gebracht. Dergelijke lasten zouden zich ook voordoen indien zou zijn voortgegaan op de bestaande weg van aanpassingen van de bouwverordening op basis van periodieke Mbv-wijzigingen door de VNG.

Door de reductie van het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen zullen gemeenten naar verwachting jaarlijks circa € 5.1 miljoen minder leges ontvangen. Bovendien is voor een melding geen leges verschuldigd. Daartegenover staat een besparing in personele capaciteit omdat er minder vergunningen behoeven te worden afgehandeld en gemeenten zelf kunnen beslissen hoe zij in het concrete geval met een ingekomen gebruiksmelding omgaan. Verder wordt verwacht dat gemeenten bij hun voorlichtingsactiviteiten gebruik zullen maken van het voorlichtingsmateriaal van VROM. De uitgaven voor eigen voorlichtingsmateriaal zullen derhalve afnemen.

Tussen het Rijk en de VNG bestaat overeenstemming over het tegen elkaar wegvallen van de kosten en besparingen bij gemeenten ten gevolge van dit besluit en van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit), zodat geen compensatie van de bestuurlijke lasteneffecten van dit besluit hoeft plaats te vinden.

4. Voorlichting

Bij de inwerkingtreding van dit besluit wordt veel energie in voorlichting gestoken. Er zullen verschillende voorlichtingsmiddelen worden ingezet, waaronder brochures die zowel in een papieren versie als op internet beschikbaar worden gesteld. Bij die voorlichting wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende doelgroepen, zoals overheden en gebruikers. Zo zal bijvoorbeeld aan bedrijven goede voorlichting worden

gegeven over de vermindering van de controlefrequentie van mobiele brandblussers.

Voor vragen over het besluit en de toepassing daarvan in concrete gevallen zal een digitale helpdesk beschikbaar worden gesteld.

Naast deze meer algemene voorlichting over het besluit zal voorlichting specifiek gericht op de gebruiksvergunning- en de meldingsplicht plaatsvinden. Deze voorlichting is qua opzet vergelijkbaar met de voorlichting die VROM sinds 2002 over de bouwvergunning geeft. Het gaat daarbij om vraaggestuurde voorlichting waarbij de vragensteller aan de hand van «ja-nee-vragen» in een checklist inzicht krijgt of in zijn specifieke individuele situatie een gebruiksvergunning of -melding is vereist en, zo ja, aan welke procedurele eisen zijn vergunningaanvraag c.q. melding moet voldoen.

De checklist is voorzien van een ook voor leken begrijpelijke toelichting en van een rekenmethodiek waarmee het maximaal toelaatbaar aantal personen in (delen van) het bouwwerk kan worden bepaald.

Het (landelijk uniforme) aanvraag- respectievelijk meldingsformulier kan via www.vrom.nl worden gedownload. De vergunningaanvrager respectievelijk melder kan, indien hij dat wenst, het desbetreffende formulier digitaal invullen en, indien de gemeente in kwestie die faciliteit biedt, het formulier en de daarbij behorende bescheiden en gegevens elektronisch indienen bij de gemeente. Ook zal via www.vrom.nl digitaal hulp worden geboden bij het zonedig zelf vervaardigen van een zogenoemde ontruimingstekening. VROM stelt hiervoor gratis een tekenprogramma beschikbaar.

Voor de afhandeling van aanvragen om gebruiksvergunning en gebruiksmeldingen door de gemeenten is een afhandelingsprotocol ontwikkeld.

Voor het uitvoeren van toezicht ter plaatse tijdens het gebruik van een bouwwerk is een toezichtsprotocol ontwikkeld.

Daarnaast zijn enkele andere specifieke op de gemeentelijke uitvoeringspraktijk gerichte ondersteunende maatregelen genomen:

- in aanvulling op de algemene voorlichting over dit besluit zijn brochures ontwikkeld over de toepassing van de brandveiligheidsvoorschriften voor specifieke typen bouwwerken die in de gemiddelde gemeente slechts weinig voorkomen, zoals unitbouw, theaters, schouwburgen, kerken, monumenten, hoogbouw (hoger dan 70 m²) en gebouwen met brandcompartimenten groter dan 1.000 m²;
- de brochure «Vluchten bij brand» is geactualiseerd;
- de zogenoemde brandbeveiligingsconcepten, die een kader geven voor de integrale brandbeveiliging van bepaalde typen gebouwen (zoals celgebouwen, logiesgebouwen en gezondheidszorggebouwen), worden geactualiseerd.

Verder is ten behoeve van alle bij de toepassing van dit besluit betrokken partijen (gemeenten, eigenaren en gebruikers van bouwwerken en het bouwbedrijfsleven) een landelijk informatie- en adviescentrum opgericht ter verbetering van de toepassing van die brandveiligheidsvoorschriften waarbij het bevoegd gezag beoordelingsruimte heeft. Het gaat daarbij met name om:

- gelijkwaardigheid in het Bouwbesluit 2003;
- functionele voorschriften in het Bouwbesluit 2003 zoals de bezettingsgraadklasse B0 en de voorschriften inzake grote brandcompartimenten;
- aanschrijvingsbevoegdheid wegens strijd met het Bouwbesluit 2003;
- gelijkwaardigheid in dit besluit;
- het stellen van noodzakelijke aanvullende voorwaarden (de artikelen 2.11.4 en 2.12.4 van dit besluit).

Bij al deze zaken is sprake van een gemeentelijke beoordelingsruimte, die in de praktijk tot geschillen tussen de eigenaar/gebruiker van een bouwwerk en de gemeente zou kunnen leiden. Bedoeld centrum heeft tot

taak informatie over de toepassing van deze voorschriften in de praktijk te verzamelen, bekendheid te geven aan brandveiligheidsoplossingen die breder toepasbaar zijn en partijen bij een geschil desgevraagd een technisch-inhoudelijk advies te geven over de vraag of een bepaalde oplossing vanuit het oogpunt van brandveiligheid voldoende respectievelijk noodzakelijk is. De door dit centrum te verzamelen gegevens zullen gebruikt worden bij de evaluatie en eventuele bijstelling van de voorschriften van dit besluit.

5. Toekomst

Met dit besluit is een belangrijke stap gezet, maar nog niet de gewenste eindsituatie bereikt. Aan de volgende onderwerpen zal de komende jaren aandacht worden besteed.

Onderzocht zal worden in hoeverre algemene regels kunnen worden ontwikkeld voor die gevallen die op grond van dit besluit nog gebruiksvergunning- of gebruiksmeldingplichtig zijn. Wanneer het mogelijk blijkt bruikbare algemene regels voor dergelijke gevallen te ontwikkelen zal het aantal gebruiksvergunningplichtige respectievelijk gebruiksmeldingplichtige gevallen in de toekomst nog verder kunnen afnemen. Tevens zal worden onderzocht of in dit besluit meer specifieke voorschriften voor specifieke categorieën gebruik moeten worden opgenomen. Hierbij kan worden gedacht aan voorschriften voor bijvoorbeeld het prostitutiebedrijf. Met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) zullen de gebruiksvergunning en de gebruiksmelding worden ingebed in de omgevingsvergunning. De gebruiksvergunning(procedure) wordt alsdan geïntegreerd in de omgevingsvergunning(procedure). Zie voor een uitgebreide uitleg over deze integratie de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, subparagraaf 3.2.1, blz. 16–18). Een gebruiksmelding zal vanaf dan gedaan worden op hetzelfde formulier waarmee een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd. Voor de vergunningaanvrager en de melder heeft dit het voordeel dat hij – indien hij meerdere vergunningen nodig heeft – voortaan met één formulier en één procedure kan volstaan in plaats van meerdere formulieren en procedures. Dit betekent dus ook dat de bij de aanvraag of melding behorende gegevens en bescheiden slechts in een procedure behoeven te worden meegestuurd. Tegelijk met de inwerkingtreding van de WABO zullen de procedurevoorschriften met betrekking tot de gebruiksvergunning(verlening), die in paragraaf 2.11 van het onderhavige besluit zijn opgenomen, komen te vervallen.

Op korte termijn zal een voorstel tot wijziging van de Woningwet worden ingediend waarin de bevoegdheid tot het geven van voorschriften over het gebruik van bouwwerken wordt overgeheveld van de gemeenteraad naar het Rijk. In de Woningwet zal daartoe een rechtstreekse grondslag voor het geven van gebruiksvoorschriften, vergelijkbaar met de wettelijke grondslag voor het Bouwbesluit 2003, worden opgenomen. Dit betekent dat op termijn de plaatselijke bouwverordening op die onderdelen waarvoor een rechtstreeks besluit geldt, overbodig wordt.

Tevens wordt overwogen om het bestaande instrumentarium uit te breiden met een boete-instrument (zie hiervoor paragraaf 3.3).

Verder zal onderzocht worden in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om de voorschriften van dit besluit nader af te stemmen met de voorschriften van het Bouwbesluit 2003 en het ARBO-besluit. Ook zal aandacht worden besteed aan de mogelijkheid om enkele functioneel geredigeerde eisen in het Bouwbesluit 2003 die een rol spelen bij het brandveilig gebruik alsnog om te zetten in prestatie-eisen. Het gaat daarbij met name om de bouwtechnische brandveiligheidseisen voor bijeenkomstgebouwen met een hoge bezetting, zoals discotheken, café's, theaters en schouwburgen.

Tevens zal worden onderzocht in hoeverre de thans in dit besluit voorgeschreven inspectie- en controlefrequentie van brandbeveiligingsinstallaties kan worden beperkt alsmede of in dit besluit eisen moeten gaan worden opgenomen ten aanzien van de kwaliteit en de projectering van brandbeveiligingsinstallaties die als gelijkwaardige oplossing worden aangebracht (zoals automatische brandblusinstallaties en rookbeheersingssystemen).

Voorts zal de afstemming tussen NEN-normen en de voorschriften van dit besluit worden geoptimaliseerd. In dat verband wordt onder meer bezien of er bepalingmethoden ontwikkeld kunnen worden waarmee de ontvlambaarheid van aankleding in besloten ruimten eenduidig kan worden vastgesteld (zie artikel 2.1.3). Ook de afstemming tussen certificeringsregelingen en de voorschriften van dit besluit zal worden geoptimaliseerd. Eventuele in de toekomst nog te ontwikkelen kwaliteitsverklaringen zullen daarbij een rol spelen.

II Artikelsgewijze toelichting

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In artikel 1.1, eerste lid, is een aantal begripsbepalingen opgenomen. Een gedeelte daarvan bevat een uitgeschreven definitie, voor een ander deel is verwezen naar de definitie zoals opgenomen in andere regelgeving. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij het begrip gebruiksfunctie, dit is gedefinieerd als gebruiksfunctie als bedoeld in het Bouwbesluit 2003. Het is niet nodig begrippen te definiëren die reeds in de Woningwet zijn opgenomen.

ADR-klasse

ADR is de afkorting van de Franse titel van het Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route. In dit verdrag zijn de voorwaarden opgenomen waaronder gevaarlijke stoffen binnen Europa mogen worden vervoerd. In dit besluit wordt de ADR-classificatie gebruikt voor de aanduiding van in, op of nabij een bouwwerk aanwezige brandgevaarlijke stoffen (artikel 2.1.8).

Gebruiksfunctie

Onder gebruiksfunctie wordt in dit besluit hetzelfde verstaan als in het Bouwbesluit 2003.

Evenals bij het Bouwbesluit 2003, is het voor het bepalen van het geldende niveau van eisen van belang te weten welke gebruiksfunctie voor het bouwwerk of onderdeel daarvan is aangegeven. Een deel van de voorschriften van dit besluit is gericht op specifieke gebruiksfuncties.

In dit besluit is overigens als verbijzondering van de woonfunctie uit het Bouwbesluit 2003 een woonfunctie voor kamergewijze verhuur en een woonfunctie voor zorg opgenomen. Een dergelijke verbijzondering wordt ook wel subgebruiksfunctie genoemd.

Kamergewijze verhuur

In dit besluit is kamergewijze verhuur gedefinieerd als «een woonfunctie voor het bedrijfsmatig verschaffen van woonverblijf aan meer dan een huishouden en aan meer dan vier personen». Hiermee richt het begrip «kamergewijze verhuur» zich op de verhuur van kamers in een

woning aan afzonderlijke huurders die geen sociale band met elkaar of de verhuurder hebben en zodoende zelf geen of weinig invloed op de brandveiligheidssituatie kunnen uitoefenen. Het gaat hier dus niet om een woongroep, gezinsvervangend tehuis of studentenhuis waarin een aantal personen gezamenlijk een huishouden voert of de woning van een hospita met een beperkt aantal inwonende studenten. Ook de woning die ouders voor hun studerende kind kopen valt er in beginsel buiten, zelfs als er in die woning nog enkele andere studenten worden gehuisvest. Deze woonvormen vallen in principe onder de gewone woonfunctie.

In de definitie is een ondergrens van meer dan vier personen per woonfunctie opgenomen, omdat aangenomen wordt dat er uit het bedrijfsmatig woonverblijf verschaffen aan maximaal vier personen, die alle vier een eigen wooneenheid hebben, vergeleken met de reguliere woonfunctie geen extra risico's voor de brandveiligheid voortvloeien. Personen die deel uitmaken van het eigen huishouden van de verhuurder tellen hierin dus niet mee.

Onder huishouden wordt in de definitie van kamergewijze verhuur niet noodzakelijkerwijs hetzelfde verstaan als in de fiscale regelgeving.

Overigens mag de kamergewijze verhuur niet verward worden met de verhuur van kamers in een logiesfunctie. Het gebruik van dergelijke kamers, bijvoorbeeld in een pension, moet voldoen aan de voorschriften die gelden voor de logiesfunctie. Zo valt huisvesting van seizoenarbeiders onder de logiesfunctie, zij hebben tenslotte elders hun hoofdverblijf.

Zie op dit onderdeel ook de toelichting op artikel 1.3, eerste lid.

Meetniveau

Onder meetniveau wordt in dit besluit hetzelfde verstaan als in het Bouwbesluit 2003. Dit betekent dat het gaat om de hoogte van het aansluitende terrein, gemeten ter plaatse van de toegang van het gebouw.

Nooddeur

Onder nooddeur wordt in dit besluit hetzelfde verstaan als in het Bouwbesluit 2003. Dit betekent dat het om een deur gaat die uitsluitend bedoeld is om het bouwwerk te ontvluchten.

Verpakkingsgroep

Evenals bij de definitie van de ADR-klasse het geval is, is deze definitie gebaseerd op het Accord Européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route.

Een verpakkingsgroep is een groep, waarin bepaalde stoffen op grond van hun gevaarlijkheid tijdens het vervoer conform het ADR zijn ingedeeld voor verpakkingsdoeleinden. In dit besluit is aangesloten op de in de ADR gebruikte indeling van die stoffen.

Verpakkingsgroep I: zeer gevaarlijke stoffen

Verpakkingsgroep II: gevaarlijke stoffen

Verpakkingsgroep III: minder gevaarlijke stoffen.

Vluchtroute

Onder vluchtroute wordt in dit besluit verstaan een voor het vluchten bij brand bestemde route die uitsluitend voert over vloeren, trappen of hellingbanen en eindigt op een veilige plaats, zonder dat gebruik hoeft te worden gemaakt van een lift. Op elke plaats in een gebouw waar zich personen bevinden begint een vluchtroute. Er kan volgens de definitie geen sprake zijn van een vluchtroute als deze niet over het gehele traject over vloeren, trappen of hellingbanen voert. Dit betekent dat een route die gebruik maakt van bijvoorbeeld een lift of een touw ladder geen vlucht-

route in de zin van dit besluit is. Zie in dit verband ook de toelichting op artikel 2.2.2. Het Bouwbesluit 2003 kent de begrippen rookvrije en brand- en rookvrije vluchtroute. Deze begrippen zijn verbijzonderingen van het begrip vluchtroute zoals in dit besluit is opgenomen.

Wooneenheid

Wooneenheid is in dit besluit gedefinieerd als gedeelte van een woonfunctie voor een individueel huishouden bij kamergewijze verhuur. Dit begrip is nodig om in een aantal gevallen bij bedrijfsmatige verhuur specifieke eisen te stellen aan individuele wooneenheden en hun gezamenlijke ruimten.

In artikel 1.1, derde lid, is bepaald dat onder bouwwerk mede wordt verstaan gedeelten van een bouwwerk die zijn ontworpen of aangepast om afzonderlijk te worden gebruikt. Het bleek nodig om dit voorschrift op te nemen, omdat het anders niet mogelijk is recht te doen aan de situatie dat verschillende gebruikers van een bouwwerk een afzonderlijke op hun specifieke situatie afgestemde gebruiksvergunning kunnen aanvragen of melding kunnen doen.

Artikel 1.2 Gemeenschappelijk of gezamenlijk

In het eerste lid van dit artikel is het begrip «gemeenschappelijk» beschreven. Hiervoor is aansluiting gezocht bij artikel 1.2 van het Bouwbesluit 2003. In het eerste lid van dit artikel wordt (een gedeelte van) een bouwwerk, (een gedeelte van) een ruimte of (een gedeelte van) een voorziening, die ten dienste staat van meer dan een gebruiksfunctie, aangeduid als gemeenschappelijk. Het kan daarbij zowel gaan om een gedeelte van als om een geheel bouwwerk, gehele ruimte of gehele voorziening. Een voorbeeld van een gemeenschappelijke voorziening is een toiletruimte waarop meer dan een gebruiksfunctie, al dan niet van dezelfde soort, is aangewezen. Het gaat dan bijvoorbeeld om kantoor-ruimten en een bedrijfsrestaurant die beide gebruik maken van hetzelfde toiletblok.

In het tweede lid is het begrip «gezamenlijk» beschreven. De opzet van dit lid is in hoofdlijnen dezelfde als die van het eerste lid. Het begrip «gezamenlijk» wordt gebruikt voor een niet-gemeenschappelijk gedeelte van een woonfunctie of van een ruimte of voorziening die ten dienste staat van meer dan een wooneenheid. Het Bouwbesluit 2003 kent het begrip «gezamenlijk» niet. In dit besluit is het nodig gebleken het begrip gezamenlijk te introduceren om bij een woonfunctie voor kamergewijze verhuur eisen te kunnen stellen gericht op ruimten en voorzieningen waar meer dan een wooneenheid binnen dezelfde gebruiksfunctie gebruik van maakt. Deze ruimten zijn dus niet-gemeenschappelijk omdat het ruimten van *dezelfde* gebruiksfunctie (één woonfunctie voor kamergewijze verhuur) betreft. Voorbeelden van gezamenlijke voorzieningen en ruimten zijn een gezamenlijke keuken en een gezamenlijke vluchtroute bij kamergewijze verhuur.

Samengevat: een gemeenschappelijke voorziening is bedoeld voor meer dan een gebruiksfunctie. Dit kunnen ook gebruiksfuncties van dezelfde soort zijn.

Een gezamenlijke voorziening is daarentegen altijd bedoeld voor één gebruiksfunctie, een woonfunctie voor kamergewijze verhuur.

Artikel 1.3 Reikwijdte

Artikel 1.3 geeft de reikwijdte van dit besluit aan.

In het *eerste* lid is bepaald dat de voorschriften van dit besluit van toepassing zijn op elk gebruik van een bouwwerk of een gedeelte daarvan, tenzij in dit besluit anders is aangegeven. Omdat het in zijn algemeenheid niet noodzakelijk is om bij de woonfunctie dezelfde gedetailleerde voorschriften aan brandveilig gebruik te stellen als bij andere gebruiksfuncties, zijn in de overige leden van dit artikel uitzonderingen voor de woonfunctie en de niet in een logiesgebouw gelegen logiesfunctie opgenomen. Op een in een logiesgebouw gelegen logiesfunctie zijn de in dit besluit opgenomen voorschriften in principe integraal van toepassing.

Per artikellid is binnen de groep woonfuncties nader onderscheid aangebracht. Daarbij wordt de woonfunctie onderscheiden in de woonfunctie voor zorg, de woonfunctie voor kamergewijze verhuur en de overige woonfunctie.

In het *tweede* lid is aangegeven welke voorschriften van dit besluit niet gelden voor de gemeenschappelijke ruimten (bijvoorbeeld het trappenhuis) van een in een woongebouw gelegen woonfunctie voor zorg en van een nevenfunctie daarvan.

In het *derde* lid is aangegeven welke voorschriften van dit besluit niet gelden voor de niet-gemeenschappelijke ruimten van een woonfunctie voor zorg en een nevenfunctie daarvan. Onder niet-gemeenschappelijke ruimten zijn ook de eventuele gezamenlijke ruimten van deze specifieke woonfunctie, zoals bijvoorbeeld een keuken, toilet- of badruimte, begrepen.

In het *vierde* lid zijn de uitzonderingen aangegeven voor de gemeenschappelijke ruimten van een woonfunctie voor kamergewijze verhuur en een nevenfunctie daarvan. Zoals uit de begripsomschrijving voor gemeenschappelijk volgt (zie de toelichting op artikel 1.2) kunnen deze uitzonderingen een rol spelen bij een woning in een woongebouw. Juist bij een woongebouw is er namelijk sprake van woningen met gemeenschappelijke voorzieningen (bijvoorbeeld een trappenhuis). Bij een woonfunctie voor kamergewijze verhuur in een eengezinswoning zijn per definitie geen gemeenschappelijke voorzieningen.

Onder gemeenschappelijke ruimten zijn niet de eventuele gezamenlijke ruimten van deze specifieke woonfunctie begrepen. Deze gezamenlijke ruimten zijn namelijk alleen bedoeld voor de wooneenheden die binnen eenzelfde woonfunctie liggen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een gezamenlijke keuken in een voor kamerverhuur bestemde woning.

In het *vijfde* lid zijn de uitzonderingen aangegeven voor de niet-gemeenschappelijke ruimten van een woonfunctie voor kamergewijze verhuur en een nevenfunctie daarvan.

In het *zesde* en *zevende* lid is een restbepaling opgenomen voor alle woonfuncties die niet onder het tweede tot en met vijfde lid vallen. De uitzonderingen van het zesde en zevende lid zijn dus gericht op woningen die niet als woonfunctie voor zorg of kamergewijze verhuur worden gebruikt. Het zesde lid heeft betrekking op de gemeenschappelijke ruimten van in een woongebouw gelegen woningen en een nevenfunctie daarvan. Het zevende lid heeft betrekking op de niet-gemeenschappelijke ruimten.

Op grond van het *achtste* lid gelden dezelfde uitzonderingen als in het zevende lid genoemd zijn voor de logiesfunctie die niet is gelegen in een logiesgebouw. Daarmee wordt bereikt dat de eisen voor een recreatie- of vakantiewoning niet strenger zijn dan de eisen voor een gewone eengezinswoning.

Voor zover een gebruiksfunctie een nevenfunctie van een woonfunctie of een niet in een logiesgebouw gelegen logiesfunctie is, bieden het tweede tot en met het achtste lid van dit artikel voor deze nevenfunctie dezelfde uitzonderingen als voor die woon- of logiesfunctie gelden.

Dit om te voorkomen dat bijvoorbeeld een buitenberging, een garage of een kantoorruimte aan huis, aan hogere eisen zou moeten voldoen dan de bijbehorende woning.

In het *negende* lid is een uitzondering gegeven voor een overige gebruiksfunctie met een gebruiksoppervlakte van ten hoogste 50 m² die niet voor het publiek toegankelijk is en een lichte industrie functie. Het is niet nodig dat een kleine fietsenstalling, een stal of een tuinbouwkas een vluchtrouteaanduiding heeft.

In het *tiende* lid is aangegeven welke artikelen niet van toepassing zijn op een bouwwerk geen gebouw zijnde, niet zijnde een tunnel met een tunnallengte van meer dan 250 meter.

Artikel 1.4 Gelijkwaardigheid

In artikel 1.4 wordt de mogelijkheid geboden om aan voorschriften van dit besluit te voldoen met gebruik van een gelijkwaardige oplossing. Dit systeem van gelijkwaardigheid is op hoofdlijnen vergelijkbaar met het systeem van gelijkwaardige bouwkundige oplossingen zoals opgenomen in artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003.

In het eerste lid van artikel 1.4 is het basisprincipe van gelijkwaardigheid in dit besluit vastgelegd. Aan een in paragraaf 2.1 tot en met 2.9 gesteld voorschrift hoeft niet te worden voldaan indien het gebruik van een bouwwerk of een gedeelte daarvan anders dan door toepassing van dat voorschrift, ten minste dezelfde mate van brandveiligheid biedt als beoogd met het betrokken voorschrift. Overigens wordt opgemerkt dat een beroep op gelijkwaardigheid moet worden gemeld aan burgemeester en wethouders zoals is bepaald in artikel 2.12.1, eerste lid, onderdeel a. De gebruiker zal daarbij ten genoegen van burgemeester en wethouders aannemelijk moeten maken dat er sprake is van gelijkwaardigheid. De gebruiker is in beginsel vrij om te bepalen hoe hij dat aannemelijk maakt. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting op paragraaf 2.12.

In het tweede lid van dit artikel is vastgelegd dat een eenmaal gekozen gelijkwaardige oplossing daadwerkelijk moet worden nageleefd en in stand gehouden. Burgemeester en wethouders kunnen zonedig aan de eigenaar of degene die uit anderen hoofde daartoe het meest is aangewezen op elk gewenst moment vragen dit aan te tonen.

Door de gelijkwaardigheidsbepaling kunnen innovatieve oplossingen en alternatieven die in het concrete geval beter aansluiten bij de bedrijfsvoering van de gebruiker van het bouwwerk in de praktijk worden toegepast. Wanneer de gebruiker bijvoorbeeld een brandgevaarlijke stof op een andere manier opslaat dan in artikel 2.1.8 van dit besluit is voorgeschreven levert dit geen overtreding van dat voorschrift op als die andere wijze van opslag dezelfde mate van brandveiligheid biedt als bedoeld is met dit artikel. Een ander voorbeeld is wanneer de eigenaar/verhuurder van een gebouw beschikt over een certificaat waarmee de brandveiligheid van het gebruik van het bouwwerk voldoende worden geborgd, het certificaat kan worden gebruikt om aannemelijk te maken dat sprake is van een gelijkwaardige oplossing. Een voorbeeld van zo'n certificaat is het zogenoemde Procescertificaat voor het verhuren van onzelfstandige woonruimte, dat – indien de betreffende woning voor kamergewijze verhuur wordt gebruikt – aannemelijk kan maken dat sprake is van gelijkwaardigheid aan de in dit besluit opgenomen specifieke voorschriften voor kamergewijze verhuur, zulks ter beoordeling van burgemeester en wethouders.

Zoals uit de tekst van artikel 1.4 blijkt is een beroep op gelijkwaardigheid alleen mogelijk bij inhoudelijke voorschriften zoals opgenomen in de paragrafen 2.1 tot en met 2.9, en niet bij de procedurele voorschriften die zijn opgenomen in de paragrafen 2.10 tot en met 2.12. De gebruiker van het bouwwerk kan bijvoorbeeld het beheer, de controle en het

onderhoud van een verplicht in het bouwwerk aanwezige brandmeldinstallatie op andere wijze uitvoeren dan is bepaald in de in artikel 2.2.1, achtste lid, aangestuurde NEN 2654. Voorwaarde is dan dat deze alternatieve werkwijze ten minste eenzelfde mate van zekerheid biedt dat de installatie bij brand adequaat zal functioneren.

Bij wijziging van een NEN-norm kan de gelijkwaardigheid eveneens een rol spelen. Wanneer in dit besluit een NEN-norm wordt aangestuurd, wordt daarbij zowel het normbladnummer als de uitgave daarvan vermeld. Dat betekent echter niet dat een voorziening die niet aan die uitgave maar wel aan een eerdere uitgave van die norm voldoet, per definitie ondeugdelijk is en mitsdien zou moeten worden aangepast of vervangen door een installatie die wel aan die gewijzigde uitgave van de norm voldoet. De hoofdregel is dat het normblad blijft gelden dat bij het aanbrengen van de installatie in het bouwwerk van toepassing was. Het gaat om zowel het toentertijd aangewezen normbladnummer als om de uitgave daarvan. Deze regel kan, vooral bij oudere installaties, soms tot een te laag, dus ongewenst veiligheidsniveau leiden. Wanneer die hoofdregel bij wijziging van een norm tot een zodanig (onacceptabel) laag veiligheidsniveau zou leiden dat in redelijkheid een hoger niveau kan worden verlangd, kan dat meebrengen dat de aanwezige installatie niet (meer) als gelijkwaardig kan worden beschouwd. In dat geval kan de gemeente aanvullende eisen aan de installatie kan stellen. Een dergelijke beslissing zal van geval tot geval moeten worden gemotiveerd en behoeft niet automatisch te betekenen dat alsnog aan het in dit besluit opgenomen kwaliteitsniveau van nieuw aan te brengen installaties moet worden voldaan.

Het is niet mogelijk hiervoor algemene regels te geven. In het algemeen zal rekening moeten worden gehouden met het wel acceptabele veiligheidsniveau in vergelijkbare bestaande situaties. Het mag niet zo zijn dat een nieuw normblad zonder meer aanleiding is nadere eisen te stellen aan een bestaande, tot op dat moment als veilig beoordeelde, situatie. Iedere situatie zal in redelijkheid moeten worden beoordeeld.

Artikel 1.5 Experimenteerbepaling

Artikel 1.5 biedt de mogelijkheid dat de minister ten behoeve van experimenten afwijkingen van dit besluit toestaat. Bij een dergelijk experiment kan dan een voorschrift uit dit besluit buiten beschouwing worden gelaten zonder dat er sprake behoeft te zijn van een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.4. Deze experimenteerbepaling is met name bedoeld om in een individueel geval toepassing van een innovatieve brandveiligheidsoplossing bij het gebruik van een bouwwerk mogelijk te maken. Om een beroep te kunnen doen op deze experimenteerbepaling is geen instemming van de gemeente noodzakelijk. De minister zal bij de beoordeling van het verzoek wel de zienswijze van de gemeente betrekken.

Hoofdstuk 2 Brandveilig gebruik bouwwerken

Dit hoofdstuk bevat in de paragrafen 2.1 tot en met 2.9 inhoudelijke voorschriften en in de paragrafen 2.10 tot en met 2.12 procedurele voorschriften over het brandveilig gebruik van bouwwerken. Overeenkomstig artikel 1.1 van de modelbouwverordening (Mbv) wordt in dit verband onder bouwwerk verstaan: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.

Bij het beoordelen van de inhoudelijke voorschriften moet worden bedacht dat voor die specifieke gevallen waarin de voorschriften niet

voorzien in artikel 2.9.1 een «vangnetbepaling» is opgenomen. Dat artikel is zo geformuleerd dat er in een concreet geval een beroep op kan worden gedaan voor alle onvoorziene situaties die gevaar zouden kunnen opleveren voor de brandveiligheid. Zie ook de toelichting op artikel 2.9.1.

Paragraaf 2.1 Voorkomen en beperken van brand

De voorschriften van deze paragraaf zijn gericht op het zoveel mogelijk voorkomen en beperken van brand.

Artikel 2.1.1 Toestellen en installaties

In dit artikel worden voorschriften gegeven voor brandveilig gebruik van toestellen en installaties. In een aantal gevallen zijn de voorschriften gegeven voor installaties. Dergelijke voorschriften gelden dus zowel voor de installatie als geheel, als voor een toestel of een ander onderdeel van de installatie. Een aantal andere voorschriften richt zich uitsluitend op toestellen en niet op de gehele installatie. Dit kan het geval zijn omdat de andere installatieonderdelen bouwkundige voorzieningen zijn waarop het Bouwbesluit 2003 reeds van toepassing is.

In het eerste lid is bepaald dat een elektriciteitsvoorziening als bedoeld in afdeling 2.7 van het Bouwbesluit 2003 zo moet worden gebruikt dat er geen gevaar kan ontstaan voor het ontstaan van brand. In het Bouwbesluit 2003 zijn de eisen aan de installatie zelf gesteld. Het gaat dan om bijvoorbeeld de vaste stopcontacten, kabels, lichtschakelaars en lichtpunten. Verlengsnoeren en aansluitsnoeren van elektrische apparatuur behoren niet tot de in het Bouwbesluit 2003 geregelde elektriciteitsvoorziening.

De veiligheid van in de handel gebrachte elektrische apparatuur, snoeren en verlichtingsornamenten is geregeld in de Warenwet. Het veilig gebruik van dergelijke zaken en van niet in de handel gebrachte (onveilige) apparatuur onttrekt zich in het algemeen aan de beoordeling, maar kan in het concrete geval zonedig met behulp van het «vangnet-artikel» (artikel 2.9.1) worden afgedwongen.

Het tweede lid bepaalt dat in een stookruimte geen brandbare goederen mogen zijn opgeslagen of opgesteld. Onder stookruimte wordt in dit verband verstaan een ruimte waarin een of meer verbrandingstoestellen met een totale nominale belasting van meer dan 130 kW aanwezig zijn of een ruimte met een gemeenschappelijk stook- of warmwatertoestel (zoals boiler of geiser), ongeacht de nominale belasting.

Het derde lid bepaalt dat een opening voor de toevoer van verbrandingslucht of de afvoer van rook tijdens het gebruik van het stooktoestel niet afgesloten mag zijn. Op deze wijze wordt een brandgevaarlijke situatie voorkomen. Bovendien wordt hiermee koolmonoxidevergiftiging als gevolg van een slechte toevoer van verbrandingslucht of onvoldoende afvoer van rookgassen voorkomen. In het Bouwbesluit 2003 is geregeld dat een voorziening voor de toevoer van verbrandingslucht niet afsluitbaar mag zijn. In dit lid is geregeld dat de opening tijdens het gebruik ook niet door een niet-bouwkundige voorziening, zoals dichtplakken, mag zijn afgesloten.

In het vierde lid is bepaald dat een verbrandings- of verwarmingsinstallatie (of een onderdeel daarvan zoals een verbrandings- of verwarmings-toestel) niet mag worden gebruikt indien die installatie, de opstelling of het gebruik daarvan gevaar oplevert voor het ontstaan van brand. Onder een verwarmingstoestel wordt bijvoorbeeld ook een elektrische radiator en een elektrisch kookplaatje of een rechaud begrepen. Hiermee is het begrip verwarmingstoestel in dit besluit breder dan in het Bouwbesluit 2003, waar onder verwarmingstoestel uitsluitend een toestel voor ruimteverwarming wordt begrepen.

De tweede volzin van het vierde lid bepaalt dat een verbrandingsinstallatie, dus ook een verbrandingstoestel, geacht wordt veilig te zijn indien de installatie, de opstelling en het gebruik daarvan voldoen aan de brandveiligheidsvoorschriften uit NEN 3028: 2004. Ook het voorschrift van het vierde lid moet worden gelezen naast de voorschriften die het Bouwbesluit 2003 aan de elektriciteits- en gasvoorziening stelt.

Bij gebruik van een verbrandings- of verwarmingsinstallatie moet het gebied rond het toestel en andere installatieonderdelen waar een hogere temperatuur kan optreden worden vrijgehouden van brandbare goederen en brandgevaarlijke stoffen. Zo nodig dienen zodanige maatregelen te worden getroffen, bijvoorbeeld door het verplaatsen van het toestel of het treffen van isolerende maatregelen, dat die goederen en stoffen in de buurt van dat toestel niet hun verbrandingstemperatuur kunnen bereiken. Over het algemeen zal er geen sprake zijn van een gevaarlijke situatie indien die goederen of stoffen niet warmer kunnen worden dan 90 °C of onbrandbaar zijn conform NEN 6064: 1991, inclusief wijzigingsblad A2: 2001.

Het vijfde lid stelt eisen aan de voorziening voor de afvoer van rook, zoals een schoorsteen of afvoerkanaal:

- a. een voorziening moet doeltreffend zijn gereinigd. Dit is voor een stooktoestel in het algemeen het geval indien de schoorsteen afhankelijk van het gebruik eenmaal per jaar wordt geïnspecteerd en geveegd;
- b. een voorziening voor de afvoer van rookgassen waarin brand heeft gewoed, moet eerst gereinigd en zo nodig hersteld zijn alvorens de voorziening weer mag worden gebruikt;
- c. verder mag de voorziening bij gebruik geen gevaar voor de veiligheid van personen opleveren, bijvoorbeeld door lekkage van rookgas, warmteontwikkeling of andere gebreken. Hiervoor is het belangrijk dat de schoorsteen regelmatig wordt gereinigd en geconstateerde gebreken adequaat worden hersteld, zie ook onderdeel a.

Artikel 2.1.2 Verbod op roken en open vuur

Dit artikel bevat een verbod om te roken of open vuur te hebben in ruimten die voor de opslag van brandgevaarlijke stoffen zijn bestemd, bij het verrichten van handelingen die het uitstromen van brandbare vloeistoffen of gassen kunnen veroorzaken en bij het vullen van een brandstofreservoir met een brandbare vloeistof of gas. Het verbod moet kenbaar worden gemaakt door duidelijk zichtbaar aangebrachte pictogrammen zoals beschreven in NEN 3011 (uitgave 2004). Eventueel kan met een beroep op gelijkwaardigheid worden volstaan met een opschrift «verboden voor open vuur» of «verboden te roken» dat is aangebracht voor inwerkingtreding van dit besluit.

Artikel 2.1.3 Aankleding in een besloten ruimte

In dit artikel zijn voorschriften gegeven voor de aankleding van een besloten ruimte, met het oog op het voorkomen van brandgevaar. Deze voorschriften worden uitsluitend aan een besloten ruimte gesteld omdat wordt aangenomen dat aan een niet-besloten ruimte, bijvoorbeeld een binnenplaats of tuin, andere (beperkte) brandveiligheidsrisico's kleven. Bij dergelijke niet-besloten ruimten kan in een specifiek geval zondig een beroep op het «vangnetartikel» 2.9.1 worden gedaan.

In dit besluit wordt onderscheid gemaakt tussen aankleding, inventaris en «inrichtingselementen» (een deelverzameling van «inventaris»). Een onderscheid tussen aankleding, inventaris en constructieonderdelen is in het kader van dit besluit noodzakelijk omdat het Bouwbesluit 2003 alleen eisen stelt aan constructieonderdelen en dit besluit zich richt op de gebruikaspecten. Met «aankleding» wordt bedoeld op gordijnen, vitrages, slingers en andere ornamenten in een ruimte, die niet worden

gerekend tot de constructieonderdelen of tot de inventaris. Meubilair in een ruimte valt niet onder aankleding en constructieonderdelen maar onder inventaris. Het begrip inventaris wordt in artikel 2.3.1 geïntroduceerd bij het berekenen van de per persoon beschikbare hoeveelheid vloeroppervlakte. Hiernaast kent dit besluit in artikel 2.3.2 het begrip inrichtingselementen in de zinsnede «stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen». Dergelijke inrichtingselementen zijn evenals meubilair te beschouwen als «inventaris».

In het eerste lid van dit artikel is bepaald dat aankleding geen brandgevaar mag opleveren. Daarbij is aangegeven dat dit gevaar niet bestaat wanneer aan de daar genoemde voorwaarden is voldaan. Dit is het geval wanneer:

- a. de navlamduur ten hoogste 15 seconden en de nagloeiduur ten hoogste 60 seconden is,
- b. de aankleding onbrandbaar is, of
- c. de aankleding een ondergeschikte bijdrage aan het brandgevaar levert.

Een concrete bepalingsmethode waar in dit besluit naar kan worden verwezen is niet beschikbaar. Door de NVBR wordt in haar folder «Brandveiligheidsinfo 18: feestversiering het kan en moet veilig!» met name voor de onderdelen a en b hierover praktische informatie gegeven. Deze folder kan worden gedownload via www.brandweer.nl. De recent ontwikkelde Nederlandse technische afspraak NTA 8007 «Brandgedrag versieringsmaterialen» bevat eveneens informatie die de praktijktoepassing van die onderdelen kan ondersteunen. Deze NTA is verkrijgbaar bij NEN (www.nen.nl).

De vraag wanneer aankleding een ondergeschikte bijdrage aan het brandgevaar levert is sterk afhankelijk van de omstandigheden. In het algemeen is een kerststukje op de tafeltjes in een restaurant geen probleem. Dat kerststukje kan wel een probleem worden als er in de nabijheid aankleding is waarnaar brand in het kerststukje eenvoudig kan overslaan.

In het tweede lid zijn eisen gesteld aan de verticale vrije ruimte. Deze eisen gelden voor besloten ruimten die bedoeld zijn voor het verblijven of vluchten van meer dan 50 personen in aanvulling op de eisen van het eerste lid. Het gaat in het tweede lid om de afstand tussen de vloer en de onder het plafond aangebrachte aankleding. Deze afstand moet in een besloten ruimte die bedoeld is voor het verblijven of vluchten van meer dan 50 personen ten minste 2,5 m zijn.

Onder bepaalde omstandigheden mag de aankleding lager dan 2,5 m hangen. Dit is het geval wanneer:

- de aankleding onbrandbaar is,
- de aankleding een ondergeschikte bijdrage aan het brandgevaar levert, of
- de aankleding zich bevindt boven een gedeelte van de vloer waar zich geen personen kunnen bevinden.

Of sprake is van een gedeelte van de vloer waar zich geen personen behoren te bevinden is afhankelijk van de inrichting van de ruimte. Het gaat om die plaatsen waar zich normaliter geen mensen bevinden, bijvoorbeeld boven een tafel, een barmeubel of stand. Met de situatie dat iemand op een dergelijk inrichtingselement klimt behoeft geen rekening te worden gehouden.

De aanvullende bepalingen in dit tweede lid zijn met name bedoeld om te voorkomen dat grotere hoeveelheden mensen, bijvoorbeeld in horecagelegenheden, risico's lopen als gevolg van bijvoorbeeld laaghangende kerst- of feestversiering.

In het derde lid is bepaald dat de aankleding in een besloten ruimte bij brand geen druppelvorming mag geven boven een gedeelte van een vloer

bestemd voor gebruik door personen. Het gaat hier dus niet om die gedeelten waar mensen zich niet behoren te bevinden.

In het vierde lid is bepaald dat die delen van apparatuur en installaties die hitte uitstralen (meer dan 90 °C worden), niet in aanraking mogen komen met de aankleding. Dit mag wel wanneer de aankleding onbrandbaar is. Met het voorschrift van het vierde lid kan bijvoorbeeld worden opgetreden tegen een situatie waarin door een halogeenspotje brand in de gordijnen zou kunnen ontstaan.

Artikel 2.1.4 Brandveiligheid stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen

Dit artikel stelt eisen aan de brandveiligheid van stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen als zij zijn opgesteld in voor het publiek toegankelijke ruimten, zoals winkel-, beurs-, markt-, tentoonstellings-, school-, muziek- en theatteruimten, wijkcentra en bibliotheken. Doel van die voorschriften is te voorkomen dat een beginnende brand in de opstellingsruimte zich snel kan ontwikkelen en dat de gebruikte materialen bij een brand letselrisico's voor in de opstellingsruimte aanwezige personen opleveren. Er worden dus geen eisen gesteld aan de in de stands uitgestalde producten of voorwerpen. Bij dergelijke producten of voorwerpen kan in het concrete geval zonodig een beroep op het «vangnetartikel» 2.9.1 worden gedaan.

In het eerste lid is bepaald dat de inrichtingselementen brandveilig moeten zijn. Dit betekent dat ze voldoende brandveilig moeten zijn, dat de brandveiligheid niet onvoldoende mag zijn.

In het tweede lid is bepaald waaraan een naar de lucht toegekeerd onderdeel van een dergelijk inrichtingselement moet voldoen om brandveilig te zijn. Dit is het geval wanneer dat onderdeel:

- a. onbrandbaar is, bepaald volgens NEN 6064: 1991, inclusief wijzigingsblad A2: 2001;
- b. een dikte heeft van ten minste 3,5 mm, en voldoet aan klasse 4 als bedoeld in NEN 6065: 1991, inclusief wijzigingsblad A1: 1997, of
- c. een dikte heeft van minder dan 3,5 mm en over de volle oppervlakte is verlijmd met een onderdeel als bedoeld onder b.

Dunne materialen hebben in het algemeen slechtere brandeigenschappen dan dikkere. Indien een dun materiaal als bedoeld onder c over de volle oppervlakte is verlijmd met een materiaal als bedoeld in b (een drager), dan benaderen de eigenschappen van de samengevoegde materialen de brandeigenschappen van het dikkere dragermateriaal.

Artikel 2.1.5 Deuren, ramen en luiken met brandwerende functie

In dit artikel is bepaald dat een zelfsluitend constructieonderdeel als bedoeld in het Bouwbesluit 2003, lees vooral een deur, niet in geopende stand mag zijn vastgezet. De verwijzing naar een aantal afdelingen van het Bouwbesluit 2003 maakt duidelijk dat de eis alleen geldt voor voorgeschreven zelfsluitende constructieonderdelen. Op de regel dat de deur niet in geopende stand mag zijn vastgezet is een uitzondering mogelijk, namelijk wanneer de deur bij brand automatisch wordt losgelaten. Onder automatisch loslaten wordt verstaan dat de deur bij brand vanzelf, dus zonder tussenkomst van een persoon (automatische detectie), sluit. Zie ook artikel 2.3.3 voor een soortgelijke eis aan deuren, ramen en luiken met een rookwerende functie.

Artikel 2.1.6 Branddoorslag en brandoverslag bij doorvoeren

Om te voorkomen dat een beginnende brand zich snel in een bouwwerk uitbreidt, stelt het Bouwbesluit 2003 eisen aan de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van scheidingsconstructies (zoals muren

en vloeren). Wanneer in of door zo'n scheidingsconstructie op onzorgvuldige wijze een doorvoer voor kabels, leidingen, een buizenpost- of luchtbehandelingssysteem en dergelijke wordt aangebracht (of een reeds aanwezige doorvoer onzorgvuldig wordt gewijzigd) kan dit een zodanig negatief effect hebben dat niet meer aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 wordt voldaan. Om dergelijke situaties te voorkomen schrijft artikel 2.1.6 voor dat deze doorvoeren na het aanbrengen of wijzigen op adequate wijze worden gecontroleerd. Onder doorvoeren worden in dit verband tevens de met de doorvoer samenhangende voorzieningen zoals brandwerende brandmanchetten begrepen. Mocht vervolgens blijken dat niet meer aan de voorschriften van de afdelingen 2.13, 2.14, 2.19, 2.22 of 2.23 van het Bouwbesluit 2003 wordt voldaan, dan moet dat op grond van de Woningwet en het Bouwbesluit 2003 direct worden hersteld.

Zie ook de toelichting op artikel 2.3.4 met betrekking tot de rookdoorgang van de desbetreffende scheidingsconstructies.

Artikel 2.1.7 Aanvullende behandeling constructieonderdelen

Een aantal constructie-onderdelen van bouwwerken kan de op grond van het Bouwbesluit 2003 vereiste prestaties ten aanzien van brandwerendheid en brandvoortplanting uitsluitend met aanvullende behandelingen blijven leveren. Voorbeelden daarvan zijn: stalen draagconstructies (voor zover die hun brandwerendheid mede aan daarop aangebrachte verf ontleen), houten gevelbekledingen (voor zover die door behandeling met een impregneermiddel voldoen aan brandvoortplantingseisen) en rieten daken. Doordat de werking van zo'n aanvullende behandeling van die constructie-onderdelen in de loop der tijd door veroudering afneemt en op termijn zelfs geheel kan verdwijnen, bestaat in dergelijke gevallen een risico op onderschrijding van de vereiste brandveiligheidskwaliteit. Om die reden is als waarborg voor de instandhouding van die kwaliteit in artikel 2.1.7 voorgeschreven dat bij de bedoelde constructie-onderdelen een geldig door burgemeester en wethouders aanvaard document aanwezig moet zijn waaruit kan worden opgemaakt dat de benodigde aanvullende behandeling goed is uitgevoerd, in stand wordt gehouden en zodanig wordt herhaald. Met de aanvaarding van een dergelijk document verklaren burgemeester en wethouders als het ware dat zij voldoende vertrouwen hebben dat de desbetreffende onderdelen van de bouwconstructie voldoen aan de hiervoor gestelde eisen. Met het begrip geldig wordt in dit artikel bedoeld dat het document niet is verlopen.

Artikel 2.1.8 Brandgevaarlijke stoffen

Dit artikel heeft betrekking op de aanwezigheid van brandgevaarlijke stoffen in, op en nabij bouwwerken, de zogenoemde huishoudelijke opslag. Zoals in artikel 1.1 is aangegeven wordt onder brandgevaarlijke stoffen verstaan: vaste stoffen, vloeistoffen en gassen die brandbaar of brandbevorderend zijn of bij brand gevaar opleveren. Vergeleken met hetgeen eerder in de modelbouwverordening (Mbv) over dergelijke stoffen was opgenomen, bevat artikel 2.1.8 enkele belangrijke wijzigingen. In de Mbv werd gesproken van brandgevaarlijke stoffen (bijlagen 5 en 6) zonder vermelding van een maximaal toelaatbare hoeveelheid. Voorts vielen die stoffen deels onder de werkingssfeer van de Wet milieubeheer. Anderzijds waren in de milieuregelgeving ook voorschriften opgenomen over brandgevaarlijke stoffen die weliswaar bij brand negatieve milieueffecten kunnen hebben maar niet als milieugevaarlijk worden aangemerkt.

Er is nu voor een nieuwe afbakening tussen bouw- en milieuregelgeving gekozen. Het geven van voorschriften over stoffen die zowel brand- als milieugevaarlijk zijn, behoort vanaf de zogenoemde lvb-grens voortaan uitsluitend tot het domein van de milieuregelgeving. Het geven van

voorschriften over dergelijke stoffen tot die lvb-grens behoort voortaan uitsluitend tot het domein van de bouwregelgeving. De lvb-grens is de ondergrens waarmee in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (lvb) is aangegeven welke hoeveelheden van welke stoffen onder de reikwijdte van dat besluit vallen. In dit besluit is nu aangesloten bij de systematiek en terminologie van het lvb.

Het geven van voorschriften over bedrijfsmatige opslag van stoffen die zowel brand- als milieugevaarlijk zijn zal dus alleen nog geschieden in regelgeving gebaseerd op de Wet milieubeheer, zoals de algemene maatregel van bestuur ex artikel 8.40 van die wet en in milieu-vergunningen. De bouwregelgeving beperkt zich tot huishoudelijke opslag, dat wil zeggen kleinere hoeveelheden die – rekening houdend met de gevaarsaspecten van de desbetreffende stoffen – voor de goede bedrijfsvoering als werkvoorraad mogen worden beschouwd. Dit is in artikel 2.1.8 uitgewerkt in een verbod op het aanwezig hebben van brandgevaarlijke stoffen in combinatie met expliciete uitzonderingen op dat verbod. In de bij dit artikel opgenomen tabel 2.1.8 is per soort stof en verpakkingsgroep (zie definitie in artikel 1.1) aangegeven welke hoeveelheid van een brandgevaarlijke stof is toegestaan.

In de eerste kolom van de tabel zijn de desbetreffende stoffen geordend overeenkomstig de classificatie van de ADR (zie definitie in artikel 1.1), die ook in de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en milieurichtlijnen wordt gehanteerd. Het ADR kent dertien klassen van gevaarlijke stoffen. Artikel 2.1.8 van dit besluit beperkt zich tot de deelverzameling «stoffen die zowel milieu- als brandgevaarlijk zijn». Conform de ADR-terminologie wordt daarbij de netto massa in kilo's gehanteerd als eenheid voor het vaststellen van hoeveelheden vaste stoffen, vloeibaar gemaakte gassen en onder druk opgeloste gassen en wordt de nominale inhoud in liters als eenheid gehanteerd indien het vloeistoffen en samengeperste gassen betreft. Zie hiervoor de PGS-reeks (Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen). Deze door VROM uitgegeven reeks bevat adviezen die het bevoegd gezag kan toepassen bij het verlenen van milieuvergunningen en het uitoefenen van toezicht op de naleving van algemene regels, zoals bijvoorbeeld op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer.

In het eerste lid is het verbod op het aanwezig hebben van een brandgevaarlijke stof opgenomen. Of iets een brandgevaarlijke stof is, is te lezen in tabel 2.1.8. Uit deze tabel blijkt dat ook medicinale zuurstof een gas is dat onder het voorschrift van artikel 2.1.8 valt.

Op grond van het tweede lid is het in het eerste lid gestelde verbod niet van toepassing wanneer de toegestane maximum hoeveelheid van een bepaalde stof niet wordt overschreden (onderdeel a), de stof deugdelijk is verpakt (onderdeel b) en die stof met inachtneming van de op de verpakking aangegeven gevaarsaanduidingen wordt gebruikt (onderdeel c). Hierbij geldt dat de totale hoeveelheid stoffen niet meer mag zijn dan 100 kilogram of liter. De stof dient zodanig verpakt te zijn dat de verpakking tegen een normale behandeling bestand is (hetgeen bij een stof in de originele verpakking van de fabrikant/leverancier in de regel het geval zal zijn) en van de inhoud niets onvoorzien uit de verpakking kan ontsnappen (hetgeen bij deugdelijke sluiting van een geopende originele verpakking in de regel het geval zal zijn). Bij gebruik overeenkomstig de gevaarsaanduiding moeten de zogenoemde R- en S-zinnen in acht worden genomen. Die zinnen, die in de regel op de originele verpakking zijn aangegeven, geven de producteigenschappen aan (R = risc: bijvoorbeeld «ontvlambaar») en bevatten gebruiksinstructies (S = safety: bijvoorbeeld «niet roken tijdens het gebruik»).

In het derde lid wordt een aantal zelfstandig te lezen aanvullingen op het eerste en tweede lid gegeven. Bij de bepaling van de totale

hoeveelheid toegestane stoffen behoeft geen rekening te worden gehouden met de in het derde lid opgenomen stoffen. Er behoeft bijvoorbeeld geen rekening te worden gehouden met de in een auto of scooter aanwezige motorbrandstoffen (a), of met voor consumptie bestemde alcoholhoudende dranken (c).

Onderdeel f van het derde lid bepaalt dat het eerste lid niet van toepassing is op brandgevaarlijke stoffen voor zover de aanwezigheid daarvan bij of krachtens de Wet milieubeheer is toegestaan. Hiermee wordt zeker gesteld dat voor dergelijke stoffen uitsluitend de Wet milieubeheer geldt en zodoende strijdige voorschriften worden uitgesloten.

Het vierde lid bevat een ontheffingsbevoegdheid voor burgemeester en wethouders. Op grond daarvan kunnen zij in een incidenteel geval ontheffing verlenen voor het aanwezig hebben van een grotere hoeveelheid van een stof dan op grond van het tweede lid, onderdeel a, is toegestaan. De reikwijdte van die bevoegdheid is beperkt tot gevallen die buiten de werkingssfeer van de Wet milieubeheer vallen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer in een bouwwerk dat geen inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is (bijvoorbeeld een stadion) meer dan 1.000 liter dieselolie aanwezig is ten behoeve van generatoren die tijdens een evenement worden gebruikt.

Op grond van het vijfde lid moet de inhoudsmaat van een aangebroken verpakking volledig worden meegerekend. Indien, bijvoorbeeld, een vat slechts met vier liter is gevuld terwijl het tien liter vloeistof kan bevatten, moet gerekend worden met tien liter.

Enkele rekenvoorbeelden op basis van artikel 2.1.8. Ongeacht de aanwezigheid van andere stoffen mogen altijd gasflessen met een maximum inhoud van in totaal 115 liter en maximaal 1.000 liter diesel-, gas- of lichte stookolie (vlampunt tussen 61°C en 100°C) aanwezig zijn. Bij de overige stoffen gaat het niet alleen om een maximum hoeveelheid voor stoffen per ADR-klasse (bijvoorbeeld: geen grotere hoeveelheid van stoffen van ADR-klasse 3 uit verpakkingsgroep II dan totaal 25 liter) maar mag ook de hoeveelheid van stoffen uit alle genoemde ADR-klassen tezamen niet meer dan 100 kilogram of liter bedragen. Wanneer, bijvoorbeeld, in een bouwwerk 50 liter vloeistof van ADR-klasse 3 uit verpakkingsgroep III en 50 kilogram stoffen van ADR-klasse 5.1 aanwezig zijn, is die grens van de toegestane maximum hoeveelheid van 100 kilogram of liter bereikt. In dat geval mogen nog wel eerderbedoelde gasflessen en oliesoorten tot maximaal de daarvoor aangegeven maximum hoeveelheid aanwezig zijn maar geen van de overige in de tabel aangegeven stoffen.

Artikel 2.1.9 Brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen

De voorschriften van dit artikel zijn erop gericht om de brandveiligheid voor belendingen te waarborgen bij de bedrijfsmatige opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen zoals hout, autobanden en kunststoffen in een bouwwerk of op een open erf of terrein. Deze voorschriften waren voorheen opgenomen in algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer. In het kader van de vernieuwing van de VROM-regelgeving zijn zij in dit besluit ondergebracht omdat het brandbaar zijn van een stof op zich naar huidige inzichten niet als direct milieurisico wordt gezien.

In het eerste lid is een functionele eis gegeven voor de bedrijfsmatige opslag van brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen in het algemeen. Daarin is bepaald dat de opslag van dergelijke stoffen in een bouwwerk of in de open lucht zodanig moet zijn dat bij brand geen onaanvaardbaar risico ontstaat voor percelen die zijn gelegen naast het perceel waar die opslag plaatsvindt. Daarbij gaat het met name om het voorkomen van

brandoverslag naar die aangrenzende percelen. Niet elk naastgelegen perceel behoeft evenwel bescherming tegen brandoverslag. Overeenkomstig de reikwijdte van de eerdere voorschriften is de beschermende werking van het voorschrift dan ook alleen van toepassing op bestaande en toekomstige kampeerterrinen, speeltuinen, opslagen van brandgevaarlijke stoffen en gebouwen op een belendend perceel. Het van toepassing zijn van deze regeling op toekomstige situaties betekent dat het bedrijf zich zal moeten aanpassen aan die toekomstige situaties. Het gaat daarbij alleen om toekomstige situaties die kunnen worden gerealiseerd op grond van het bestemmingsplan.

In het tweede lid zijn prestatie-eisen gegeven voor de opslag van hout anders dan in een gebouw. Deze eisen houden in dat geen sprake mag zijn van brandoverslag naar het andere perceel gedurende een uur nadat een brand in de opslag is uitgebroken. Wanneer aan deze prestatie-eis is voldaan, is daarmee ook voldaan aan de in het eerste lid gegeven functionele eis. Degene die voor de opslag verantwoordelijk is, zal zonedig ten genoegen van burgemeester en wethouders aannemelijk moeten maken dat de opslag aan die prestatie-eis voldoet. Hij kan dat doen door gebruik te maken van de bepalingmethode die is opgenomen in de VROM-publicatie «Bepalingmethode warmtestralingsbelasting opslag van hout» (mei 2004) (te downloaden via www.vrom.nl) en van het daarbij behorende computermodel (te downloaden via www.infomil.nl).

In het derde lid is bepaald hoe de stralingsbelasting van de opslag moet worden gemeten. Wanneer op het aangrenzend perceel een kampeerterrin, een speeltuin of een opslag van brandgevaarlijke stoffen is gevestigd, moet op de perceelsgrens worden gemeten. Wanneer op het aangrenzende perceel een gebouw is gelegen mag op geen enkel punt van de uitwendige scheidingsconstructie de in het tweede lid bedoelde stralingsbelasting worden overschreden. Dit kan het beste gemeten worden op de naar de perceelsgrens toegekeerde muur.

Een voorbeeld.

Naast een palletbedrijf bevindt zich op 100 meter afstand van de perceelsgrens van dat bedrijf de buitenmuur van een schoolgebouw. In dat geval moet de stralingsbelasting worden gemeten op de naar de houtopslag van dat bedrijf gekeerde buitenmuur van die school. Wanneer de school overeenkomstig het in het ter plaatse geldende bestemmingsplan aangegeven bouwblok wil uitbreiden met een lokaal, waardoor de buitenmuur van de school op bijvoorbeeld 50 meter van de perceelsgrens van het palletbedrijf komt te staan, zal de stralingsbelasting het beste kunnen worden berekend op die nieuwe buitenmuur. Zolang van de mogelijkheid van een extra lokaal geen gebruik wordt gemaakt, kan de stralingsbelasting worden berekend op de buitenmuur die op 100 meter van de perceelsgrens is gelegen. Zodra het nieuwe lokaal is gebouwd, kan de stralingsbelasting worden berekend op de nieuwe buitenmuur die op 50 meter van de perceelsgrens is gelegen. Om aan de eisen te kunnen voldoen, kan het noodzakelijk zijn dat de houtopslag op het terrein van het bedrijf na het bouwen van het extra lokaal verplaatst moet worden of dat het palletbedrijf op zijn terrein extra brandwerende voorzieningen moet treffen. Het bedrijf kan in een dergelijk geval geen rechten ontlenen aan de oude situatie.

Het geven van een vergelijkbare prestatie-eis voor de bedrijfsmatige opslag van andere brandbare niet-milieugevaarlijke stoffen, zoals autobanden of kunststofproducten, is nog niet mogelijk omdat daarvoor nog geen bepalingmethode beschikbaar is.

Paragraaf 2.2 Tijdig vaststellen van brand

De voorschriften van deze paragraaf zijn gericht op het tijdig vaststellen van brand in een bouwwerk.

Artikel 2.2.1 Brandmeldinstallatie

Algemeen

Dit artikel regelt in welke gevallen een brandmeldinstallatie aanwezig moet zijn en aan welke eisen die installatie dan moet voldoen. Doel van een brandmeldinstallatie is dat een brand zo snel mogelijk wordt ontdekt en gemeld, zodat de ontvluchting van de in het bouwwerk aanwezige personen direct na de ontdekking van de brand op gang kan worden gebracht. Een installatie is nodig indien de brand zonder brandmeldinstallatie niet tijdig genoeg door alle aanwezigen kan worden opgemerkt. Bijvoorbeeld omdat de grootte of complexiteit van het bouwwerk verhindert dat personen de brand tijdig zelf zien of ruiken of personen niet door aanroepen snel genoeg op de hoogte kunnen worden gesteld van de brand.

Een belangrijke functie van een brandmeldinstallatie is dan ook de aansturing van de ontruimingsalarminstallatie die zorgdraagt voor een ontruimingssignaal; het behoud van het bouwwerk sec en/of de inventaris daarvan behoort niet tot de belangen die deze voorschriften beogen te beschermen.

Daarnaast kan de brandmeldinstallatie automatisch een brandmelding doorgeven naar een externe alarmcentrale die voor alarmopvolging kan zorgdragen. Door een dergelijke automatische alarmering wordt de brandweer rechtstreeks gealarmeerd waardoor zij ook sneller ter plaatse kan zijn. Hierdoor kan de brandweer eventueel nog assisteren bij de ontruiming van het bouwwerk.

Een brandmeldinstallatie kan ook belangrijk zijn om de voor het vluchten noodzakelijke hulp te mobiliseren, bijvoorbeeld door melding naar een zusterpost of zorgcentrale. Dit is bijvoorbeeld het geval bij minder zelfredzame personen, personen die zijn ingesloten of bij het vluchten van grote hoeveelheden mensen.

Er worden vier bewakingsvormen bij een brandmeldinstallatie onderscheiden:

- niet-automatische bewaking: brandmeldinstallatie met alleen handbediende brandmelders;
- gedeeltelijke bewaking: brandmeldinstallatie met handbediende brandmelders en (in de verkeersruimten en de ruimten met een verhoogd brandrisico) automatische brandmelders;
- volledige bewaking: brandmeldinstallatie met handbediende brandmelders en (in nagenoeg alle ruimten) automatische brandmelders;
- ruimtebewaking: brandmeldinstallatie met handbediende- en/of automatische brandmelders en (in geval van samenvallende vluchtroutes zoals een doodlopende verkeersroute) automatische rookmelders.

Uit het *eerste* lid en de daarbij behorende bijlage I volgt wanneer een brandmeldinstallatie aanwezig moet zijn en aan welke omvang van de bewaking en doormelding deze moet voldoen. In de tabel zijn per gebruiksfunctie grenswaarden (drempels) opgenomen die aangeven dat tot die grenswaarde een brandmeldinstallatie niet noodzakelijk wordt geacht om een tijdig en veilig vluchten te kunnen garanderen. Ten overvloede wordt opgemerkt dat een gebruiker van een gebouw ook op vrijwillige basis kan besluiten om een brandmeldinstallatie aan te leggen of voor een hoger niveau van bewaking te kiezen, bijvoorbeeld omdat zijn gebouw of de inventaris bijzonder waardevol is. Bij overschrijding van de in de tabel opgenomen grenswaarden is een brandmeldinstallatie in beginsel verplicht. Deze drempels zijn betrekkelijk «streng» in die zin, dat daarmee bereikt kan worden dat in alle voorkomende bouwwerken en vormen van gebruik – voor zover vallend binnen de categorieën van bijlage I – een veilige situatie kan worden gewaarborgd: zowel bij

bestaande bouw als bij nieuwbouw, bij hoge en bij lage bezettingsgraden, in ruimten met een hoge of met een lage vuurbelasting, met weinig of met extra vluchtdeuren, bouwwerken waarin de aanwezigen bekend zijn met de indeling (bijvoorbeeld het personeel van het in het bouwwerk gevestigde bedrijf of kantoor) of niet (bijvoorbeeld de bezoekers van een museum) enzovoort. De tabel gaat derhalve uit van een «worst case» situatie. Het is in het kader van dit besluit niet mogelijk gebleken om een meer gedetailleerd onderscheid aan te brengen zoals in het Bouwbesluit 2003 wel is gedaan. Ook in de Mbv werd geen onderscheid gemaakt tussen bijvoorbeeld bestaande bouw en nieuwbouw. Zo kan het gebeuren dat bijvoorbeeld bij betrekkelijk nieuwe gebouwen reeds dermate goede vluchtmogelijkheden bestaan dat een brandmeldinstallatie in de praktijk weinig toegevoegde waarde heeft. Indien de gebruiker van een dergelijk bouwwerk kan aantonen dat de op grond van dit artikel voorgeschreven installatie niet noodzakelijk is om te kunnen waarborgen dat iedereen tijdig kan vluchten, kan een beroep worden gedaan op gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.4, zie ook hierna in deze toelichting. Bij het beoordelen of een situatie gelijkwaardig is kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van de zogenoemde brandbeveiligingsconcepten van het ministerie van BZK. Hierin wordt er van uitgegaan dat de ontruiming van een brandend gebouw onder normale omstandigheden voldoende veilig is, indien de aanwezigen binnen 15 minuten na het ontstaan van de brand kunnen zijn gealarmeerd en binnen 15 minuten na deze alarmering, zonder hulp van de brandweer, kunnen vluchten naar een veilige plaats. Met andere woorden: door brand bedreigde personen moeten binnen 30 minuten na het ontstaan van de brand zonder hulp van de brandweer, het gebouw hebben kunnen verlaten (Brandbeveiligingsconcept Kantoorgebouwen en Onderwijsgebouwen, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, april 1996, blz. 37). Er zijn ook brandveiligheidsconcepten voor andere gebruiksfuncties, waarbij andere criteria kunnen gelden.

De tabel van bijlage I gaat uit van de gebruiksoppervlakte van de gebruiksfunctie (a), de hoogste vloer van een verblijfsruimte van de gebruiksfunctie gemeten boven het meetniveau (b) en het aantal bouwlagen van de gebruiksfunctie (c). Voor ieder van de drie hiervoor genoemde criteria zijn in de tabel per gebruiksfunctie grenswaarden opgenomen. Hiermee kan de gebruiker van een bouwwerk per gebruiksfunctie op eenvoudige wijze nagaan of hij een brandmeldinstallatie moet hebben en, zo ja, wat de omvang daarvan is en of er sprake moet zijn van doormelding naar de brandweer.

Opgemerkt wordt dat het gaat om het aantal bouwlagen van de gebruiksfunctie en niet om het aantal bouwlagen van het gebouw. Bij een kantoorgebouw met vier bouwlagen, kan bijvoorbeeld sprake zijn van drie bouwlagen met kantoorruimten, terwijl zich op de bovenste bouwlaag uitsluitend een kantine en vergaderruimten bevinden. In dat geval heeft de kantoorfunctie drie bouwlagen (met de kantoorruimten) en de bijeenkomstfunctie vier bouwlagen en (kantine en vergaderruimten). Deze bijeenkomstfunctie heeft vier bouwlagen omdat ruimtes waardoor de bouwlagen waarover de vluchtroute voert moeten worden meegerekend. Uit de tabel blijkt dat deze kantoorfunctie een niet-automatische brandmeldinstallatie, zonder doormelding naar de brandweer, moet hebben. Bij een aantal gebruiksfuncties is een brandmeldinstallatie voorgeschreven terwijl er in de tabel geen grenswaarde is aangegeven (d).

Dit is in ieder geval zo bij de woonfunctie voor kamergewijze verhuur en de gezondheidszorgfunctie voor aan bed gebonden patiënten. Het kan zo zijn bij de woonfunctie voor zorg. Dit hangt dan af van de soort woonfunctie voor zorg.

Woonfunctie

In de tabel wordt bij de woonfunctie onderscheid gemaakt tussen de woonfunctie voor zorg (a), de woonfunctie voor kamergewijze verhuur (b) en een andere woonfunctie (c).

De woonfunctie voor zorg bevat een verdere onderverdeling. Deze onderverdeling doet recht aan de verschillende soorten van woonfuncties voor zorg die de praktijk onderkent en de daarbij passende verschillende vormen van omvang van bewaking, melding en doormelding.

Deze onderverdeling is nieuw. Voorheen werd op grond van de Mbv (artikel 2.6.1 en volgende en de daarbij behorende bijlage 10) de aanwezigheid van een brandmeldinstallatie voorgeschreven bij een woonfunctie voor minder zelfredzame personen en hing de vereiste bewakingsvorm af van de vraag of er al dan niet sprake was van permanent toezicht. In de praktijk leverde dit vaak onduidelijkheden op. Vooral was onduidelijk wanneer er sprake was van «minder zelfredzaamheid bij brand» bij de diverse woonvormen waar zorg geleverd wordt. Om een eind aan deze problematiek te maken is in overleg met de zorgsector (VGN, ActiZ en GGZ Nederland), Aedes, VNG, NVBR, het ministerie van BZK en het ministerie van VWS besloten in dit besluit niet langer het subject (= de minder zelfredzame persoon) als uitgangspunt te nemen maar het object (= de woonvorm). In plaats van de begrippen «minder zelfredzaam» en «permanent toezicht» wordt voortaan uitgegaan van een indeling in verschillende soorten woonfuncties voor zorg. Iedere soort woonfunctie heeft daarbij afhankelijk van de mate van geboden zorg een brandmeldinstallatie, een eigen voorgeschreven omvang van de bewaking, doormelding en melding naar een zorgcentrale respectievelijk zusterpost.

Uit de tabel in combinatie met het *derde* lid volgen precies de vereisten bij een bepaalde soort woonfunctie voor zorg. Of er een brandmeldinstallatie nodig is, de omvang van de bewaking, het doormelden naar de regionale alarmcentrale van de brandweer (RAC) en het melden naar een zorgcentrale of zusterpost is afhankelijk van de specifieke functie. Dat de brandmeldinstallatie ook ingezet wordt voor het melden aan de zorgcentrale of zusterpost is van belang omdat de – zelfstandig wonende – minder zelfredzame cliënten van de zorginstelling hulp nodig kunnen hebben bij het beoordelen van de situatie of bij het vluchten. Er wordt nadrukkelijk op gewezen dat wanneer dit besluit spreekt van doormelding, er sprake is van doormelding aan de RAC en wanneer dit besluit spreekt van melding het gaat om melding aan een zorgcentrale of zusterpost. De in dit besluit aangewezen NEN 2535 vult het onderscheid tussen melding en doormelding echter anders in. Deze norm noemt elke melding op afstand een doormelding. In de praktijk zal dit echter geen problemen geven. De gedetailleerde uitwerking van de woonfunctie voor zorg levert duidelijkheid over hetgeen is voorgeschreven en heeft als voordeel dat in sommige situaties blijkt dat volstaan kan worden met lichtere en goedkopere maatregelen, dan op grond van de Mbv-voorschriften golden, zonder dat dit ten koste gaat van de brandveiligheid.

De woonfunctie voor zorg heeft in dit besluit alleen betrekking op woonfuncties waarbij aan bewoners de hieronder omschreven professionele zorg wordt verleend (in de regel op grond van de Algemene wet bijzondere ziektekosten of de Wet maatschappelijke ondersteuning). De voorschriften voor de woonfunctie voor zorg zijn dus niet van toepassing op het wonen met andere vormen van zorgverlening zoals mantelzorg. Bij het (zelfstandig) wonen zonder structurele professionele zorg is de bewoner in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de brandveiligheid binnen de woning.

De woonfunctie voor zorg heeft ook geen betrekking op gezondheidszorggebouwen zoals verzorgings- of verpleeghuizen. Voor de laatste categorie gelden de eisen zoals deze in de tabel bij de gezondheidszorgfunctie zijn opgenomen.

Bij de woonfunctie voor zorg daarentegen gaat het om een concentratie van zorgcliënten in specifieke woonvormen waarin die cliënten zijn gehuisvest *in verband met* de professionele zorg die hen daar kan worden verleend. Er is dan sprake van een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg. De zorg neemt daarbij ook de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van de cliënt over. Die concentratie kan in principe twee verschijningsvormen hebben, de zorgclusterwoning en de groepszorgwoning:

– zorgclusterwoning. Er is in dit besluit sprake van een zorgclusterwoning indien die woning:

- o een zelfstandige woning is,
- o door ten minste een individuele zorgcliënt (al dan niet samen met een partner) wordt bewoond,

- o door die cliënt wordt bewoond in verband met de zorg die hij in die woning van één of meer zorgaanbieders ontvangt of kan ontvangen, en
- o in de directe nabijheid van vier of meer andere soortgelijke woningen is gelegen. De veronderstelling hierbij is dat in een dergelijk cluster ook de burens zorgbehoevend zijn, zodat men bij brand niet altijd wederzijds op melding en hulp kan rekenen. Het kan hier, bijvoorbeeld, gaan om een project van zelfstandig wonende mensen met een lichte verstandelijke handicap. Wanneer die woningen grondgebonden zijn, worden zij voor de toepassing van dit voorschrift slechts als zorgclusterwoning aangemerkt wanneer zij aan elkaar grenzen (bijvoorbeeld: rijtjeswoningen). In een woongebouw (zoals een galerij- of portiekflat), worden zij slechts als zorgclusterwoning aangemerkt wanneer de toegangen van de zorgwoningen grenst aan dezelfde gemeenschappelijke verkeersruimte (zoals de betreffende galerij of portiektrap); in dat geval is dus niet bepalend of de betreffende (vijf of meer) woningen direct aan elkaar grenzen maar of de bewoners van die woningen op dezelfde gemeenschappelijke verkeersruimte zijn aangewezen om het brandcompartiment te kunnen verlaten.

– groepszorgwoning. Er is in dit besluit sprake van een groepszorgwoning indien die woning:

- o een zelfstandige woning is,
- o door vijf of meer zorgcliënten met een vergelijkbare zorgindicatie en dito zorgvoorziening wordt bewoond, die samen één huishouding voeren, en

- o door die cliënten wordt bewoond in verband met de zorg die zij in die woning van één of meer zorgaanbieders ontvangen of kunnen ontvangen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om groepswoon van verstandelijk gehandicapten of dementerenden. Het onderscheid met de woonfunctie voor kamergewijze verhuur is dat bewoners in een groepszorgwoning een gezamenlijke huishouding voeren en dat zij in die woning wonen in verband met de zorg die hen daar kan worden verleend. Er is hier dus sprake van een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling van wonen en zorg.

Zorgcluster- en groepszorgwoningen moeten in de in de tabel genoemde gevallen een brandmeldinstallatie hebben. Of er een brandmeldinstallatie aanwezig moet zijn en aan welke omvang van de bewaking en doormelding deze moet voldoen hangt af van de risicosetting. Deze wordt bepaald door de woonvorm (zorgcluster- of groepszorgwoning), de locatie van de woning (grondgebonden of in woongebouw) en de mate van zorgbehoefte. In dit besluit is deze in drie categorieën onderverdeeld. Uitgaande van de aanname dat de zelfredzaamheid van de bewoners omgekeerd evenredig is aan het noodzakelijke niveau van de aangeboden zorg, worden oplopend in zwaarte van de zorgbehoefte de volgende categorieën onderscheiden:

– zorg op afspraak: de zorgverlener komt op afspraak langs (bijvoorbeeld thuiszorg). In de woning zijn geen specifieke voorzieningen ter ondersteuning van die zorg (zoals een zogenoemde spreek/luister-

verbinding met een zorgcentrale of een zusterpost) aanwezig. Wel kan een persoonlijk alarmeringssysteem aanwezig zijn. Deze woonvorm onderscheidt zich dus slechts in beperkte mate van niet voor zorg bestemde woonfuncties. De

– zorg op afroep: de zorgverlener wordt op dagelijks door de cliënt te bepalen momenten opgeroepen, bijvoorbeeld voor hulp bij dagelijkse zaken zoals toiletbezoek of aankleden. Hierbij zijn in de woning specifieke voorzieningen aanwezig ter ondersteuning van die zorgverlening, bijvoorbeeld een professioneel intercomsysteem voor het doen van oproepen in geval van een zorgvraag. Dit systeem is meer uitgebreid dan een persoonlijk alarmeringssysteem. De oproep wordt opgenomen door een zorgcentrale. De feitelijke zorg vindt daarna meestal plaats vanuit een nabij de woning gelegen steunpunt, dat eveneens in contact staat met de zorgcentrale. In dit verband wordt onder «zorgcentrale» verstaan: een al dan niet in de nabijheid van de woning gelegen centrale die door een spreek/luisterverbinding met deze en andere soortgelijke woningen is verbonden.

– 24-uurs zorg: wonen in een woning met verschillende voorzieningen ter ondersteuning van de zorg, waarbij 24 uur per dag personeel aanwezig is in de woning zelf of in een zusterpost. Onder «zusterpost» wordt in dit verband verstaan: een in de directe nabijheid van de woning gelegen post die 24 uur per dag bereikbaar is en van waaruit 24 uur per dag directe hulp aan de bewoner kan worden verleend.

Naast de eisen die in de tabel worden gesteld moet bij de woonfunctie voor zorg ook naar het derde lid worden gekeken. Bij zorg op afroep in een woongebouw of een groepszorgwoning worden niet alleen de in de woning aanwezige personen gealarmeerd, maar vindt daarnaast ook melding naar de zorgcentrale plaats. Bij 24-uurs zorg in een woongebouw of een groepszorgwoning vindt die melding plaats naar de zusterpost. Deze melding naar zorgcentrale of zusterpost vindt dus plaats naast de eventuele doormelding zoals die op grond van de tabel moet plaatsvinden.

Op basis van het met bovengenoemde partijen in de zorg gevoerde overleg is de woonfunctie voor zorg in de tabel in zeven soorten onderverdeeld. Onder de zevende «andere woonfunctie voor zorg» vallen ook de in de praktijk veelal als zelfstandige ondersoorten beschouwde zorgclusterwoning voor zorg op afspraak en de zorgclusterwoning voor zorg op afroep, niet in een woongebouw. Bij deze beide soorten worden namelijk geen specifieke eisen aan de brandmeldinstallatie gesteld zodat het niet logisch is ze in de tabel als aparte soorten op te nemen. Of er sprake is van een zorgclusterwoning of een groepszorgwoning, wordt in principe beoordeeld door degene die de woonfunctie exploiteert of gaat exploiteren. Dat betekent echter niet dat de exploitant «zijn eigen eisen mag bepalen». Het gebruik van het bouwwerk zal tenslotte altijd moeten voldoen aan de eisen die dit besluit stelt. Is er dus gekozen voor een bepaalde woonvorm, dan zal de woning aan de hand van die keuze worden getoetst aan dit besluit. Mocht het daadwerkelijk gebruik van het bouwwerk afwijken van het eerder door de exploitant aangegeven gebruik, dan is er sprake van een onjuiste of onvolledige opgave, waartegen zo nodig bestuurs- en of strafrechtelijk kan worden opgetreden. Bovendien moet bij nieuwbouw de aanvrager van de bouwvergunning op zijn aanvraagformulier aangeven of het om een dergelijke woonfunctie gaat (zie ook vraag 5f van het huidige aanvraagformulier en de daarbij behorende toelichting). Dit stelt burgemeester en wethouders in staat om ook in het kader van de aanvraag om de bouwvergunning te bezien of in dat bouwwerk een brandmeldinstallatie vereist is.

Woonfunctie voor kamergewijze verhuur

Bij deze woonfunctie voor het bedrijfsmatig verschaffen van woonverblijf aan meer dan een huishouden en aan meer dan vier personen geldt de volledige bewaking alleen voor de gezamenlijke ruimten. De gezamenlijke ruimten zijn de ruimten binnen de woonfunctie waarvan alle huurders gebruik mogen maken, dus ook de ruimten, waarop de verschillende kamerbewoners voor het vluchten zijn aange-wezen.

Zoals hiervoor aangegeven onderscheidt deze woonfunctie zich van het wonen in een groepszorgwoning doordat bewoners van een groepszorgwoning samen één huishouding voeren en doordat zij in die woning wonen in verband met de zorg die hen daar kan worden verleend, terwijl het bij kamergewijze verhuur om een aantal zelfstandige huishoudens gaat.

Bijeenkomstfunctie voor kinderopvang

Bij kinderopvang voor kinderen jonger dan vier jaar zijn op grond van de tabel de volgende 3 situaties te onderscheiden:

Bij kinderopvang met een gebruiksoppervlakte van maximaal 200 m² en op de begane grond gelden geen eisen.

Bij kinderopvang met een gebruiksoppervlakte tussen 200 m² en 400 m² en op de begane grond is als uitgangspunt volledige bewaking opgenomen, zonder doormelding.

Bij alle andere situaties, ongeacht de oppervlakte en het aantal bouwlagen, geldt volledige bewaking en doormelding als uitgangspunt.

De uitzondering dat bij een gebruiksoppervlakte van maximaal 400 m² en op de begane grond geen doormelding is vereist is opgenomen omdat bij kinderopvang in een dergelijk gebouw de eventuele ontruiming snel zal kunnen verlopen.

Hierbij moet bedacht worden dat bij iedere vorm van kinderopvang altijd een risicoinventarisatie wordt gemaakt, die jaarlijks wordt getoetst door de GGD. Een belangrijk onderdeel daarvan is de risicoinventarisatie op het gebied van de brandveiligheid. De kinderopvangondernemer draagt ervoor zorg dat het in de kinderopvang werkzame personeel kennis kan nemen van de risicoinventarisatie. De procedure met betrekking tot de risicoinventarisatie is te vinden in de op de Wet kinderopvang gebaseerde Beleidsregels kwaliteit kinderopvang 2004.

Verder wordt opgemerkt dat – voor zover een brandmeldinstallatie op grond van dit besluit aanwezig moet zijn – op grond van artikel 2.3.6, vijfde lid, van dit besluit altijd een ontruimingsplan is voorgeschreven.

Gelijkwaardigheid

Uit dit artikel en de tabel volgt in welke gevallen een brandmeldinstallatie met welke omvang en doormelding is voorgeschreven. In de praktijk kunnen echter reeds dermate goede vluchtmogelijkheden bestaan dat adequate detectie en melding ook met een installatie met een lichtere omvang van de bewaking of zelfs zonder installatie mogelijk is. In een dergelijk geval kan een beroep op gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.4 worden gedaan. Wanneer burgemeester en wethouders dit honoreren wordt een lichtere vorm van bewaking toegestaan of is wellicht zelfs helemaal geen brandmeldinstallatie noodzakelijk. Gelijkwaardigheid houdt daarbij in dat, bijvoorbeeld door bouwkundige maatregelen, is gewaarborgd dat met een lichtere vorm van bewaking (of zelfs het geheel achterwege laten daarvan) even goed kan worden voorzien in de eis dat de aanwezigen in het bouwwerk, dit tijdig en veilig kunnen verlaten.

Voorbeeld 1. De tabel geeft aan dat bij de celfunctie altijd een brandmeldinstallatie met volledige bewaking en doormelding naar de

brandweercentrale is vereist. In de tabel wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen celfunctie, zodat de voorschriften zowel betrekking hebben op cellen voor dag- en nachtverblijf in bijvoorbeeld een penitentiaire inrichting als op cellen voor kortstondig dagverblijf zoals ophoudcellen in gerechtsgebouwen. Toepassing van deze algemene voorschriften zou in een individueel geval kunnen betekenen dat de omvang van de installatie zwaarder is dan in het specifieke geval – gelet op het soort celfunctie en op de specifieke omstandigheden – nodig is.

Wanneer detectie en melding door goed opgeleid veiligheidspersoneel kan plaatsvinden en ook de zekerheid bestaat dat dit personeel zijn taken terzake van alarmopvolging, redding en blussen regelmatig oefent, kunnen burgemeester en wethouders een dergelijke oplossing als gelijkwaardig aanvaarden. Met de genoemde randvoorwaarden zouden dan bijvoorbeeld geen rookmelders in de ophoudcellen hoeven te worden geplaatst.

Voorbeeld 2. Uit de grenswaarden in de tabel volgt dat bij een oppervlakte van meer dan 250 m² op de eerste verdieping van een kantoorfunctie een brandmeldinstallatie is voorgeschreven. In de praktijk kan een kantoorgebouw boven de grenswaarde toch zo overzichtelijk zijn en zo'n goede akoestiek met weinig omgevingsgeluid hebben (bijvoorbeeld kantoorruimte of ruimten met open deuren) dat iedereen tijdig kan worden gewaarschuwd (de Mbv sprak in dat kader van «aanroepen»). Adequate detectie en melding zou dan ook zonder de voorgeschreven brandmeldinstallatie mogelijk kunnen zijn. Ook in een dergelijk geval zouden burgemeester en wethouders een beroep op gelijkwaardigheid kunnen honoreren, zodat een lichtere vorm van bewaking wordt toegestaan of wellicht helemaal geen brandmeldinstallatie is vereist.

De mogelijkheid van een beroep op gelijkwaardigheid is in de plaats gekomen van de vroegere ontheffingsmogelijkheid volgens de Mbv.

Het *tweede* lid geeft een voorschrift voor de doormelding naar de RAC. Brandmeldinstallaties die op grond van de tabel verplicht zijn door te melden, doen dat op grond van het tweede lid rechtstreeks, dat wil zeggen dat zij zonder tussenkomst van een particuliere centrale doormelden naar de regionale alarmcentrale van de brandweer. Die doormelding moet bovendien in beginsel zonder vertraging plaatsvinden. Vertraagde doormelding is met name een oplossing in situaties met veel valse meldingen. In dergelijke gevallen heeft het personeel gedurende een beperkt aantal minuten na de brandmelding de gelegenheid de doormelding te annuleren. Ingeval er niet tot annuleren wordt besloten vindt alarmering van de brandweer automatisch plaats. Voor het toepassen van vertraagde doormelding is altijd de goedkeuring van burgemeester en wethouders nodig. Tegenwoordig kan er bij de doormelding ook gebruik worden gemaakt van zogenoemde multi-sensormelders, die zowel optisch (rook) als thermisch (warmte) werken. Voor deze multi-sensormelders gelden zowel wat betreft de gewone doormelding als de vertraagde doormelding dezelfde normen als voor andere brandmeldinstallaties. Met deze multi-sensormelders is het mogelijk een voormelding te krijgen zodat al in een heel vroeg stadium rekening kan worden gehouden met een eventuele brand. Technisch gezien zijn er geen bezwaren tegen het toepassen van multi-sensormelders. In de praktijk is gebleken dat om aan de gestelde eisen bij de toepassing van een dergelijk systeem te kunnen voldoen het nodig is extra aandacht aan een zorgvuldige instelling van de multi-sensormelders te besteden. Bij die zorgvuldige instelling is er geen grond voor de veronderstelling dat deze melders minder goed (lees: trager) zouden functioneren dan andere typen melders.

Het *derde* lid dat betrekking heeft op de woonfunctie voor zorg is hierboven reeds besproken.

Het *vierde* lid bepaalt wanneer, in aanvulling op het eerste lid, een besloten ruimte in beginsel een brandmeldinstallatie met ruimtebewaking

moet hebben. Dit is het geval als er vanuit een verblijfsruimte slechts in één richting kan worden gevlucht en:

a. de loopafstand van de deur van die ruimte naar een plaats waar de vluchtroute zich splitst in meerdere vluchtmogelijkheden meer dan 10 meter is of

b. de ruimte van waaruit in slechts één richting kan worden gevlucht groter is dan 200 m².

Samengevat gaat het dus om verblijfsruimten die op slechts één vluchtroute zijn aangewezen, bijvoorbeeld omdat ze aan een doodlopende gang liggen. Een brandmeldinstallatie met volledige bewaking verhoogt de mogelijkheid dat de gebruikers kunnen ontvluchten voordat de enige vluchtroute door brand is geblokkeerd. Artikel 1.3, reikwijdte, bepaalt dat dit lid niet geldt voor gewone woningen en voor vakantiehuisjes.

Het *vijfde* lid bepaalt dat bij een woonfunctie voor kamergewijze verhuur niet aan het gestelde in de tabel hoeft te worden voldaan wanneer elke wooneenheid in een afzonderlijk subbrandcompartiment ligt. De weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van het subbrandcompartiment naar een besloten ruimte in een brandcompartiment mag dan niet lager zijn dan 30 minuten. Voorschriften over subbrandcompartimentering zijn te vinden in afdeling 2.14 van het Bouwbesluit 2003.

Overigens wordt opgemerkt dat bij bijvoorbeeld verhuur van kamers aan maximaal 4 personen (zie ook de toelichting op kamergewijze verhuur in artikel 1.1) dit artikel niet relevant is omdat er dan geen sprake is van kamergewijze verhuur als bedoeld in dit besluit. Uit de tabel blijkt namelijk dat voor een gewone woonfunctie geen brandmeldinstallatie is voorgeschreven.

In het *zesde* lid is beschreven aan welke eisen een brandmeldinstallatie moet voldoen. Er moet zowel rekening worden gehouden met NEN 2535: 1996, inclusief wijzigingsblad A1: 2002, als met een door burgemeester en wethouders goedgekeurd programma van eisen. Dit programma van eisen is genoemd in de norm en zal moeten voldoen aan daarin gestelde randvoorwaarden.

In het *zevende*, *achtste* en *negende* lid zijn nadere voorschriften gegeven om het goed functioneren van een brandmeldinstallatie te waarborgen. Uit het zevende lid blijkt dat een brandmeldinstallatie niet mag worden uitgeschakeld. Het achtste lid stelt eisen aan beheer, controle en onderhoud. In het negende lid is bepaald dat een brandmeldinstallatie met doormelding voorzien moet zijn van een geldig certificaat als bedoeld in de Regeling brandmeldinstallaties 2002 van het

Centraal College van Deskundigen van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. Het gaat om het door dit college vastgestelde certificatieschema inzake het ontwerp, de installatie en het onderhoud van brandmeldinstallaties. Er is voor gekozen een brandmeldinstallatie met doormelding naar de brandweer van zo'n certificaat te laten voorzien omdat een dergelijk gecertificeerde brandmeldinstallatie extra waarborgen biedt tegen valse meldingen. In dit lid wordt onder het begrip geldig verstaan dat de looptijd van het certificaat nog niet verstreken is.

Artikel 2.2.2 Rookmelders woonfunctie

In het eerste lid van dit artikel is een specifiek voorschrift gegeven voor een woonfunctie voor kamergewijze verhuur zonder een tweede vluchtroute. Indien een dergelijke woonfunctie een verblijfsruimte bevat waarvan de vloer hoger ligt dan 2.1 m boven het meetniveau en het aansluitende terrein niet op een andere adequate wijze kan worden bereikt zonder gebruik te maken van een sleutel dan hebben alle verblijfsruimten in de woonfunctie doorgekoppelde rookmelders als bedoeld in NEN 2555: 2006. Het begrip andere adequate wijze betekent dat het afhankelijk van het soort kamergewijze verhuur om een accep-

tabele oplossing moet gaan. Voor ouderen is een brandweerpaal bijvoorbeeld geen acceptabele oplossing. Burgemeester en wethouders zullen van geval tot geval beoordelen of er een acceptabele tweede vluchtmogelijkheid als bedoeld in dit lid is en of er dus geen doorgekoppelde rookmelders aanwezig behoeven te zijn.

In het tweede lid is bepaald dat een volgens artikel 2.146, zevende lid, van het Bouwbesluit 2003 aangebrachte rookmelder moet blijven functioneren overeenkomstig dat voorschrift. De rookmelder mag dus niet worden uitgeschakeld en moet bij een defect worden gerepareerd of vervangen.

Met de verwijzing naar het Bouwbesluit 2003 is zeker gesteld dat de rookmelder moet voldoen aan NEN 2555, zoals deze luidde ten tijde van de aanvraag van de bouwvergunning. Een wijziging van de norm heeft dus in beginsel geen effect op de aan de bestaande rookmelder gestelde eisen.

Met de verwijzing naar het Bouwbesluit 2003 is ook zeker gesteld dat dit voorschrift alleen van toepassing is op woningen waarvoor de aanvraag om bouwvergunning heeft plaatsgevonden na 1 januari 2003.

Dit voorschrift heeft geen betrekking op vrijwillig aangebrachte rookmelders. Het Bouwbesluit 2003 stelt overigens geen eisen aan de aanwezigheid van rookmelders in bestaande woningen.

Paragraaf 2.3 Vluchten bij brand

De voorschriften van deze paragraaf zijn gericht op het bij brand voldoende snel en veilig kunnen vluchten.

Artikel 2.3.1 Opstelling inventaris

De mogelijkheden om een bouwwerk bij brand voldoende snel en veilig te kunnen ontvluchten, worden in grote mate bepaald door de doorstroomcapaciteit voor personen. De doorstroomcapaciteit wordt behalve door bouwkundige eigenschappen (zie Bouwbesluit 2003) met name bepaald door de aanwezigheid van en de opstelling van inventaris, zoals stoelen, tafels, kasten en plantenbakken. Artikel 2.3.1 bevat voorschriften over de wijze van de opstelling van inventaris in relatie tot de bezetting (het aantal personen) in de ruimte. Doel van die voorschriften is om voldoende doorstroomcapaciteit te waarborgen in ruimten waarin veel mensen tegelijk bijeenkomen, zoals schouwburgen, theaters, bioscopen, horecaruimten, sportkantines, kerken en onderwijs-, vergader- en congresruimten.

In het eerste lid is de hoofdregel opgenomen. Deze hoofdregel, die uit drie onderdelen bestaat, geldt in principe ongeacht de afmetingen en de bezetting van de ruimte. Uit de samenhang met de andere leden van dit artikel blijkt echter dat het voorschrift vooral effect zal hebben op grotere ruimten en ruimten met een hogere bezetting. De hoofdregel geeft aan hoeveel ruimte per persoon (al dan niet met zitplaats) beschikbaar moet zijn en waaraan de inrichting van deze ruimte moet voldoen.

De minimaal vereiste beschikbare vloeroppervlakte bedraagt:

- 0,25 m² voor elke persoon waarvoor geen zitplaats aanwezig is;
- 0,3 m² voor elke persoon waarvoor wel een zitplaats aanwezig is die niet kan verschuiven of omvallen als gevolg van gedrang;
- 0,5 m² voor elke persoon waarvoor wel een zitplaats aanwezig is zonder dat maatregelen zijn of worden getroffen om verschuiven of omvallen als gevolg van gedrang te voorkomen.

Beschikbare vloeroppervlakte komt in dit besluit neer op de vloeroppervlakte van een ruimte na aftrek van de oppervlakte van inrichtings-elementen die de bewegingsvrijheid van personen en daarmee de vluchtsnelheid kunnen hinderen. Bij de berekening van de voor elke

persoon beschikbare vloeroppervlakte wordt dus uitgegaan van de vloeroppervlakte na aftrek van de oppervlakte van de inventaris (zoals de hiervoor genoemde zitplaatsen). Er is overigens niet gekozen voor het begrip vrije vloeroppervlakte omdat dit, zoals gedefinieerd in NEN 2580, voorbij gaat aan de aanwezigheid van losse inrichtingselementen zoals inventaris.

Rekenvoorbeeld 1: De vloeroppervlakte van een ruimte is 70 m^2 . In deze ruimte zijn 60 stoelen opgesteld met een oppervlakte van $0,22 \text{ m}^2$ per stoel (totaal $13,2 \text{ m}^2$) en losse podiumelementen met een totale oppervlakte van 15 m^2 . In de ruimte zijn geen staanplaatsen. De beschikbare vloeroppervlakte van deze ruimte bedraagt dus $70 \text{ m}^2 - (13,2 \text{ m}^2 + 15 \text{ m}^2) = 41,8 \text{ m}^2$. Dit komt neer op een beschikbare vloeroppervlakte per persoon van $41,8 \text{ m}^2 : 60 = 0,69 \text{ m}^2$. Als zich niet meer dan 60 personen in de ruimte bevinden behoeven de zitplaatsen dus niet aan de vloer te zijn bevestigd.

Rekenvoorbeeld 2: Als in dezelfde ruimte als hiervoor 90 zitplaatsen worden gerealiseerd ($90 \times 0,22 \text{ m}^2 = 19,8 \text{ m}^2$) dan bedraagt de beschikbare vloeroppervlakte van deze ruimte $70 \text{ m}^2 - (19,8 \text{ m}^2 + 15 \text{ m}^2) = 35,2 \text{ m}^2$. Dit komt neer op een beschikbare vloeroppervlakte per persoon van $0,39 \text{ m}^2$. De zitplaatsen moeten dus zodanig zijn gekoppeld of aan de vloer bevestigd dat ze niet kunnen verschuiven of omvallen als gevolg van gedrang.

Met de van www.vrom.nl te downloaden rekenmethodiek, zie ook onderdeel 4 van het algemeen deel van de toelichting, kan worden uitgerekend hoeveel personen onder welke omstandigheden in een ruimte mogen verblijven.

In het tweede lid is een nader voorschrift gegeven voor in rijen opgestelde zitplaatsen. Indien zitplaatsen in vier of meer rijen zijn opgesteld en het aantal zitplaatsen in de desbetreffende ruimte 100 of meer is, moeten de zitplaatsen op grond van dit lid zodanig gekoppeld of aan de vloer bevestigd zijn, dat zij ten gevolge van gedrang niet kunnen verschuiven of omvallen.

Het derde lid bepaalt dat bij in rijen opgestelde zitplaatsen tussen de rijen een vrije ruimte aanwezig moet zijn van ten minste 0,4 meter. Dit betekent dat er een voldoende ruim looppad aanwezig moet zijn voor het vluchten. De vrije ruimte wordt gemeten tussen de loodlijnen op de elkaar dichtst naderende gedeelten van de rijen. Bij zelf opklappende stoelen, zoals bijvoorbeeld in een theater of bioscoop, wordt gerekend met de ruimte in opgeklapte toestand.

Met het vierde lid is benadrukt dat ook langs een tussen de rijen stoelen geplaatste tafel gevluht moet kunnen worden. Met andere woorden ook ter hoogte van de tafel moet een vrije ruimte aanwezig zijn van ten minste 0,4 m.

Het vijfde lid bepaalt dat een rij zitplaatsen die slechts aan één kant aan een gangpad of uitgang ligt, niet meer dan 8 zitplaatsen mag hebben. Met dit voorschrift wordt een voldoende uitstroomcapaciteit van een doodlopende rij stoelen gewaarborgd. Wanneer een doodlopende rij zitplaatsen te lang wordt, bestaat namelijk het risico dat men bij het vluchten niet snel genoeg weg komt en in paniek raakt.

Het zesde lid legt voor situaties waarbij aan beide kanten van de rij een gangpad of een uitgang is, een relatie tussen het toegelaten aantal zitplaatsen in een rij en de volgens het derde lid gemeten vrije ruimte. Wanneer aan beide kanten van de rij een gangpad of een uitgang is, wordt er van uitgegaan dat er naar twee kanten kan worden gevluht. Het voorschrift onderscheidt drie mogelijkheden:

a. tot en met 16 zitplaatsen per rij als de loopruimte voor de rij stoelen tussen de 0,4 m en maximaal 0,45 m is en het gangpad of uitgang aan beide zijden ten minste 0,6 m breed is;

b. tot en met 32 zitplaatsen per rij als de loopruimte voor de rij stoelen ten minste 0,46 m is en het gangpad of uitgang aan beide zijden ten minste 0,6 m breed is;

c. tot en met 50 zitplaatsen per rij als de loopruimte voor de rij stoelen ten minste 0,46 m is en het gangpad of uitgang aan beide zijden ten minste 1,1 m breed is.

Artikel 2.3.2 Ruimten met stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen

Dit artikel heeft betrekking op de door- en uitstroomcapaciteit in voor het publiek toegankelijke ruimten waarin stands, kramen, schappen, podia en andere inrichtingselementen aanwezig zijn. Bij dergelijke ruimten moet vooral gedacht worden aan winkel-, beurs-, markt-, en tentoonstellingsruimten. Met de voorschriften van dit artikel wordt in dergelijke voor publiek toegankelijke ruimten voldoende door- en uitstroomcapaciteit van gangpaden en uitgangen gewaarborgd. Op deze wijze wordt voorkomen dat de capaciteit van vluchtroutes onvoldoende is waardoor men niet tijdig kan ontvluchten of er paniek ontstaat.

Het eerste lid regelt dat gangpaden waarlangs de stands en dergelijke staan opgesteld ten minste 1,1 meter breed moeten zijn.

In het tweede lid is bepaald dat er voor de uitgangen een vloeroppervlakte die ten minste even lang en breed is als de breedte van die uitgang wordt vrijgehouden van inrichtingselementen.

Artikel 2.3.3 Deuren, ramen en luiken met rookwerende functie

In dit artikel is bepaald dat een zelfsluitend constructieonderdeel als bedoeld in het Bouwbesluit 2003, lees vooral een deur, niet in geopende stand mag zijn vastgezet. De verwijzing naar een aantal afdelingen van het Bouwbesluit 2003 maakt duidelijk dat de eis alleen geldt voor voorgeschreven zelfsluitende constructieonderdelen. Op de regel dat de deur niet in geopende stand mag zijn vastgezet is een uitzondering mogelijk, namelijk wanneer de deur bij rook door brand automatisch wordt losgelaten. Onder automatisch loslaten wordt verstaan dat de deur vanzelf, dus zonder tussenkomst van een persoon (automatische detectie), sluit. Zie ook artikel 2.1.5 voor een soortgelijke eis aan deuren, ramen en luiken met een brandwerende functie. In aanvulling op artikel 2.1.5 regelt dit artikel dat het zelfsluitend constructieonderdeel ook bij rook automatisch moet worden losgelaten. In het algemeen is de temperatuur van de rook in de beginfase van de brand nog zo laag dat een smeltzekering niet adequaat zal functioneren. Derhalve zal bij een rookscheiding een ander systeem dan een smeltzekering moeten worden toegepast. Op grond van afdeling 2.16 van het Bouwbesluit 2003 zal een brandscheiding in de regel ook een rookscheiding zijn. Dit betekent dat, hoewel de smeltzekering bij een brandscheiding voldoende is, in een dergelijk geval toch (of daarnaast) een ander systeem moet worden toegepast.

Artikel 2.3.4 Rookdoorgang bij doorvoeren

Om te voorkomen dat bij een beginnende brand rook zich snel door een bouwwerk kan verspreiden, stelt het Bouwbesluit 2003 eisen aan de rookdoorgang van scheidingsconstructies (zoals muren en vloeren). Wanneer in of door zo'n scheidingsconstructie op onzorgvuldige wijze een doorvoer voor kabels, leidingen, een buizenpost- of luchtbehandelingssysteem en dergelijke wordt aangebracht (of een reeds aanwezige doorvoer onzorgvuldig wordt gewijzigd) kan dit een zodanig negatief effect hebben dat niet meer aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 wordt voldaan. Om dergelijke situaties te voorkomen schrijft artikel 2.3.4 voor dat deze doorvoeren na het aanbrengen of wijzigen op adequate wijze

worden gecontroleerd. Onder doorvoeren worden in dit verband tevens de met de doorvoer samenhangende voorzieningen zoals rookwerende brandmanchetten begrepen. Mocht vervolgens blijken dat niet meer aan de voorschriften van de afdelingen 2.16, 2.22 en 2.23 van het Bouwbesluit 2003 is voldaan, dan moet dat op grond van de Woningwet en het Bouwbesluit 2003 direct worden hersteld.

Zie ook de toelichting op artikel 2.1.6 met betrekking tot de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag van de desbetreffende scheidingsconstructies.

Artikel 2.3.5 Deuren in vluchtroutes

Dit artikel heeft betrekking op de deuren in vluchtroutes van bouwwerken. Doel van deze voorschriften is te waarborgen dat deuren in vluchtroutes het vluchten bij brand zo min mogelijk hinderen.

In het *eerste* lid is het basisprincipe opgenomen. Als er mensen in een gebouw aanwezig zijn, dan mogen deuren die bij het vluchten een rol spelen niet op slot zijn, zodat het niet noodzakelijk is een sleutel te gebruiken om het pand te kunnen verlaten. Onder sleutel wordt hier niet alleen een bij een slot behorende sleutel bedoeld maar elk ander los voorwerp dat nodig kan zijn om een deur bij brand over de vereiste breedte te openen. Een zogenoemde knopcilinder is dus wel toegestaan. Ook kan met een deur met een grendel aan dit voorschrift zijn voldaan; het is dan wel nodig dat deze grendel op een makkelijk te bereiken plaats zit en niet bijvoorbeeld helemaal boven of onder aan de deur. In dergelijke gevallen zal namelijk niet aan het criterium «onmiddellijk» te openen kunnen worden voldaan.

In het *tweede* lid worden eisen gesteld aan deuren waarop bij het vluchten meer dan 100 personen zijn aangewezen en aan deuren in een ruimte voor meer dan 100 personen. Dergelijke deuren moeten in de vluchtrichting kunnen worden geopend door een lichte druk tegen de deur uit te oefenen of door een lichte druk tegen een op een hoogte van ca. 1 m aangebrachte «panieksluiting». Een panieksluiting is een ontsluitingsmechanisme dat wordt bediend met een stang die over de volle deurbreedte op de deur is aangebracht. De panieksluiting moet voldoen aan NEN-EN 1125: 1997, inclusief wijzigingsblad A1: 2001 en correctieblad C1: 2002. «In de vluchtrichting» wil zeggen met de stroom vluchtenden mee. Er worden geen eisen gesteld aan de wijze waarop de deur vanaf de andere kant moet worden geopend.

In het *derde* lid is bepaald dat het eerste en tweede lid niet gelden voor de celfunctie of een nevenfunctie daarvan. Voor deze uitzonderingsbepaling is gekozen omdat de aard van een cellencomplex zich in het algemeen verzet tegen deuren die door iedereen zonder sleutel kunnen worden geopend.

Om tijdig vluchten bij brand mogelijk te maken moeten de deuren in een cellencomplex die bij het vluchten bij brand een rol spelen voldoende snel kunnen worden geopend. Wat dit in de praktijk betekent zal van geval tot geval zorgvuldig moeten worden nagegaan.

Dit voorschrift geldt niet alleen voor een als celfunctie aangemerkt gedeelte van bijvoorbeeld een penitentiaire inrichting of psychiatrische inrichting (gesloten afdeling), maar ook voor andere in die inrichting gelegen gebruiksfuncties met hetzelfde veiligheidsregime. Deze andere gebruiksfuncties zijn dan een nevenfunctie van de celfunctie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een recreatieruimte (bijeenkomstfunctie) of onderwijsruimte (onderwijsfunctie).

Het *vierde* lid geeft een verbijzondering van het eerste lid voor automatisch werkende deuren en voorzieningen voor toegangs- of uitgangscntrole. Bij het wegvallen van de netspanning moeten dergelijke voorzieningen vanzelf (automatisch) opengaan of overeenkomstig het eerste en tweede lid, zonder gebruik van een sleutel, kunnen worden

geopend. Bij een automatische deur die in geval van brand handmatig moet worden geopend moet duidelijk zijn aangegeven hoe deze kan worden geopend.

Op grond van het *vijfde* lid moet op deuren die op een verdieping van een gebouw toegang geven tot een zogenoemd overdruktrappenhuis duidelijk zichtbaar zijn aangegeven dat die deur toegang tot een dergelijk trappenhuis geeft. Wanneer een overdruktrappenhuis op overdruk staat (dit gebeurt automatisch bij brand), is de weerstand van de deuren die toegang tot dat trappenhuis geven hoger dan de weerstand onder normale omstandigheden. Vluchtende personen zouden daardoor kunnen concluderen dat de deur op slot zit. Met een opschrift, zoals «Hard duwen, trappenhuis kan op overdruk staan», wordt men hierover geïnformeerd.

Overigens wordt opgemerkt dat een overdruktrappenhuis niet rechtstreeks in het Bouwbesluit 2003 of dit besluit wordt voorgeschreven. Zo'n installatie wordt regelmatig toegepast in het kader van gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003, bijvoorbeeld als alternatief voor rooksluizen voor trappenhuizen of om bij hoge gebouwen (> 70 meter) te voldoen aan de brandveiligheidseisen van afdeling 2.23 van het Bouwbesluit 2003.

Op grond van het *zesde* lid moet aan de buitenkant van een in een buitengevel aanwezige nooddeur of nooduitgang het opschrift «nooddeur vrijhouden» of «nooduitgang» zijn aangebracht. Het opschrift moet voldoen aan NEN 3011 (uitgave 2004). Hiermee wordt voor iedereen duidelijk gemaakt dat de desbetreffende deur of uitgang moet worden vrijgehouden, zodat daarvan in geval van een calamiteit onmiddellijk gebruik kan worden gemaakt.

In het *zevende* lid zijn voor de woonfunctie voor kamergewijze verhuur eisen aan het ontsluitingsmechanisme van deuren gesteld. Elke deur op de vluchtroute moet eenvoudig met een lichte druk of een ontsluitingsmechanisme dat voldoet aan NEN-EN 179: 1997, inclusief wijzigingsblad A1: 2001 en correctieblad C1: 2002, kunnen worden geopend. Er mag een panieksluiting als bedoeld in het tweede lid worden aangebracht maar dat hoeft niet. Het gaat dus niet om de draairichting van deuren en ook niet over het met een sleutel afsluitbaar mogen zijn van deuren van de kamers, maar om het eenvoudig kunnen openen van deuren op de vluchtroute die loopt vanaf de toegang van de kamer naar de voordeur van de woonfunctie.

Artikel 2.3.6 Ontruimingsalarminstallatie en ontruimingsplan

Dit artikel heeft betrekking op ontruimingsalarminstallaties. Een ontruimingsalarminstallatie is aangesloten op de brandmeldinstallatie en heeft als doel de in het bouwwerk aanwezige personen na het ontdekken van een brand te alarmeren. Hoe eerder de alarmering plaatsvindt hoe meer tijd men heeft om veilig te kunnen vluchten. Het eerste lid bevat voorschriften over de verplichte aanwezigheid en de kwaliteit van ontruimingsalarminstallaties. De aanwezigheid van zo'n installatie is verplicht in de gevallen dat op grond van artikel 2.2.1 een brandmeldinstallatie aanwezig moet zijn. De ontruimingsalarminstallatie moet voldoen aan NEN 2575 (uitgave 2004) en moet zijn ontworpen en aangelegd overeenkomstig een door burgemeester en wethouders goedgekeurd programma van eisen. Het programma van eisen kan bijvoorbeeld aangeven dat zo'n installatie moet zijn uitgevoerd met stil alarm (met attentiepanelen en optische signaalgevers), luid alarm (met akoestische signaalgevers) of een combinatie van stil en luid alarm. Welk type installatie in een concreet geval voorgeschreven wordt, hangt af van de specifieke situatie (zoals aanwezigheid van niet of minder zelfredzame personen, totaal aantal in het bouwwerk aanwezige personen, de concentratie van die personen en het aantal verdiepingen van het

bouwwerk). In «doodlopende einden» van het bouwwerk waarin op grond van artikel 2.2.1, vierde lid, een brandmeldinstallatie met ruimtebewaking aanwezig moet zijn, moet de ontruimingsalarminstallatie een automatische installatie als bedoeld in NEN 2575 (uitgave 2004) zijn. Dat wil zeggen dat directe aansturing van de signaalgevers plaatsvindt als gevolg van de activering van een automatische brandmelder.

In het tweede lid is een nadere bepaling opgenomen voor de woonfunctie voor kamergewijze verhuur. Het in het eerste lid bedoelde programma van eisen moet voor een dergelijke woonfunctie uitgaan van een luidalarminstallatie die in elke kamer hoorbaar is. Hiervoor moet ten minste een signaalgever in de gemeenschappelijke keuken en ten minste een per bouwlaag in een ruimte waardoor een gezamenlijke vluchtroute voert zijn opgenomen. Het uitgangspunt van het voorschrift is dat het signaal in elke kamer zodanig hoorbaar is dat mensen ook tijdens hun slaap worden gealarmeerd (een geluidniveau van 85 dB is in het algemeen toereikend). In het algemeen zal met de plaatsing van signaalgevers in een gezamenlijke keuken, en op elke verdieping in een gezamenlijke vluchtroute (centrale gang of overloop), aan dit uitgangspunt zijn voldaan.

Het derde lid geeft een nader voorschrift voor een ontruimingsalarminstallatie bij een doodlopende gang.

Met het vierde lid is benadrukt dat de installatie niet alleen aanwezig moet zijn, maar ook overeenkomstig de voorschriften moet functioneren.

In het vijfde lid worden eisen gesteld aan de kwaliteit van het onderhoud, beheer en de controle van de voorgeschreven ontruimingsalarminstallatie. Doel van die voorschriften is de goede werking van de ontruimingsalarminstallatie op elk moment te waarborgen.

In het zesde lid is bepaald dat, indien er een brandmeldinstallatie is, er ook een ontruimingsplan moet zijn. Zo'n ontruimingsplan bevat de afspraken over de bij een ontruiming te nemen maatregelen. Doel is dat de gebruikers van het bouwwerk weten wat zij bij een brandmelding moeten doen, zodat de risico's bij brand zoveel mogelijk worden beperkt. Bij het opstellen van een ontruimingsplan kan gebruikt worden gemaakt van de Nederlandse Technische Afspraken (NTA). In deze serie zijn aanbevelingen gegeven voor het opstellen van ontruimingsplannen (de NTA 8112-serie). De verschillende delen «leidraad voor een ontruimingsplan» worden als volgt genummerd en benoemd:

- Deel 1: Kantoorgebouwen
- Deel 2: Onderwijsgebouwen
- Deel 3: Kinderopvanggebouwen
- Deel 4: Gebouw met een publieksfunctie
- Deel 5: Logiesgebouwen
- Deel 6: Gezondheidszorggebouwen
- Deel 7: Industriegebouwen
- Deel 8: Cellen en cellingebouwen
- Deel 9: Ontruimingshandleiding en ontruimingkaart voor niet-vergunningplichtige bouwwerken.

Gelijkwaardigheid

Vergelijkbaar met hetgeen in de toelichting op artikel 2.2.1 is beschreven, kan op grond van de modelbouwverordening ook bij de ontruimingsalarminstallatie een ontheffing worden verleend. Bij bijvoorbeeld een situatie die zowel overzichtelijk is als een goede akoestiek heeft met weinig omgevingsgeluid kan een adequate alarmering ook plaatsvinden zonder een ontruimingsalarminstallatie. In een dergelijk geval zou sprake kunnen zijn van gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.4.

Wanneer met een beroep op gelijkwaardigheid is vastgesteld dat geen brandmeldinstallatie is vereist betekent dit dat ook geen ontruimingsalarminstallatie is vereist. Een ontruimingsalarminstallatie is alleen

voorgeschreven in die gevallen dat een brandmeldinstallatie verplicht is. De brandmeldinstallatie en ontruimingsinstallatie komen dus in de regel als combinatie voor. In de toelichting bij artikel 2.2.1 is aangegeven dat gebruikers van gebouwen ook om een andere reden (dan het veilig vluchten) kunnen kiezen voor de aanleg van een brandmeldinstallatie, bijvoorbeeld in een gebouw met een lage bezettingsgraad maar met een kostbare inventaris zoals soms bij een lichte industriefunctie het geval kan zijn. Een ontruimingsalarminstallatie is bij een dergelijke vrijwillige geplaatste brandmeldinstallatie niet verplicht.

Artikel 2.3.7 Vluchtrouteaanduidingen

De vluchtrouteaanduiding is bedoeld om de gebruiker van een gebouw duidelijkheid te geven over het verloop van vluchtroutes, zodat ook personen die niet of minder bekend zijn met een specifieke vluchtroute of zich door rook of duisternis niet meer kunnen oriënteren, voldoende snel het aansluitend terrein kunnen bereiken.

De aanwezigheidseis geldt in beginsel voor alle typen gebouwen. In het eerste lid is bepaald dat de eis alleen geldt voor verkeersruimten en voor ruimten waarin grote aantallen personen aanwezig zijn. Artikel 1.3, de reikwijdtebepaling, geeft een uitzondering voor de lichte industriefunctie aangezien in die functie normaliter weinig personen aanwezig zijn (zie ook artikel 1.1, vierde lid, Bouwbesluit 2003). Voor zover het gaat om de woon-, cel- en logiesfunctie volgt uit artikel 1.3 dat de verplichte aanwezigheid van vluchtrouteaanduidingen alleen geldt voor de gemeenschappelijke verkeersroutes van die gebouwen en dus niet voor de verkeersroutes in de afzonderlijke woning, woonwagen of cel of in het zomerhuisje op een bungalowpark.

In het eerste lid is bepaald dat een bouwwerk in iedere ruimte waardoor een verkeersroute voert, en in iedere ruimte die bedoeld is voor meer dan 50 personen een vluchtrouteaanduiding moet hebben. In de tekst is gekozen voor de term verkeersroute in plaats van vluchtroute. Een vluchtrouteaanduiding is bijvoorbeeld niet noodzakelijk en gebruikelijk in een afgesloten kantoortje, maar wel in de gang of kantoortuin waardoor vanuit dat kantoortje naar een veilige plek wordt gevlucht. Met het gebruik van de term verkeersroute behoeft de ruimte waar het ontvluchten start niet te zijn voorzien van een vluchtrouteaanduiding. De term verkeersroute is afkomstig uit en heeft dezelfde betekenis als in het Bouwbesluit 2003. In een ruimte bestemd voor meer dan 50 personen moet altijd een vluchtrouteaanduiding aanwezig zijn, dus ook als door deze ruimte geen verkeersroute loopt.

De in het eerste lid opgenomen NEN 6088 stelt eisen aan de gebruikte kleuren en symbolen (pictogrammen) van vluchtrouteaanduidingen. In NEN-EN 1838 worden met name eisen gesteld aan luminantie en luminantieverhoudingen. De luminantie van elk deel van de veiligheidskleur van de vluchtrouteaanduiding moet minimaal 2 cd/m² bedragen in alle relevante kijkrichtingen.

Deze normen bevatten geen eisen over de verlichtingssterkte van de vluchtrouteaanduiding zelf. Vluchtrouteaanduidingen hoeven dan ook niet per definitie als inwendig verlichte armaturen te worden uitgevoerd. In een aantal gevallen kan worden volstaan met het aanbrengen van pictogramstickers die zo nodig door externe verlichting worden aangelicht om aan de luminantie-eis te kunnen voldoen.

In het tweede lid is bepaald dat de vluchtrouteaanduiding moet zijn aangebracht op een duidelijk waarneembare plaats, dus niet achter een deur, gordijn of in een hoge ruimte direct onder het plafond.

Het derde lid regelt dat een in het eerste lid bedoelde vluchtrouteaanduiding binnen 15 seconden na stroomuitval, gedurende ten minste 60 minuten aan de zichtbaarheidseisen van NEN-EN 1838 moet voldoen.

Hoewel in de praktijk vaak van een intern verlichte armatuur gebruik zal worden gemaakt is het ook toegestaan de vluchtrouteaanduiding extern aan te lichten.

In het vierde lid is een uitzondering opgenomen voor een vluchtrouteaanduiding die op een vluchtroute ligt vanuit een ruimte met een verlichtingsinstallatie die niet is aangesloten op noodstroom als bedoeld in de artikelen 2.59 en 2.66 van het Bouwbesluit 2003. Dergelijke vluchtrouteaanduidingen hoeven bij stroomuitval niet aan de zichtbaarheidseisen van NEN-EN 1838 te voldoen.

Op grond van het vijfde lid moet een vluchtrouteaanduiding ten minste eenmaal per jaar op een adequate wijze worden gecontroleerd en onderhouden. Dit betekent dat zonodig ook reparaties moeten worden uitgevoerd, maar beter nog dat defecten worden voorkomen. Zo is het van belang dat aanwezige lampjes tijdig worden vervangen. Doel van het voorschrift is dat de goede werking van de vluchtrouteaanduidingen te allen tijde gewaarborgd is.

Artikel 2.3.8 Noodverlichtingsinstallaties

Met het eerste lid van dit artikel wordt zeker gesteld dat een op grond van het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven en geïnstalleerde noodverlichtingsinstallatie ook daadwerkelijk functioneert. Men mag de installatie niet weghalen en ook niet uitschakelen.

Zo'n noodverlichtingsinstallatie, die als antipaniekverlichting of als vluchtrouteverlichting kan worden uitgevoerd, zorgt ervoor dat binnen enkele seconden na het wegvallen van de netspanning weer verlichting aanwezig is. Het doel van deze noodverlichtingseis is te waarborgen dat de in het bouwwerk aanwezige personen zich ook bij een calamiteit, zoals brand, voldoende kunnen blijven oriënteren, zodat zij het bouwwerk tijdig kunnen ontvluchten.

Het tweede lid regelt dat een noodverlichtingsinstallatie ten minste eenmaal per jaar op een adequate wijze wordt gecontroleerd en onderhouden. Dit betekent dat zonodig ook reparaties moeten worden uitgevoerd, maar beter nog dat defecten worden voorkomen. Zo is het van belang dat lampjes tijdig worden vervangen. Doel van het voorschrift is dat de goede werking van de noodverlichtingsinstallatie te allen tijde gewaarborgd is. Er kan bijvoorbeeld aan deze eis worden voldaan door de controle en het onderhoud te verrichten volgens publicatie nr. 79 «Inspectie en onderhoud van noodverlichtingsinstallaties» van ISSO/NFVN/Uneto-VNI (juni 2004).

Artikel 2.3.9 Rookbeheersingssystemen

Dit artikel heeft betrekking op het functioneren, het onderhoud en de controle van rookbeheersingssystemen zoals rook- en warmteafvoerinstallaties en rookbeheersingssystemen van overdruktrappenhuizen. Een rook- en warmteafvoerinstallatie heeft tot doel om rook en warmte bij een brand uit het bouwwerk af te voeren. Zo'n installatie maakt het mogelijk gedurende een langere periode veilig te kunnen vluchten. Dit besluit, noch het Bouwbesluit 2003, schrijft de aanwezigheid van een dergelijke installatie expliciet voor. De installatie kan een rol spelen bij het voldoen aan artikel 2.169 (luchttoevoer en rookafvoer), afdeling 2.22 (grote brandcompartimenten) en bij artikel 1.5 (gelijkwaardigheid) van het Bouwbesluit 2003. Ook kan een dergelijke installatie een rol spelen bij gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.4 van dit besluit. Door toepassing van een rookbeheersingssysteem is het bijvoorbeeld mogelijk om grotere loopafstanden toe te staan dan het Bouwbesluit 2003 in beginsel toestaat.

Artikel 2.3.9 stelt in dergelijke gevallen eisen aan het gebruik, het onderhoud en de controle van de rookbeheersingsinstallatie. Als

waarborg dat daaraan is voldaan moet op ieder moment een geldig door burgemeester en wethouders aanvaard document kunnen worden overgelegd. Met de aanvaarding van een dergelijk document verklaren burgemeester en wethouders als het ware dat zij voldoende vertrouwen hebben dat een rookbeheersingsinstallatie die voorzien is van zo'n document voldoet aan de gestelde eisen. Met het begrip «geldig» wordt in dit artikel bedoeld dat het document niet is verlopen.

Artikel 2.3.10 Verduisterde ruimten

Dit artikel stelt een eis aan ruimten voor meer dan 50 personen waarin het gebruikelijk is om de normale verlichting te reduceren of uit te schakelen (theaters, bioscopen e.d.).

In een dergelijke ruimte is oriëntatieverlichting noodzakelijk zodat zonodig in het donker kan worden gevlucht. Het gaat bijvoorbeeld om het aanlichten van het gangpad en traptreden naar een uitgang. Zie ook de toelichting op artikel 2.3.7, vluchtrouteaanduidingen.

Artikel 2.3.11 Valgevaarlijke aankleding van een ruimte

Het mag niet zo zijn dat de aankleding onder het plafond bij brand naar beneden valt, met het risico van letsel voor in de ruimte aanwezige of vluchtende personen of van blokkering van een vluchtroute. Om dit te voorkomen worden in dit artikel eisen gesteld aan onder het plafond aangebrachte aankleding. In dit artikel worden eisen gesteld aan het valgedrag van de aankleding. Het gaat hier om tegen of onder een plafond aangebracht glas dat snijwonden kan veroorzaken (bijvoorbeeld spiegels; glas in een verlaagd plafond) en om textiel, folie en papier in een horizontale toepassing, waarin mensen verstrikt kunnen raken. In artikel 2.1.3 worden eisen gesteld aan het brandgedrag van de aankleding. De aankleding in een besloten ruimte zal aan de criteria van beide artikelen moeten voldoen. De aankleding van een niet besloten ruimte behoeft uitsluitend aan dit artikel te voldoen.

Paragraaf 2.4 Handmatig bestrijden van brand

De voorschriften van deze paragraaf zijn gericht op het zo snel mogelijk kunnen bestrijden van een beginnende brand door de gebruikers van een bouwwerk.

Artikel 2.4.1 Brandslanghaspel en pompinstallatie

Afdeling 2.21 van het Bouwbesluit 2003 bepaalt dat een bouwwerk zodanige voorzieningen voor de bestrijding van brand moet hebben, dat een brand in dat bouwwerk binnen redelijke termijn kan worden geblust. Bij nieuwbouw moeten daarvoor bij de meeste gebruiksfuncties brandslanghaspels worden aangebracht. Met de aanwezigheid van brandslanghaspels wordt beoogd de gebruikers van het bouwwerk in staat te stellen een beginnende brand, die gewoonlijk slechts één brandhaard heeft, zelf te blussen.

Met het eerste lid van dit artikel wordt zeker gesteld dat de op grond van het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven en geïnstalleerde brandslanghaspels daadwerkelijk functioneren. Men mag de brandslanghaspels niet weghalen en ook niet afsluiten.

In het tweede lid wordt bepaald dat de brandslanghaspel eenmaal per jaar moet worden gecontroleerd en onderhouden. Dit betekent dat zonodig ook reparaties moeten worden uitgevoerd, maar beter nog dat defecten worden voorkomen. Zo is het van belang dat de slang tijdig wordt vervangen. Doel van het voorschrift is dat de goede werking van de brandslanghaspel te allen tijde gewaarborgd is.

Het derde lid stelt een eis aan het jaarlijkse onderhoud van een eventueel ten behoeve van de brandslanghaspels aanwezige pompinstallatie.

Het vierde lid schrijft een maandelijkse controle van een dergelijke pompinstallatie voor. Het is dan onder meer nodig de pompinstallatie even te laten draaien om de bedrijfszekerheid te waarborgen.

Artikel 2.4.2 Blusmiddelen en draagbare en verrijdbare blustoestellen

Dit artikel heeft betrekking op draagbare en verrijdbare blustoestellen.

Mobiele blustoestellen hebben in het algemeen slechts een aanvullende functie op de in het Bouwbesluit 2003 voorgeschreven brandslanghaspels. Daarom waren in de Mbv geen mobiele blustoestellen voorgeschreven. Een dergelijk voorschrift was eerder wel in de zogenoemde 8.40-amvb's op grond van de Wet milieubeheer opgenomen.

Het eerste lid bepaalt dat er, voor zover de aanwezige brandslanghaspels onvoldoende zijn om een beginnende brand adequaat te bestrijden, er voldoende draagbare of verrijdbare blustoestellen aanwezig moeten zijn. Of er voldoende brandslanghaspels aanwezig zijn wordt zowel voor nieuwbouw als voor bestaande bouw beoordeeld aan de hand van het nieuwbouwvoorschrift van artikel 2.192, derde lid, van het Bouwbesluit 2003. Als hieraan voldaan is dan is het aantal brandslanghaspels voldoende en zijn andere blusmiddelen in het algemeen niet nodig. Andere blusmiddelen kunnen wel nodig zijn als er als gevolg van het gebruik van een gebouw een situatie kan ontstaan waarbij water als blusmiddel ontoereikend of gevaarlijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een kans op een vloeistofbrand of bij hoge elektrische spanningen. Ook kan het zijn dat, als gevolg van de specifieke inrichting van een ruimte, de bij het berekenen van het aantal brandslanghaspels in het Bouwbesluit 2003 gehanteerde uitgangspunten niet voldoende zijn. In de hiervoor beschreven gevallen zal het noodzakelijk zijn om draagbare of verrijdbare blustoestellen te hebben.

Het eerste lid biedt enige ruimte bij het beoordelen of het aantal en de aard van de beschikbare handblusmiddelen voldoende is. Met NEN vindt momenteel overleg plaats over de mogelijkheden NEN 4001: 2006 «Projectering van draagbare en verrijdbare blustoestellen» zo aan te passen, dat deze in dit lid kan worden aangewezen, waarmee aan dit voorschrift een meer concrete invulling zal worden gegeven.

In het tweede lid is voor kamergewijze verhuur aangegeven dat aan het eerste lid is voldaan indien er ten minste een blustoestel in een gezamenlijke keuken en ten minste een per bouwlaag in de gezamenlijke gang of op de overloop aanwezig moet zijn. Gemeenten kunnen bij twijfel aan de brandveiligheid van kamergewijs verhuurde panden uiteraard gebruikmaken van de mogelijkheid om ter plekke te gaan controleren of het voorgenomen gebruik daadwerkelijk aan de voorschriften van dit besluit voldoet. Zie ook de toelichting op paragraaf 2.12.

Het derde lid regelt dat een draagbaar of verrijdbaar blustoestel ten minste eenmaal per twee jaar op een adequate wijze wordt gecontroleerd en onderhouden en dat die controle en dat onderhoud moet geschieden overeenkomstig NEN 2559: 2001, inclusief wijzigingsblad A1: 2004. Doel van dit voorschrift is de goede werking van het blustoestel te waarborgen. Het staat de gebruiker van het bouwwerk uiteraard vrij de blustoestellen vaker te laten inspecteren/controleren.

Artikel 2.4.3 Aanduiding blusmiddelen

Doel van dit voorschrift is dat de in het bouwwerk aanwezige personen direct kunnen zien waar de blusmiddelen zich bevinden. Een blusmiddel dat bijvoorbeeld is ingebouwd in een kast, of is aangebracht in een ruimte

met allerlei zichtbelemmeringen, zoals magazijnstellingen, moet zijn aangeduid door een pictogram.

Paragraaf 2.5 Automatisch bestrijden van brand

De voorschriften van deze paragraaf zijn gericht op het waarborgen van de goede werking van een in het bouwwerk aanwezige automatische blusinstallatie bij brand.

Artikel 2.5.1 Automatische brandblusinstallatie

Doel van dit voorschrift is dat de goede werking van een automatische brandblusinstallatie te allen tijde gewaarborgd is.

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. Het Bouwbesluit 2003 schrijft een dergelijke installatie niet voor. Wel kan de automatische brandblusinstallatie een rol spelen bij een beroep op gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.4 van dit besluit of artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003 (bijvoorbeeld als alternatief voor bouwkundige brandwerende voorzieningen). Ook is het mogelijk een automatische brandblusinstallatie te installeren als onderdeel van de invulling van de functionele brandveiligheidseisen van de afdelingen 2.22 (grote brandcompartimenten) en 2.23 (hoge en ondergrondse gebouwen) van het Bouwbesluit 2003. Verder worden soms automatische brandblusinstallaties geplaatst op grond van de Wet milieubeheer.

Dit artikel eist voor dergelijke bij of krachtens de Woningwet voorgescreven automatische brandblusinstallaties een geldig door burgemeester en wethouders aanvaard document. Met de aanvaarding van een dergelijk document verklaren burgemeester en wethouders als het ware dat een brandblusinstallatie die voorzien is van zo'n document adequaat functioneert, wordt onderhouden en gecontroleerd. Dit document moet desgevraagd te allen tijde kunnen worden overgelegd aan de gemeente. Met het begrip «geldig» wordt bedoeld dat het document niet verlopen mag zijn.

Paragraaf 2.6 Voor de brandweer noodzakelijke voorzieningen

De voorschriften van deze paragraaf zijn gericht op het zo snel en adequaat mogelijk kunnen inzetten van de brandweer bij een brand.

Artikel 2.6.1 Bereikbaarheid bouwwerk voor brandweer

Op grond van de bouwverordening of het bestemmingsplan kunnen voorschriften van stedenbouwkundige aard zijn gesteld, gericht op de bereikbaarheid voor hulpdiensten zoals de brandweer. Dit artikel beoogt te regelen dat de voorzieningen van stedenbouwkundige aard voldoende bruikbaar zijn voor de brandweer (en andere hulpdiensten).

In het eerste lid is bepaald dat op een voorgeschreven verbindingsweg geen obstakels aanwezig zijn die de voor de doorgang van brandweervoertuigen benodigde vrije hoogte en breedte blokkeren. Zo mag een dergelijke weg niet worden geblokkeerd door geparkeerde auto's of overhangende takken.

Het tweede lid geeft een soortgelijk voorschrift voor een opstelplaats van het brandweervoertuig. Een brandweervoertuig moet nabij het gebouw kunnen worden geplaatst.

Het derde lid bepaalt dat een verbindingsweg als bedoeld in het eerste lid, of een opstelplaats als bedoeld in het tweede lid, niet zodanig mag zijn afgesloten dat dit de brandweer onnodig hindert.

Artikel 2.6.2 Aanwezigheid en kwaliteit brandweeringang

Om een snelle en adequate inzet mogelijk te maken, moet de brandweer een bouwwerk op eenvoudige wijze kunnen betreden. Het is van groot belang dat de brandweer direct weet waar het gebouw kan worden betreden, bijvoorbeeld wanneer de brandweer moet assisteren bij de ontruiming van het bouwwerk.

Dit artikel stelt specifieke eisen aan bouwwerken met een brandmeldinstallatie met doormelding.

Het eerste lid geeft aan dat een bouwwerk met een brandmeldinstallatie met doormelding een brandweeringang moet hebben. In artikel 2.2.1 en de daarbij behorende bijlage I is bepaald wanneer een bouwwerk een brandmeldinstallatie met doormelding moet hebben.

Indien het bouwwerk meerdere toegangen heeft, wordt in overleg met de brandweer een of meer van die toegangen als brandweeringang aangewezen. De brandweer zal hierbij rekening houden met de mogelijkheden om vanaf de specifieke toegang of toegangen de brandweerinzet goed te kunnen organiseren en uitvoeren.

In het tweede lid zijn eisen gesteld aan het ontsluitingsmechanisme van de brandweeringang. Deze ingang moet bij brand of automatisch open gaan of kunnen worden geopend met een systeem dat in overleg met de brandweer is bepaald, bijvoorbeeld met een «brandweersleutel».

Artikel 2.6.3 Brandweerlift

Op grond van afdeling 2.20 van het Bouwbesluit 2003 moet een bouwwerk zodanig zijn, dat personen kunnen worden gered en brand kan worden bestreden. In sommige gevallen (bijvoorbeeld hoogbouw) kan dat meebrengen dat in het bouwwerk een brandweerlift aanwezig moet zijn. Een brandweerlift moet volgens het Bouwbesluit 2003 voldoen aan NEN-EN 81-72 (uitgave 2003, gecorrigeerd in de Regeling Bouwbesluit 2003). Met de aanwezigheid van zo'n lift wordt de brandweer in staat gesteld om in geval van brand langs veilige weg hoger gelegen verdiepingen te bereiken, zodat zij het bouwwerk kan doorzoeken op achtergebleven personen en een beginnende brand kan bestrijden met materieel dat met de lift is aangevoerd.

Als een lift is aangemerkt als brandweerlift, dan moet de brandweer er, omwille van zijn veiligheid, op kunnen vertrouwen dat deze lift volgens de eisen functioneert. Daarom is in dit artikel bepaald dat elke brandweerlift, dus ook een brandweerlift die niet is voorgeschreven, aan een adequate jaarlijkse controle en onderhoudsbeurt wordt onderworpen.

Dit voorschrift is nodig aangezien de voorgeschreven periodieke controle van liften op grond van het Warenwetbesluit Liften, niet toeziet op veiligheidsaspecten die specifiek zijn voor een brandweerlift zoals schachtventilatie.

Wordt niet (meer) voldaan aan de voorschriften van dit artikel dan kan en mag de lift niet worden aangemerkt als brandweerlift om onbedoeld gebruik bij brand te voorkomen.

Paragraaf 2.7 Blusvoorzieningen

De voorschriften van deze paragraaf zijn gericht op het zo snel mogelijk kunnen blussen van een brand door de brandweer.

Artikel 2.7.1 Blusleiding en pompinstallatie

Het Bouwbesluit 2003 schrijft in bepaalde gevallen (afdeling 2.21) een blusleiding voor. Ook in het kader van gelijkwaardigheid en het bouwen van hoge of ondergrondse gebouwen kan een blusleiding noodzakelijk zijn. In bepaalde gevallen, met name bij gebouwen met een vloer van een

verblijfsgebied boven de 70 meter, is de opvoerhoogte van de pomp van een brandweerwagen onvoldoende, zodat het niet mogelijk is de blusleiding te laten functioneren zonder pompinstallatie. In dergelijke gevallen kan op grond van afdeling 2.23 van het Bouwbesluit 2003 een pompinstallatie zijn voorgeschreven. In al deze gevallen is sprake van bij of krachtens de wet voorgeschreven blusleidingen en pompinstallaties, waaraan in dit artikel eisen aan controle en onderhoud worden gesteld.

In het eerste lid is bepaald dat een voorgeschreven blusleiding ten minste eenmaal per jaar moet worden gecontroleerd en onderhouden op adequate wijze.

In het tweede lid is voor de bij een blusleiding behorende pompinstallatie bepaald dat deze ten minste een maal per jaar op adequate wijze moet worden onderhouden.

In het derde lid is bepaald dat een dergelijke pompinstallatie ten minste een maal per maand moet worden gecontroleerd. Deze controle is bedoeld om na te gaan of de pompinstallatie nog functioneert en kan derhalve relatief eenvoudig zijn.

Het vierde lid stelt meer gedetailleerde eisen aan het testen van een blusleiding en een pompinstallatie. Bij oplevering en eenmaal in de vijf jaar moet getest worden volgens NEN 1594: 2006.

Artikel 2.7.2 Brandkraan en bluswaterwinplaats

Op grond van de bouwverordening of het bestemmingsplan kunnen voorschriften van stedenbouwkundige aard zijn gesteld, gericht op de beschikbaarheid en bereikbaarheid van bluswater. Het betreft dan vooral voorschriften over de verplichte aanwezigheid van een bluswatervoorziening nabij bouwwerken en gebouwen waarin veel personen bijeen komen, zoals een voetbalstadion of een groot theatercomplex. Voorbeelden van dergelijke bluswatervoorzieningen zijn: een brandkraan of andere aansluiting op het drinkwater- of ander waterleidingnet, een blusvijver, oppervlaktewater, een waterput of een bron.

Het eerste lid regelt dat de op grond van dergelijke voorschriften vereiste brandkranen en bluswaterwinplaatsen altijd direct bereikbaar moeten zijn. Zo kan het bijvoorbeeld noodzakelijk zijn om maatregelen te treffen om te voorkomen dat een bluswatervoorziening wordt geblokkeerd door parkerende auto's of andere objecten.

Het tweede lid bepaalt dat bij of krachtens de wet voorgeschreven brandkranen en bluswaterwinplaatsen op adequate wijze worden onderhouden.

Paragraaf 2.8 Mobiele radiocommunicatie

Het voorschrift van deze paragraaf heeft tot doel bij calamiteiten een effectieve communicatie tussen publieke hulpverleners binnen en buiten specifieke bouwwerken mogelijk te maken.

Artikel 2.8.1 Communicatiesysteem hulpverleningsdiensten

Bij een calamiteit is adequate communicatie tussen publieke hulpverleners essentieel om goed te kunnen functioneren. In het algemeen zijn hiervoor geen extra voorzieningen nodig. In dit artikel is voor bouwwerken die toegankelijk zijn voor grote aantallen bezoekers en voor wegtunnels met een tunnellingte van meer dan 250 m wel een specifiek voorschrift gegeven. In dergelijke gevallen kunnen bijzondere voorzieningen voor een adequate mobiele radiocommunicatie tussen hulpverleningsdiensten binnen en buiten dat bouwwerk nodig zijn. Bij wegtunnels met een tunnellingte van meer dan 250 m is altijd een dergelijke installatie nodig. Bij bouwwerken die voor grote aantallen bezoekers toegankelijk zijn is de noodzaak van een dergelijke installatie

afhankelijk van de specifieke omstandigheden. Daarbij kunnen onder meer een rol spelen de reeds beschikbare dekking van het communicatienetwerk van publieke hulpverleningsdiensten in en buiten het bouwwerk, het aantal personen en de complexiteit of omvang van het gebouw.

De reeds beschikbare dekking van het zogenoemde C2000-systeem zal in de meeste gevallen voldoende zijn.

C2000 is een landelijk digitaal radionetwerk ten behoeve van de mobiele communicatie van de Nederlandse hulpverleningsdiensten. Dit radionetwerk garandeert buitenshuis een dekking van 95%, naar tijd en plaats gemeten vanaf een op de heup gedragen portofoon. In de praktijk betekent dit dat de hulpverlener in Nederland altijd en overal buitenshuis een verbinding tot stand kan brengen met collega's of met de meldkamer of alarmcentrale. Door de wijze waarop het C2000-radionetwerk is ontworpen zal in veel gevallen ook sprake zijn van binnenhuisdekking. Dit is echter sterk afhankelijk van de aard en ligging van het bouwwerk. Het ontbreken van binnenhuisdekking kan soms tot bezwaarlijke situaties leiden in voor het grote publiek toegankelijke bouwwerken zoals voetbalstadions, grote overdekte winkelcentra, luchthavengebouwen, stations en ondergrondse bouwwerken zoals auto-, trein- en metrotunnels. Dergelijke locaties worden in C2000-jargon aangeduid als special coverage locations (SCL's). In die gevallen kan vanuit de operationele werkwijze van de hulpverleningsdiensten soms worden volstaan met plaatselijke en tijdelijke dekkingsmaatregelen zoals direct mode of operations (DMO) of met een zogenoemde DMO-TMO-gateway.

Voordat burgemeester en wethouders in het kader van artikel 2.8.1 aanvullende eisen kunnen stellen moeten zij vaststellen of de bouwwerken op een SCL-locatie liggen en of er zonder aanvullende voorzieningen in die SCL onvoldoende binnenhuisdekking is van het bestaande radionetwerk (C2000). Is die dekking er niet (of niet in het gehele bouwwerk), dient te worden bepaald of DMO of DMO-TMO een voldoende oplossing biedt. Pas wanneer dat laatste niet het geval is moet op grond van artikel 2.8.1 voor die locatie worden gezocht worden naar een meer structurele oplossing voor adequate binnenhuisdekking.

Paragraaf 2.9 Overige bepalingen brandveilig gebruik

Deze paragraaf bevat als vangnetbepaling het zogenoemde «kapstokartikel» voor brandveilig gebruik. Met dit «kapstokartikel» is beoogd een algemene verbodsbepaling te geven die toeziet op de brandveiligheid van een gebruikssituatie waarin niet is voorzien door de specifieke voorschriften van dit besluit. Het artikel is bedoeld om burgemeester en wethouders een juridische «kapstok» te bieden voor ingrijpen wanneer zij in een individueel geval geconfronteerd worden met een situatie waarin – ook indien het gebruik voldoet aan de voorschriften van dit besluit – het brandveilig gebruik van het betreffende bouwwerk onvoldoende gewaarborgd is. Het gaat hier om een geclausuleerde bevoegdheid die uitsluitend kan worden toegepast in de in artikel 2.9.1, onderdelen a tot en met d, genoemde omstandigheden.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de gemeente op grond van de voorschriften van deze paragraaf generiek aanvullende of nadere eisen stelt in die gevallen die reeds geregeld zijn in de andere voorschriften van dit besluit. Voorts moeten de geëiste maatregelen altijd in verhouding staan tot het te bestrijden risico. De gemeente zal bij een beroep op dit «kapstokartikel» de noodzaak hiervan moeten kunnen aantonen.

In vergelijking met de vangnetbepaling die tot de inwerkingtreding van dit besluit was opgenomen in de Mbv is de reikwijdte van dit voorschrift beperkter. De vangnetbepaling van de Mbv had ook betrekking op situaties waarin geen sprake is van brand of brandgevaar en wel van hinder voor derden (zoals het op hinderlijke wijze verspreiden van rook, roet, walm of stof, bijvoorbeeld door het verbranden van tuinafval of

snoeihout). De vangnetbepaling van dit besluit heeft daarop geen betrekking. Op grond van artikel 8, tweede lid, van de Woningwet staat het gemeenten echter vrij om dergelijke voorschriften die geen betrekking hebben op het brandveilig gebruik van bouwwerken in de gemeentelijke bouwverordening te blijven opnemen.

Artikel 2.9.1 Voorkomen van belemmeringen en hinder

Dit kapstokartikel bevat een algemene verbodsbepaling met een overzicht van de vormen van belemmeringen en hinder die kunnen leiden tot het ontstaan van een gevaarlijke situatie bij brand.

Bij de daarin beschreven gedragingen gaat het in de ruimste zin van het woord om het verbieden van activiteiten die brandgevaar kunnen vergroten of leiden tot belemmeringen bij de bestrijding van brand en het uitvoeren van blus- of reddingswerkzaamheden.

Enkele voorbeelden van situaties waarin een beroep op het kapstokartikel noodzakelijk kan zijn:

- indien brandgevaar wordt veroorzaakt door bijvoorbeeld het opslaan van brandbaar materiaal of het verzamelen van afval in een onveilig opgestelde container (onderdeel a);
- indien een vluchtroute obstakels bevat die brandgevaar opleveren of snel vluchten bij brand onmogelijk maken (onderdelen a en c);
- indien de terugloopruimte van een roltrap niet goed wordt schoongehouden. In een dergelijke ruimte opgehoopt stof, vet en vuil kan leiden tot brandgevaar (onderdeel a).

Paragraaf 2.10 Beschikbaarheid gegevens en bescheiden

De voorschriften van deze paragraaf hebben betrekking op de beschikbaarheid van gegevens en bescheiden over de staat van de brandbeveiligingsvoorzieningen van het bouwwerk alsmede over het ter inzage geven van gegevens en bescheiden aan degenen die met het toezicht op de naleving van de voorschriften van dit besluit zijn belast. Doel van die voorschriften is om effectieve en efficiënte uitoefening van dat toezicht in het concrete geval mogelijk te maken.

Artikel 2.10.1 Logboek

Het eerste lid schrijft in alle gevallen waarin voorschriften uit hoofdstuk 2 van toepassing zijn een logboek voor. Dit lid moet in samenhang met artikel 1.3, de reikwijdtebepaling, worden gelezen.

Op basis hiervan kan in zijn algemeenheid worden geconcludeerd dat met name voor de reguliere woonfunctie en voor «overige kleine gebruiksfuncties» met een gebruiksoppervlakte kleiner dan 50 m² die niet voor het publiek toegankelijk zijn, geen logboek nodig is.

Indien een bouwwerk waarvoor een logboek is voorgeschreven, onderdeel is van een samenhangend geheel van bouwwerken op hetzelfde terrein of met elkaar samenhangende terreinen hoeft niet per bouwwerk een logboek te worden bijgehouden maar kan worden volstaan met één logboek dat op alle bouwwerken op dat terrein of die terreinen betrekking heeft. Hierbij kan, bijvoorbeeld, worden gedacht aan een fabriekscomplex waarin de bedrijfsactiviteiten verspreid over meerdere productieloodsen, opslagloodsen en kantoorruimten plaatsvinden of aan een scholencomplex dat uit meerdere onderwijsgebouwen bestaat.

Het logboek moet desgevraagd onmiddellijk ter inzage worden gegeven aan degenen die met het toezicht op de naleving van dit besluit zijn belast. Dit kan de politie zijn (algemene opsporingsbevoegdheid), bouw- en woningtoezicht (voorschriften bouwverordening) of de brandweer (brandveiligheidsvoorschriften).

Het tweede lid bepaalt dat, wanneer een logboek is voorgeschreven, dit een volledig en chronologisch overzicht moet bevatten van alle in het kader van brandveilig gebruik relevante gebeurtenissen.

Het gaat hier om een overzicht van buitengebruikstellingen, onderhouds- en controleactiviteiten en storings- en alarmmeldingen van de in dit hoofdstuk opgenomen installaties, te weten:

- doorvoeren (artikelen 2.1.6 en 2.3.4);
- brandmeld- en de ontruimingsalarminstallaties (artikelen 2.2.1 en 2.3.6);
- deuren met panieksluiting (artikel 2.3.5);
- vluchtrouteaanduidingen (artikel 2.3.7);
- noodverlichtingsinstallaties (artikel 2.3.8);
- rookbeheersingssystemen (artikel 2.3.9);
- brandslanghaspels en de daarbij behorende pompinstallatie (artikel 2.4.1);
- mobiele blustoestellen (artikel 2.4.2);
- automatische brandblusinstallaties (artikel 2.5.1);
- brandweerliften (artikel 2.6.3);
- blusleidingen en de daarbij behorende pompinstallatie (artikel 2.7.1.);
- installaties die mobiele communicatie tussen publieke hulpverleners mogelijk maken (artikel 2.8.1).

Het derde lid schrijft voor dat verder in het logboek moeten worden opgenomen:

- de documenten als bedoeld in de artikelen 2.1.7, 2.2.1, achtste lid, 2.3.9 en 2.5.1;
- het ontruimingsplan (artikel 2.3.6) en verslagen van ontruimings-oefeningen.

Het spreekt voor zich dat wanneer de hierboven bedoelde installaties en documenten niet aanwezig behoeven te zijn geen logboek nodig is.

Paragraaf 2.11 Gebruiksvergunning

Deze paragraaf bevat voorschriften over het vereiste van de gebruiksvergunning.

Artikel 2.11.1 Gebruiksvergunningplicht

In het eerste lid van dit artikel is bepaald in welke gevallen het verboden is om zonder of in afwijking van een gebruiksvergunning een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken. Zoals eerder is aangegeven, waarborgen de voorschriften van dit besluit samen met de van toepassing zijnde voorschriften van het Bouwbesluit 2003 (en eventuele Arbovoorschriften en voorschriften op grond van de Wet milieubeheer) in principe een voldoende mate van brandveiligheid. Bij een aantal van de meest risicovol geachte vormen van gebruik is echter gekozen voor een preventieve beoordeling door het voorschrijven van een gebruiksvergunning. Onder «meest risicovol» wordt in dit verband verstaan: een verhoogde kans op negatieve gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand voor de veiligheid van personen. Het gaat om de aanwezigheid van grotere aantallen mensen in een wellicht kwetsbare situatie of om minder zelfredzame mensen. Een vergunning is daarom voorgeschreven voor:

- a. het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk voor zover daarin bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen (zoals penitentiaire inrichtingen, ziekenhuizen, verpleeghuizen, hotels en pensions);
- b. het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk voor zover daarin dagverblijf zal worden verschaft aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar (zoals kinderdagverblijven en basisscholen) of meer dan 10 lichamelijk of verstandelijk gehandicapte personen (zoals dagopvang voor die groepen).

In het tweede lid is bepaald dat in de plaatselijke bouwverordening kan worden afgeweken van het in het eerste lid onder a genoemde aantal personen. Een gemeente kan bijvoorbeeld bepalen dat bij het verstrekken van nachtverblijf een gebruiksvergunning is vereist bij een ander minimum aantal personen. Dat aantal kan dus lager of hoger dan 10 liggen.

Artikel 2.11.2 Aanvraag gebruiksvergunning

In dit artikel zijn de procedurele voorschriften voor het aanvragen van een gebruiksvergunning opgenomen. Het hierbij gevolgde systeem is gebaseerd op het systeem van het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning en de Regeling indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning.

In het *eerste* lid is bepaald dat indiening van de aanvraag moet worden gedaan bij burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het bouwwerk geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen.

In het *tweede* lid is bepaald dat een aanvraag moet worden gedaan op een door de minister vastgesteld formulier. Burgemeester en wethouders stellen dit formulier op zijn verzoek aan de aanvrager ter beschikking. De gemeente mag niets aan het formulier veranderen of toevoegen, behalve de adresgegevens en het logo van de gemeente. Het aanvraagformulier zal na vaststelling ook te downloaden zijn via www.vrom.nl.

Het *derde* lid heeft betrekking op de gegevens en bescheiden die bij de aanvraag om gebruiksvergunning moeten worden ingediend. Bij de aanvraag moeten twee soorten tekeningen worden aangeleverd: een situatieschets van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft (schaal niet kleiner dan 1:1000; voorzien van noordpijl) en een plattegrondtekening per bouwlaag van dat bouwwerk (schaal niet kleiner dan 1:100 bij een gebouw met een brutovloeroppervlakte van minder dan 10.000 m² en niet kleiner dan 1:200 bij een grotere oppervlakte). Een schaal niet kleiner dan 1:1000 betekent dat een schaal van, bijvoorbeeld, 1:1500 niet is toegestaan maar, bijvoorbeeld, 1:500 wel.

De bedoelde gegevens en bescheiden moeten bij de vergunningaanvraag worden aangeleverd. Wanneer de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking op die aanvraag kunnen burgemeester en wethouders besluiten om de aanvraag niet te behandelen. Zij moeten de aanvrager dan eerst de gelegenheid hebben gegeven de aanvraag binnen een door hen gestelde termijn aan te vullen.

Op de plattegrondtekening(en) moeten de in de onderdelen a tot en met d van het derde lid genoemde gegevens worden aangegeven. Het gaat om een uitputtende opsomming. De aanvrager is dus niet verplicht om meer gegevens aan te leveren. Soms kan met het aanleveren van minder gegevens worden volstaan. Wanneer de aanvraag om gebruiksvergunning geen betrekking heeft op het gehele bouwwerk maar alleen op een gedeelte daarvan (bijvoorbeeld wanneer maar één verdieping van een gebouw van tien verdiepingen wordt gebruikt als kinderdagverblijf) hoeven op de plattegrondtekening(en) slechts de gegevens te worden verstrekt die samenhangen met het brandveilig gebruik van dat gedeelte. In dit voorbeeld hoeven alleen de gegevens te worden aangeleverd die betrekking hebben op de verdieping waarop dat kinderdagverblijf is gevestigd en op de overige verdiepingen voor zover daarop voorzieningen als genoemd in onderdeel d aanwezig zijn die voor het brandveilig gebruik van het kinderdagverblijf van belang zijn (zoals de vluchtroute die vanaf het kinderdagverblijf naar een veilige plaats buiten dat gebouw voert; de plaats van de vluchtroute-aanduidingen in die vluchtroute; de draairichting van deuren in die vluchtroute; de plaats van de brandweeringang, brandweerlift, de sleutelkuis of -buis en het brandmeldpaneel in het gebouw). Verder hoeft op de plattegrondtekening(en) de plaats van de

in onderdeel d bedoelde voorzieningen alleen te worden aangegeven voor zover de betreffende voorziening op de betreffende bouwlaag aanwezig is. Wanneer in het bouwwerk, bijvoorbeeld, geen droge blusleiding of brandweerlift aanwezig is, hoeft de plaats daarvan niet te worden aangegeven. Ook kunnen burgemeester en wethouders van oordeel zijn dat weliswaar niet alle mogelijk van toepassing zijnde gegevens uit de opsomming zijn aangeleverd maar de wel aangeleverde gegevens reeds voldoende zijn om te kunnen beoordelen of het gebruik voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet geldende brandveiligheidseisen. Bijvoorbeeld: het aanleveren van een zogenoemd stoelenplan is in het algemeen slechts zinvol als het gaat om een (gedeelte van) een bouwwerk met een bijeenkomstfunctie waarin veel personen tegelijk aanwezig zullen zijn (zoals een bioscoop, theater of zalencentrum); bij andere gebouwen (zoals kantoorgebouwen) is dat in het algemeen niet zinvol (zie verder hierna, onder Ad onderdeel c). Verder houdt de formulering van het derde lid in dat gegevens waarover burgemeester en wethouders reeds beschikken niet nogmaals behoeven te worden aangeleverd.

Ad onderdeel b: Inherent aan een plattegrondtekening per bouwlaag is dat daarop is aangegeven hoe de bouwlaag ruimtelijk is ingedeeld. Die tekening zal derhalve de bouwkundige indeling van de bouwlaag inzichtelijk moeten maken, zodat voldoende duidelijk is welke ruimten die bouwlaag omvat en waar de trappen, liften en dergelijke zich bevinden.

Ad onderdeel c: Met «opstelling van inventaris en van inrichtingselementen als bedoeld in de artikelen 2.3.1 en 2.3.2» is het hiervoor reeds genoemde stoelenplan bedoeld. Zo'n stoelenplan maakt inzichtelijk welke vluchtmogelijkheden personen in de betreffende ruimte – gegeven de opstelling van de inventaris en de inrichtingselementen – bij brand hebben. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen een vast en een variabel stoelenplan. Een vast stoelenplan heeft betrekking op situaties met een permanente opstelling van inventaris en inrichtingselementen, zoals aan de vloer bevestigde inventaris en inrichtingselementen (bijvoorbeeld de stoelen in een bioscoopzaal, de bar in een café en het vaste podium in een muziek- of theaterzaal). Een variabel stoelenplan heeft betrekking op situaties met een wisselende opstelling van inventaris en inrichtingselementen, zoals niet aan de vloer bevestigde inventaris en inrichtingselementen (bijvoorbeeld de tafels en stoelen in een zalencentrum en stands en kramen in beursruimten).

Indien in een ruimte meer dan 25 personen tegelijk zullen verblijven, dient op de plattegrondtekening ten aanzien van die ruimte te worden aangegeven welk maximum aantal personen tegelijk in die ruimte zullen verblijven.

Ad onderdeel d: Voor zover de betreffende norm (NEN 1414: 2007) daarin voorziet, moeten de in onderdeel d genoemde voorzieningen op de plattegrondtekening(en) worden aangeduid met de symbolen die in deze norm zijn opgenomen. Voor zover die norm daarin niet voorziet (hetgeen ten aanzien van noodverlichting en oriëntatieverlichting als bedoeld in artikel 2.3.10 het geval is), moet de plaats van de voorziening op andere wijze op de tekening(en) worden aangegeven. Als hulpmiddel voor hetaankleden van een plattegrondtekening met die symbolen is een tekenmodule ontwikkeld die gratis beschikbaar is (zie www.vrom.nl).

In het *vierde* lid is bepaald dat de aanvrager van een gebruiksvergunning bij de toepassing van een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 1.4, naast de in het derde lid genoemde gegevens ook gegevens en bescheiden moet overleggen waarmee deze gelijkwaardigheid kan worden aangetoond.

In het *vijfde* lid is aangegeven dat het aanvraagformulier en de te verstrekken gegevens en bescheiden worden ingediend in drievoud.

In het *zesde* lid staat aangegeven dat een aanvraag betrekking kan hebben op meerdere bouwwerken op hetzelfde terrein of op met elkaar samenhangende terreinen. Dit is van belang om voor bijvoorbeeld een

gezondheidszorgcomplex, bestaande uit meerdere gebouwen gelegen op aangrenzende terreinen, één vergunning te kunnen aanvragen.

Artikel 2.11.3 Afhandeling aanvraag gebruiksvergunning

In het eerste lid is bepaald dat burgemeester en wethouders binnen 12 weken na ontvangst de beslissing nemen, waarbij de beslissing eenmaal voor een periode van hoogstens zes weken kan worden uitgesteld. Dit betekent ook dat om het voorgenomen gebruik mogelijk te maken de vergunning tijdig moet worden aangevraagd.

In het tweede lid is een aanhoudingsregeling opgenomen. De beslissing op de aanvraag om gebruiksvergunning wordt aangehouden indien er een bouwvergunning nodig is en nog niet op de aanvraag om bouwvergunning is beslist en in geval van een aanschrijving op grond van de Woningwet wegens strijd met het Bouwbesluit 2003. De aanschrijving moet dan zijn verzonden voordat de beslissing op de aanvraag om gebruiksvergunning is genomen.

In het derde lid is bepaald dat de aanhouding eindigt zes weken nadat beslist is op de aanvraag om bouwvergunning dan wel zes weken nadat is voldaan aan de aanschrijving. Overigens zijn op de afhandeling van de aanvraag om gebruiksvergunning de algemene uitgangspunten van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Met andere woorden als de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn, stellen burgemeester en wethouders de aanvrager in de gelegenheid om de gegevens binnen een redelijke door hen gestelde termijn aan te vullen.

Artikel 2.11.4 Voorwaarden gebruiksvergunning

Het eerste lid betreft het stellen van inhoudelijke voorwaarden. In de gebruiksvergunningprocedure wordt door burgemeester en wethouders beoordeeld of en, zo ja, onder welke voorwaarden het voorgenomen gebruik van het bouwwerk wel voldoende brandveilig kan worden geacht.

Wanneer het voorgenomen gebruik niet voldoende brandveilig is, beoordeeld naar de uitgangspunten van dit besluit, kunnen burgemeester en wethouders in de te verlenen gebruiksvergunning aanvullende voorschriften over het brandveilig gebruik opnemen. Deze aanvullende voorwaarden kunnen uitsluitend worden gesteld wanneer zij in het specifieke geval noodzakelijk zijn in het kader van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand. De noodzaak om in een specifiek geval nadere voorwaarden te stellen, moet door burgemeester en wethouders te allen tijde kunnen worden gemotiveerd. Bij het stellen van nadere voorwaarden wordt veelal gedacht aan het beperken van het maximaal toe te laten aantal personen in een bouwwerk.

In het geval dat de vergunningaanvrager meer personen tegelijk in (een deel van) het bouwwerk wil gaan toelaten dan op grond van dit besluit, het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003 maximaal is toegestaan kan daar op grond van genoemde besluiten tegen worden opgetreden. Er is dan niet zozeer sprake van het stellen van nadere voorwaarden aan de gebruiksvergunning maar van het handhaven van de regelgeving. Het is ten slotte niet mogelijk om op grond van dit artikel nadere voorwaarden te stellen die op grond van dit besluit reeds als algemene voorwaarden op het gebruik van het bouwwerk van toepassing zijn. Ook mogen de aanvullende voorwaarden geen bouwtechnische eisen betreffen. Bouwtechnische eisen worden uitsluitend op grond van het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003 gesteld. In het geval dat een ondernemer bij de indiening van zijn aanvraag uitgaat van een vluchtmogelijkheid van 200 personen per minuut per meter deurbreedte betekent het bovenstaande dat burgemeester en wethouders het aantal

personen niet verder mogen terugbrengen dan het in het Bouwbesluit 2003 opgenomen aantal van 135 personen per minuut.

De nadere voorwaarden kunnen in uitzonderlijke situaties ook een beperking van het soort voorgenomen gebruik inhouden. Zoals hierboven aangegeven moeten burgemeester en wethouders dit dan kunnen motiveren.

Wanneer burgemeester en wethouders in de procedure vaststellen dat ook met aanvullende voorschriften geen voldoende brandveilig gebruik kan worden bereikt, moet de gebruiksvergunning worden geweigerd. Niet elk bouwwerk is immers voor elke vorm van gebruik geschikt. Dat neemt overigens niet weg dat het de aanvrager van de gebruiksvergunning uiteraard vrijstaat om het bouwwerk en/of het voorgenomen gebruik daarvan op vrijwillige basis zodanig aan te passen dat hij alsnog voor een gebruiksvergunning in aanmerking komt.

Het tweede lid biedt de mogelijkheid om bij een aanvraag om vergunning voor tijdelijk of seizoensgebonden gebruik van een bouwwerk in de vergunning te bepalen dat de vergunning voor een bepaalde periode of voor bepaalde tijdvakken in het kalenderjaar wordt verleend.

Artikel 2.11.5 Weigeren gebruiksvergunning

Een gebruiksvergunning is een gebonden beschikking. In dit artikel is precies bepaald wanneer de vergunning moet worden geweigerd, in alle andere gevallen moet de vergunning worden verleend. De vergunning mag slechts en moet worden geweigerd indien de voorgenomen wijze van gebruik van het bouwwerk in relatie tot de beoogde gebruiksfunctie niet brandveilig is en naar het oordeel van burgemeester en wethouders ook niet door het stellen van aanvullende voorwaarden (zie de toelichting op artikel 2.11.4) brandveilig gemaakt kan worden of indien de bouwvergunning is geweigerd.

Artikel 2.11.6 Wijzigen en intrekken gebruiksvergunning

Een gebruiksvergunning heeft in principe een onbeperkte geldigheidsduur, de vergunning kan echter wel worden gewijzigd of ingetrokken.

In het eerste lid is bepaald dat burgemeester en wethouders de gebruiksvergunning kunnen wijzigen bij een verandering van inzichten of omstandigheden. Het moet gaan om een wijziging van inzichten of om een wijziging van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk die een rol speelden bij het verlenen van de gebruiksvergunning. Deze nieuwe inzichten of omstandigheden moeten zo anders zijn dat een ongewijzigde instandhouding van de vergunning niet kan worden geaccepteerd.

Het tweede lid geeft aan in welke nauwkeurig omschreven gevallen burgemeester en wethouders de gebruiksvergunning kunnen intrekken. Dit is het geval indien:

- a. de vergunning op grond van onjuiste of onvolledige gegevens is verleend;
- b. de vergunninghouder voorwaarden van de vergunning niet nakomt;
- c. binnen 30 weken na het onherroepelijk worden van de vergunning daarvan geen gebruik is gemaakt;
- d. gedurende een aansluitende periode van 30 weken of langer geen gebruik van de vergunning is gemaakt;
- e. er sprake is van een verandering van inzichten of omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk, opgetreden na het verlenen van de vergunning, en het niet mogelijk blijkt door het wijzigen van de gebruiksvergunning het belang waarvoor de vergunning oorspronkelijk is verleend voldoende te beschermen. Wanneer er sprake is van dergelijke gewijzigde inzichten of omstandigheden zal er een belangenafweging moeten plaatsvinden;

f. de vergunninghouder dit verzoekt.

Het derde lid bepaalt dat de houder van de vergunning in de gelegenheid moet worden gesteld zijn zienswijze te geven, voordat burgemeester en wethouders beslissen tot intrekken of wijzigen.

Paragraaf 2.12 Gebruiksmelding

Deze paragraaf bevat voorschriften over het vereiste van gebruiksmelding. Zoals ook toegelicht bij paragraaf 2.11.1 inzake de gebruiksvergunningplicht waarborgen de voorschriften van de paragrafen 2.1 tot en met 2.9 in combinatie met verder van toepassing zijnde voorschriften zoals het Bouwbesluit 2003 in principe een voldoende mate van brandveiligheid. In een beperkt aantal gevallen is gekozen voor een preventieve beoordeling door het voorschrijven van een gebruiksvergunning. In een beperkt aantal andere gevallen, waarbij er sprake is van een relatief hoge voorgenomen bezetting van een bouwwerk is ervoor gekozen om het gebruik van dat bouwwerk meldingsplichtig te maken. Het gaat hierbij met name om bouwwerken met een voorgenomen bezetting van meer dan 50 personen tegelijk. Met de melding wordt het bevoegd gezag ten minste vier weken van tevoren over dit voorgenomen gebruik van een bouwwerk geïnformeerd. Na deze melding kan het bevoegd gezag op basis van eigen prioriteitstelling besluiten om hetzij voor aanvang van het gebruik, hetzij tijdens het gebruik, hetzij helemaal niet gaan controleren of het (voorgenomen) gebruik daadwerkelijk aan de voorschriften van dit besluit voldoet. De gebruiksmelding is zaakgebonden. Bij een nieuwe gebruiker die de oude wijze van gebruik voortzet, hoeft de nieuwe gebruiker dus niet opnieuw een melding te doen. De geldigheidsduur van een gebruiksmelding is in beginsel onbeperkt. Bij een voorgenomen wijziging van het gebruik zal de gebruiker wel moeten beoordelen of het gebruik dan nog steeds aan de criteria voor melding voldoet en zonodig een nieuwe melding voor het gewijzigde gebruik moeten doen.

Artikel 2.12.1 Gebruiksmeldingplicht

In het eerste lid van dit artikel is bepaald in welke gevallen het verboden is om zonder of een afwijking van een gebruiksmelding een bouwwerk in gebruik te nemen of te gebruiken. Een gebruiksmelding is nodig indien:

- a. een beroep op gelijkwaardigheid als bedoeld in artikel 1.4, eerste lid, wordt gedaan;
- b. meer dan 50 personen tegelijk in een bouwwerk aanwezig zullen zijn;
- c. het gaat om kamergewijze verhuur.

In het tweede lid is bepaald dat het eerste lid niet van toepassing is in de gevallen dat een gebruiksvergunning is vereist. Op die manier is geregeld dat wanneer een bepaald gebruik zowel onder de meldingsplicht als onder de vergunningplicht zou vallen, de gebruiksvergunning voorgaat. Een voorbeeld van een dergelijk geval is een verpleeghuis met 60 bedden. Het gebruik als verpleeghuis is op grond van artikel 2.11.1, eerste lid, onderdeel a, gebruiksvergunningplichtig omdat er nachtverblijf aan meer dan 10 personen wordt geboden. De omstandigheid dat er in het verpleeghuis meer dan 50 personen aanwezig zullen zijn, betekent niet dat er ook nog een gebruiksmelding als bedoeld in artikel 2.12.1, eerste lid, onderdeel b, zou moeten worden gedaan.

Het derde lid bepaalt dat onderdeel b van het eerste lid niet van toepassing is voor één- of meer gezinswoningen en evenmin voor wegtunnels. Op deze wijze is het bijvoorbeeld mogelijk een feest te geven zonder dit te moeten melden. Het vierde lid stelt zeker dat bij het veranderen van een bouwwerk of van het gebruik daarvan, met als gevolg dat de bij de melding verstrekte gegevens niet meer juist zijn, opnieuw een melding moet plaatsvinden.

Artikel 2.12.2 Indiening gebruiksmelding

In dit artikel zijn de procedurele voorschriften voor het indienen van een gebruiksmelding opgenomen.

In het *eerste* lid is bepaald dat een gebruiksmelding ten minste vier weken voor de voorgenomen aanvang van het gebruik schriftelijk moet worden ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waarin het bouwwerk geheel of in hoofdzaak is of zal zijn gelegen.

In het *tweede* lid is bepaald dat een melding moet worden gedaan op een door de minister vastgesteld formulier. Burgemeester en wethouders stellen dit formulier op zijn verzoek aan melder ter beschikking. De gemeente mag niets aan het formulier veranderen of toevoegen, behalve de adresgegevens en het logo van de gemeente. Een meldingsformulier zal na vaststelling ook te downloaden zijn via www.vrom.nl. Aangezien de gemeente bij het afhandelen van een melding geen dienst jegens de melder verricht, is de melder voor het doen van een melding geen leges verschuldigd.

In het *derde* lid is aangegeven dat bij de melding van een gelijkwaardige oplossing als bedoeld in artikel 2.12.1, eerste lid, onderdeel a, naar het oordeel van burgemeester en wethouders gegevens en bescheiden moeten worden verstrekt die dit aannemelijk maken.

Het *vierde* lid heeft betrekking op de gegevens en bescheiden die bij een gebruiksmelding als bedoeld in artikel 2.12.1, eerste lid, onderdelen b en c, moeten worden verstrekt. Hierbij moeten twee soorten tekeningen worden aangeleverd: een situatieschets van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft en een plattegrondtekening per bouwlaag van dat bouwwerk. De eisen die hier aan gesteld worden zijn gelijk aan die bij de aanvraag om gebruiksvergunning gesteld worden. Voor een toelichting op de eisen waaraan de bescheiden bij de indiening van de gebruiksmelding moeten voldoen wordt dan ook verwezen naar de toelichting op artikel 2.11.2, derde lid, inzake de bij de aanvraag om gebruiksvergunning in te dienen gegevens en bescheiden.

In het *vijfde* lid is bepaald dat het meldingsformulier en de daarbij te verstrekken tekeningen worden ingediend in drievoud.

Het *zesde* lid schrijft voor dat de melder bij een gebruiksmelding voor tijdelijk of seizoensgebonden gebruik aangeeft voor welke periode en welke tijdvakken in het kalenderjaar het gebruik is beoogd.

In het *zevende* lid staat aangegeven dat een melding ook betrekking kan hebben op meerdere bouwwerken op hetzelfde terrein of op met elkaar samenhangende terreinen. Dit is van belang om voor bijvoorbeeld een complex winkels één melding te kunnen doen.

Artikel 2.12.3 Afhandeling gebruiksmelding

In dit artikel is bepaald dat de melder een ontvangstbevestiging van burgemeester en wethouders krijgt. Overigens zijn op de afhandeling van een melding de algemene uitgangspunten van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Met andere woorden als de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn, stellen burgemeester en wethouders de melder in de gelegenheid om de gegevens binnen een redelijke door hen gestelde termijn aan te vullen.

Artikel 2.12.4 Voorwaarden na gebruiksmelding

Het eerste lid betreft het opleggen van nadere voorwaarden. Burgemeester en wethouders beoordelen of het gemelde voorgenomen gebruik van een bouwwerk waarin meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn (artikel 2.12.1, eerste lid, onderdeel b) wel voldoende brandveilig kan worden geacht. Wanneer het voorgenomen gebruik niet voldoende brandveilig is, beoordeeld naar de uitgangspunten van dit besluit, kunnen

burgemeester en wethouders beslissen nadere voorschriften over het brandveilig gebruik op te leggen. In het geval dat de melder meer personen tegelijk in (een deel van) het bouwwerk wil gaan toelaten dan op grond van dit besluit, het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003 maximaal is toegestaan, kan daar op grond van genoemde besluiten tegen worden opgetreden. Er is dan niet zozeer sprake van het stellen van nadere voorwaarden aan de melding maar van het handhaven van de regelgeving. Het is ten slotte niet mogelijk om bij wijze van nadere voorwaarde voorwaarden te stellen die op grond van dit besluit reeds op het gebruik van het bouwwerk van toepassing zijn. Ook mogen de aanvullende voorwaarden geen bouwtechnische eisen betreffen. Bouwtechnische eisen worden uitsluitend op grond van het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003 gesteld. In het geval dat een ondernemer bij zijn melding uitgaat van een vluchtmogelijkheid van 200 personen per minuut per meter deurbreedte betekent het bovenstaande dat burgemeester en wethouders het aantal personen niet verder mogen terugbrengen dan het in het Bouwbesluit 2003 opgenomen aantal van 135 personen per minuut.

De nadere voorwaarden kunnen in uitzonderlijke situaties ook een beperking van het soort voorgenomen gebruik inhouden. Zoals hierboven aangegeven moeten burgemeester en wethouders dit dan kunnen motiveren. Deze nadere voorwaarden mogen uitsluitend worden opgelegd wanneer zij in het concrete geval noodzakelijk zijn in het kader van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand. Mits zij in dat kader noodzakelijk zijn, kunnen deze voorwaarden – afhankelijk van de omstandigheden in het concrete geval – ook een beperking van het voorgenomen gebruik inhouden, waaronder een beperking van het maximaal toe te laten aantal personen in (een deel van) het bouwwerk indien de melder althans meer personen tegelijk in (dat deel van) het bouwwerk wil gaan toelaten dan op grond van dit besluit, het Bouwbesluit 2003 en de Regeling Bouwbesluit 2003 maximaal is toegestaan. Het mogen geen voorwaarden zijn die op grond van dit besluit reeds op het gebruik van het bouwwerk van toepassing zijn. Ook mogen de aanvullende voorwaarden geen bouwtechnische eisen betreffen. Bouwtechnische eisen worden uitsluitend op grond van het Bouwbesluit 2003 gesteld en alleen door een aanschrijving op grond van de Woningwet kunnen bouwtechnische eisen aan een bestaand bouwwerk worden opgelegd.

De noodzaak om in het concrete geval nadere voorwaarden te stellen, moet door burgemeester en wethouders te allen tijde worden gemotiveerd.

Indien ook door het stellen van nadere voorwaarden niet een voldoende brandveilig gebruik kan worden bereikt kunnen burgemeester en wethouders besluiten dat de gebruiksmelding niet langer geldig is. In het tweede lid is bepaald dat het verboden is te handelen in strijd met de nadere voorwaarden, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 2.12.5 Wijzigen nadere voorwaarden gebruiksmelding

In het eerste lid is bepaald dat burgemeester en wethouders de na de melding opgelegde nadere voorwaarden kunnen wijzigen wanneer er sprake is van een verandering van inzichten of van omstandigheden gelegen buiten het bouwwerk, opgetreden na de melding die dit noodzakelijk maakt. Ook kunnen de nadere voorwaarden worden gewijzigd op verzoek van de melder.

Het tweede lid bepaalt dat burgemeester en wethouders geen gebruik van de in het eerste lid gegeven mogelijkheden mogen maken zonder de melder eerst in de gelegenheid te stellen hierover zijn mening te geven.

Artikel 3.1 Overgangsbepalingen

Voor de invoering van dit besluit werd onderscheiden tussen gebruik met een vergunning en gebruik zonder een vergunning. De vergunning voor invoering van dit besluit is een vergunning (mede) verleend voor brandveilig gebruik van bouwwerken op grond van de verordening, bedoeld in artikel 8 van de Woningwet. In dit besluit wordt gesproken van vergunning voor het brandveilig gebruik van bouwwerken op grond van de verordening, bedoeld in artikel 8 van de Woningwet, om een dergelijke vergunning te onderscheiden van de gebruiksvergunning als bedoeld in dit besluit. Een vergunning verleend voor de invoering van dit besluit kan voorschriften bevatten voor andere zaken dan brandveilig gebruik, bijvoorbeeld in het belang van de gezondheid. De overgangsbepalingen in dit artikel zijn zo geformuleerd dat de onderdelen van de oorspronkelijke vergunning die betrekking hebben op andere aspecten dan brandveilig gebruik volledig in stand blijven.

Na de invoering van dit besluit kan onderscheiden worden tussen gebruik met een gebruiksvergunning, gebruik met een gebruiksmelding en gebruik zonder gebruiksvergunning of gebruiksmelding.

Hoewel na de invoering van dit besluit het aantal vergunningplichtige situaties sterk afneemt, zijn er gevallen waarin na invoering van dit besluit een gebruiksvergunning of een gebruiksmelding is voorgeschreven. Als er voor de invoering van het besluit al een vergunning voor brandveilig gebruik was, zal er in principe niet opnieuw een vergunning behoeven te worden aangevraagd of te worden gemeld. Bij de opstelling van deze overgangsbepalingen is uitgegaan van het beginsel dat verworven rechten worden gerespecteerd.

In de overgangsbepalingen worden vier situaties onderscheiden, een vijfde situatie – voor inwerkingtreding van dit besluit is een vergunning nodig, na inwerkingtreding niet meer – is niet in het besluit geregeld. Dit is ook niet nodig, in die situatie vervalt een dergelijke vergunning of een aanvraag daarvoor voor zover deze betrekking heeft op het brandveilig gebruik.

In het eerste lid is bepaald dat een vergunning voor het brandveilig gebruik verleend voor de inwerkingtreding van dit besluit, van toepassing blijft voor zover dit besluit een gebruiksvergunning voorschrijft. Dit betekent ook dat voorwaarden die aan de oorspronkelijke vergunning waren verbonden, zoals bijvoorbeeld het maximaal toegelaten aantal bezoekers, van toepassing blijven. Omdat de oude vergunning in stand blijft is artikel 2.11.6 op een dergelijke vergunning van toepassing verklaard. Artikel 2.11.6 regelt het wijzigen en intrekken van een gebruiksvergunning. Op deze wijze is het als daartoe aanleiding zou zijn mogelijk voor burgemeester en wethouders deze oude vergunning te wijzigen of in te trekken.

In het tweede lid is bepaald dat een vergunning voor het brandveilig gebruik verleend voor de inwerkingtreding van dit besluit voor zover die betrekking heeft op een situatie waarvoor dit besluit een melding voorschrijft, beschouwd wordt als een melding als bedoeld in artikel 2.12.1 van dit besluit. De voorwaarden die aan de oorspronkelijke vergunning waren verbonden worden daarmee beschouwd als nadere voorwaarden in de zin van artikel 2.12.4. Ook zijn de voorschriften met betrekking tot het wijzigen van de gebruiksmelding (artikel 2.12.5) automatisch van toepassing.

Het derde lid behandelt de situatie wanneer er voor de inwerkingtreding van dit besluit een aanvraag om vergunning is gedaan waarop nog geen beslissing is genomen en er na die inwerkingtreding een melding is vereist. Deze aanvraag wordt na de inwerkingtreding beschouwd als een melding als bedoeld in artikel 2.12.1.

Het vierde lid behandelt de situatie wanneer er voor de inwerkingtreding van dit besluit een aanvraag om vergunning is gedaan waarop

nog geen beslissing is genomen en er na die inwerkingtreding een gebruiksvergunning nodig is. Een dergelijke aanvraag alsmede bezwaar en beroep tegen een beslissing op een dergelijke aanvraag worden afgedaan op grond van de voorschriften die golden op tijdstip waarop de aanvraag werd ingediend. Mocht het zo zijn dat de voorschriften die na de inwerkingtreding van dit besluit gelden gunstiger voor de aanvrager zijn, dan staat het een aanvrager in een dergelijk geval uiteraard vrij om zijn aanvraag om vergunning in te trekken en een nieuwe aanvraag te doen op grond van dit besluit.

Artikel 3.2 Inwerkingtreding

Dit artikel regelt dat dit besluit in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het streven is om de inwerkingtreding op 1 oktober 2008 te laten plaatsvinden.

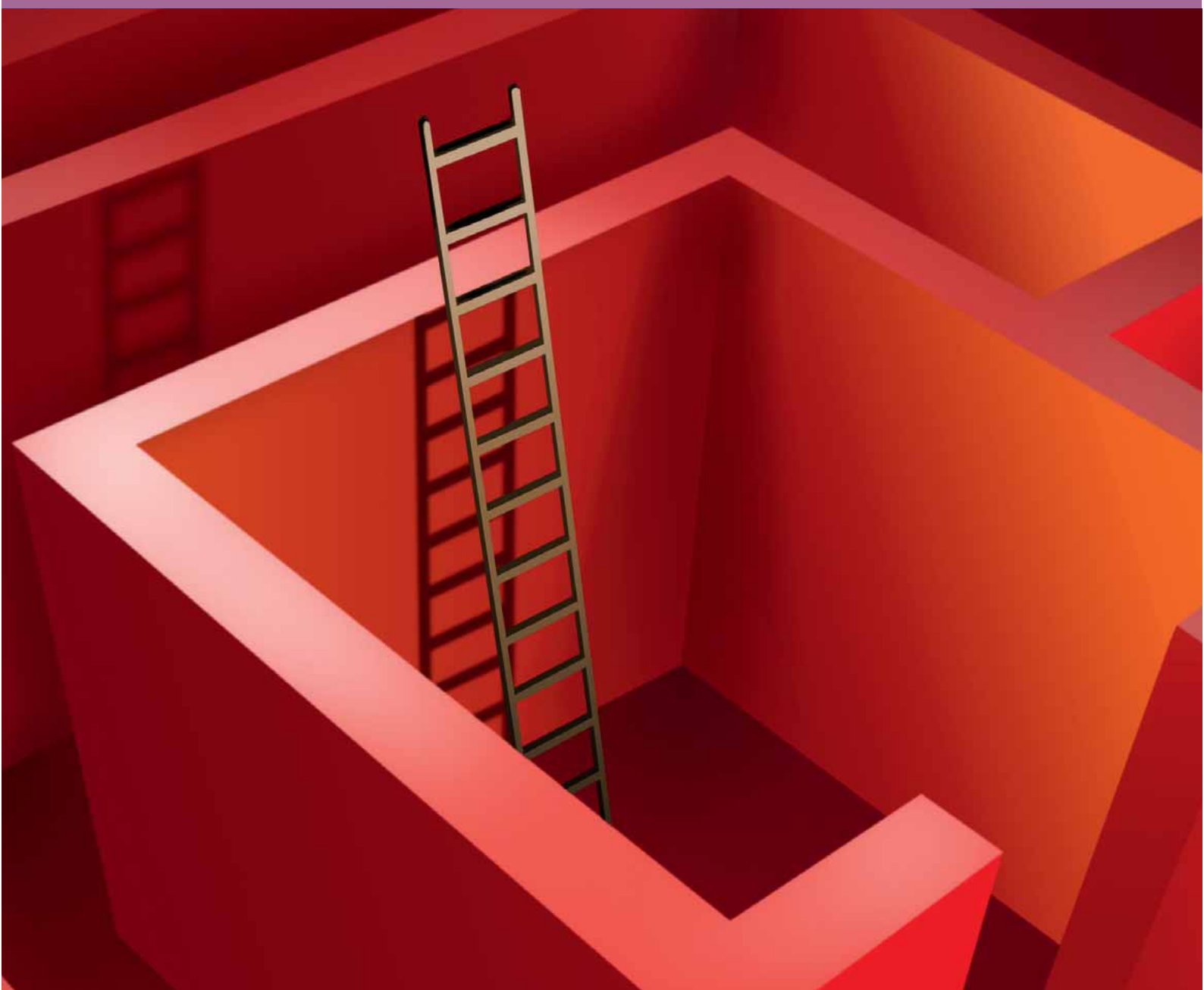
De Minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
C. P. Vogelaar



NEDERLANDS INSTITUUT
FYSIEKE VEILIGHEID *Nibra*

Zelfredzaamheid bij brand

Tien mythen ontkracht



ZELFREDZAAMHEID BIJ BRAND TIEN MYTHEN ONTKRACHT

Het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* (NIFV) heeft een uitgebreide literatuurstudie gedaan naar het vluchten bij brand. Hierbij zijn meer dan 150 internationale publicaties bestudeerd. In deze brochure wordt een deel van de kennis over het vluchten bondig verwoord aan de hand van tien levende mythen over de zelfredzaamheid van mensen bij brand.

2

Deze brochure licht slechts een tipje van de sluier op. In de publicatie *Zelfredzaamheid bij brand: kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen* treft u meer informatie aan over de onderwerpen die hierna worden aangesneden. Ook geeft de publicatie een overzicht van de huidige kennis over de factoren die bepalend zijn voor de zelfredzaamheid bij brand en wordt een vergelijk gemaakt tussen de wetenschappelijke kennis en de uitgangspunten in het brandveiligheidsbeleid. De publicatie (ISBN 978-90-5643-348-2) is vanaf voorjaar 2008 verkrijgbaar via Boom Juridische uitgevers.

Mythe 1. Mensen kennen de gevaren van brand

Over het algemeen wordt verondersteld dat mensen weten dat brand gevaarlijk is en wat de gevaren van brand zijn. Het lijkt overbodig om aan te geven dat brand gevaarlijk is in verband met de hittestraling en het vrijkomen van rook en giftige gassen, wat kan leiden tot verstikking. Toch zijn mensen zich in praktijksituaties minder bewust van de gevaren van brand dan verondersteld wordt. De gevaarsperceptie van mensen is lager dan de ernst van de situatie in werkelijkheid is.

3

Voor aanwezigen blijkt het allereerst lastig te zijn om de snelheid van brandontwikkeling in te schatten. Mensen wachten te lang met vluchten, waarna dit in sommige gevallen niet meer mogelijk is. Daarnaast blijkt dat mensen zich vasthouden aan rolpatronen, wanneer ze worden geconfronteerd met een onbekende situatie. Bij een brand in een warenhuis weigerden veel aanwezigen in de kantine deze te verlaten zonder de maaltijd te hebben genuttigd of te hebben betaald. Uiteindelijk werden negen van de tien dodelijke slachtoffers in de kantine aangetroffen. In winkels zijn mensen geneigd om, ondanks de brand, eerst af te rekenen. De reden hiervan is dat zij naar de winkel gaan om iets te kopen, niet om voor een brand te vluchten. Door deze rolpatronen wordt het herkennen van de gevaarssignalen beperkt en duurt het langer voordat mensen de informatie hebben verwerkt.

Het lijkt op brand, maar is het ook gevaarlijk?



Ook onderkennen mensen het verstikkende gevaar van rook meestal niet. Hoewel mensen weten dat ze niet door rook moeten vluchten, doen ze dat wel. Tijdens de ontvluchting van de twee torens van het WTC in New York (1991) vluchtte 94% respectievelijk 70% van de aanwezigen door rook. Bijna 50% van de geïnterviewde mensen die uit het WTC waren gevlucht gaf aan dat zij tot aan het eindpunt door rook hadden gelopen. Dat mensen wel degelijk door rook lopen, blijkt ook uit andere onderzoeken. Verder lijken de onderzoeken aan te tonen dat mensen die bekend zijn met een gebouw eerder geneigd zijn door rook te lopen dan mensen die het gebouw niet goed kennen.

Mythe 2. Mensen vluchten zodra ze een brandalarm horen

Dat is wat in de uitgangspunten van de bouwregelgeving wordt aangenomen. Maar in werkelijkheid blijkt dat mensen vaak helemaal niet vluchten zodra ze een brandalarm horen. De reactie op een brandalarm kan enkele minuten tot enkele uren duren. Er zijn gevallen bekend waarbij mensen pas na vier uur reageerden. Kwam dat doordat ze het geluid van het brandalarm niet herkenden? Uit onderzoek blijkt dat mensen doorgaans het signaal wel degelijk herkennen, maar het blijkbaar niet associëren met de noodzaak van een snelle ontvluchting.

Slaat u meteen op de vlucht als u op Schiphol een alarm hoort en u in een lange rij staat om in te checken?



Een ontruimingssignaal is voor velen dan ook geen duidelijke aanwijzing voor brand. Dit komt voornamelijk doordat een brandalarm regelmatig 'loos' lijkt te zijn, bijvoorbeeld omdat de brandmelder wordt geactiveerd door stoomvorming of door een in de kiem gesmoorde brand. Hoewel in het laatste geval wel degelijk sprake is van een werkelijk potentieel gevaar, bestaat doorgaans de neiging de brandmelding af te doen met de opmerking "niets aan de hand". Wanneer mensen geen rook ruiken of vlammen zien, zien zij vaak geen noodzaak tot vluchten. En zelfs al zijn vlammen duidelijk zichtbaar, dan nog reageren mensen niet direct. Het is juist het gedrag van andere mensen in de omgeving dat een cruciale rol speelt. Als de mensen in de omgeving geen duidelijk vluchtgedrag vertonen, houden zij vast aan de eerdergenoemde rolverwachtingen en negeren zij de signalen van gevaar.

Duidelijke informatie over de ernst van de situatie blijkt belangrijk te zijn voor het vluchtgedrag. Zo wordt een brandalarm met een gesproken bericht het meest serieus genomen door de aanwezigen in een gebouw. Tijdens onaangekondigde ontruimingsoefeningen kwam de ontvluchting bij een alarmering met gesproken bericht binnen één minuut op gang. Bij een brandalarm zonder aanvullende informatie waren veel van de aanwezigen na vijftien minuten nog niet gestart met de ontvluchting. Als de ontruiming toch op gang komt, en het brandalarm wordt tijdens de evacuatie uitgezet, dan stoppen mensen met vluchten en gaan ze ervan uit dat het gevaar voorbij is.

Mythe 3. Mensen maken bij het vluchten gebruik van de groene vluchtrouteaanduidingen

Dat is de algemene veronderstelling gezien de aandacht van beleidsmakers en -handhavers voor de kleur, het pictogram en de locatie van deze al dan niet verlichte nooduitgangbordjes. Maar in de praktijk blijkt dat mensen niet of nauwelijks gebruik maken van deze bordjes. Bovendien blijken mensen zich vaak niet eens bewust te zijn van de aanwezigheid van de groene vluchtrouteaanduidingen. Uit incidentevaluaties naar de ontvluchting bij brand blijkt

dat 92% van de overlevenden zich niet bewust is van de aanwezigheid van groene bordjes of deze simpelweg negeert. Zo bleek een persoon bij een incident zelfs langs acht nooduitgangen te lopen om uiteindelijk via de hoofdingang het gebouw te verlaten. Daarnaast hangen de bordjes meestal op een onstrategische plaats. Over het algemeen worden ze vlak onder het plafond en boven een deur geplaatst. Maar warme rook stijgt op, waardoor de bordjes in de rooklaag komen te hangen. Het licht van de bordjes wordt door de rook weerkaatst, zoals ook gebeurt bij autolampen bij het rijden door mist. Hierdoor zijn de bordjes niet meer zichtbaar. En als er veel 'ruis' in de omgeving is, zoals reclame-uitingen, blijkt de vluchtrouteaanduiding nog minder op te vallen.

Alternatieve oplossingen zijn fotoluminescente aanduidingen op oog-, taille- of vloerhoogte. Ook geluidssignalen en dynamische vluchtrouteaanduidingen, zoals de 'lopende' lampjes in een vliegtuigvloer, zijn mogelijke alternatieven voor de groene transparanten boven deuren. Hoewel de effecten van veel van dergelijke alternatieven nog niet bekend zijn, zien de resultaten van experimenten met geluidsbakens er veelbelovend uit.



Begrijpt u wat deze aanduiding betekent?

Vluchtrouteaanduiding in de terminal van de luchthaven van Hong Kong.

Mythe 4. Mensen vluchten via de dichtstbijzijnde nooduitgang

Was het maar waar. Dan zouden de discussies over de draairichting van deuren en de kostbare inbraakbeveiliging van nooduitgangen niet alleen vervelend maar ook nuttig zijn voor gebouwbeheerders zijn.

Maar het gebruik van de dichtstbijzijnde nooduitgang is niet vanzelfsprekend. Het is niet zozeer de afstand tot de nooduitgang die de keuze voor een bepaalde uitgang bepaalt. Nee, mensen vluchten doorgaans via de route waarmee ze bekend zijn. Over het algemeen is dit de (hoofd)ingang waardoor zij zijn binnengekomen. Zonder uitdrukkelijke aanwijzingen van personeel zullen ze dan ook via deze (hoofd)ingang vluchten. En dit is niet altijd de kortste en meest veilige uitgang.

Daarbij lijkt het zo te zijn dat de uitvoering van de nooduitgangen bepaalt of mensen via die uitgang zullen vluchten. Deuren die zijn voorzien van een noodontgrendeling met een daaraan gekoppeld alarm blijken bijvoorbeeld een negatieve associatie te hebben bij gebouwgebruikers. Deuren met een dergelijke noodontgrendeling worden dan ook niet of nauwelijks gebruikt bij een ontvluchting. Zo werd bij een brand in een verzorgingstehuis 95% van de patiënten door het personeel via één trappenhuis gered, terwijl drie andere trappenhuisen beschikbaar waren. De toegangsdeuren tot deze drie trappenhuisen waren echter voorzien van een alarm. Deze negatieve associatie leidde ertoe dat deze trappenhuisen - zelfs in een noodsituatie - niet gebruikt werden.

Dit natuurlijke gedrag van mensen heeft grote consequenties voor de bepaling van de brandveiligheid van een gebouwtwerp. Bij de berekening van de benodigde vluchtcapaciteit en de vluchtsnelheid wordt er namelijk van uitgegaan dat alle uitgangen optimaal gebruikt worden. En als de hoofdtrap zich in een atrium bevindt, wordt deze trap, vanwege de 'extra' noodzakelijke rookcompartimentering, soms buiten de berekening gehouden. Dat terwijl in geval van brand naar verwachting de meeste gebouwbezoekers gebruik zullen maken van deze trap in het atrium en de vaak weggestopte noodtrappenhuisen links zullen laten liggen.

De consequenties zijn dat de vluchtcapaciteit van de hoofd- ingang(en) waarschijnlijk niet is afgestemd op het werkelijke aantal mensen dat via deze uitgang(en) wil vluchten. Daardoor is de benodigde vluchttijd langer dan tijdens de ontwerpfase van het gebouw is berekend. Verder zal, zoals in atria mogelijk het geval is,

de vluchtroute waarlangs de meeste mensen zullen vluchten niet vrij zijn van giftige en zichtbelemmerende rook. Een pragmatische oplossing zou zijn om alle (nood)trappen en (nood)uitgangen zo uit te voeren dat deze ook geschikt zijn voor dagelijks gebruik en om alle beschikbare trappen en uitgangen mee te nemen in de ont-ruimingsberekeningen. Daarbij zou de verdeling van de aantallen mensen over de uitgangen niet per definitie evenredig moeten zijn, maar zou deze moeten afhangen van het te verwachten (alledaagse) gebruik van de uitgangen.

8



Weet u waar de dichtstbijzijnde nooduitgang is?

Mythe 5. In gebouwen met een hoge bezettingsdichtheid wordt de zelfredzaamheid bij brand bepaald door het aantal nooduitgangen en de deurbreedte

De Nederlandse wet- en regelgeving schrijft voor welke deurbreedte noodzakelijk is voor een snelle en veilige ontvluchting uit een gebouw, en daarmee indirect hoeveel nooduitgangen een gebouw moet hebben. Hierboven is al genoemd dat niet alle uitgangen in geval van brand gebruikt zullen worden en dat er geen sprake is van een evenredige verdeling van de aanwezigen over de beschikbare uitgangen. Bovendien blijken de aannamen in de wet- en regelgeving over de doorstromingsnelheid van nooduitgangen niet juist te zijn. Er wordt al sinds de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog, uitgegaan van de gouden handregel van 100 personen per 1,1 meter uitgangsbreedte. Dat is ongeveer 90 personen per meter. En sinds de invoering van het Bouwbesluit 2003 wordt uitgegaan van de nog optimistischere gouden handregel van 135 personen per meter uitgangsbreedte.

Zijn deze waarden dan echt te optimistisch gesteld? Ja, want uit diverse praktijkstudies blijkt het aannemelijk te zijn dat bij een daadwerkelijke ontvluchting slechts 60 personen per meter

Op 12 september 2007 opende electronicagigant Media Markt zijn deuren in Berlijn. Vergelijkbare taferelen vinden ook in Nederland plaats, zoals tijdens de Drie Dwaze Dagen van de Bijenkorf en tijdens de H&M-acties met de verkoop van beroemde designercollecties.



deurbreedte per minuut door de nooduitgangen kunnen. De crux zit vooral in het feit dat mensen van nature altijd een vrije ruimte aanhouden tot aan de wanden en de deurkozijnen. Er moet niet gerekend worden met de daadwerkelijke uitgangsbreedte, maar met de effectieve uitgangsbreedte. Daar komt nog bij dat uit onderzoek is gebleken dat veel nooduitgangen bij een daadwerkelijke brand afgesloten of gebarricadeerd zijn door opgeslagen goederen. De zelfredzaamheid bij brand wordt dus niet (uitsluitend) bepaald door het aantal nooduitgangen en de deurbreedte. Het zijn vooral de snelheid en de juistheid van de reactie van de aanwezigen in een gebouw die de zelfredzaamheid bepalen. Dit is in het bijzonder het geval in een gebouw met een hoge bezettingsdichtheid, zeker wanneer iedereen via de hoofdingang het gebouw wil verlaten.

Mythe 6. Liften en roltrappen zijn niet geschikt voor het vluchten bij brand

In elk ontruimingsplan en vlakbij bijna iedere lift is het te lezen: Gebruik bij brand nooit de lift. Het verbod om een lift te gebruiken komt voort uit de mogelijkheid dat de lift stil komt te staan door stroomuitval, waardoor de liftgebruikers geen kant meer op kunnen. Een veilige ontvluchting is dus niet gegarandeerd. Maar zijn liften en roltrappen echt niet geschikt voor het vluchten bij brand?

Uit een onderzoek naar de WTC-ramp van 9/11 bleek dat 27% van de overlevenden gebruik had gemaakt van de lift.

Vlucht u liever via de roltrap of via een vaste trap?



De schatting is dat circa 3000 mensen uit WTC 2 de ramp hebben overleefd door een zelfstandige ontvluchting via de liften gedurende de eerste 16 minuten van de ramp. Blijkbaar is het gebruik van liften, en in mindere mate van roltrappen, een mogelijkheid om de ontruiming te versnellen en om levens te redden. Verder speelt het natuurlijke gedrag om via de bekende route te vluchten een rol. Als mensen zich normaal gesproken via een lift of een roltrap in een gebouw verplaatsen, zullen ze dat ook willen doen wanneer er sprake is van een noodsituatie. Zo zijn er diverse branden bekend waarbij mensen via een lift of een roltrap hebben geprobeerd te vluchten.

In Nederland is er discussie of een roltrap gelijkwaardig is aan een vaste trap. Er is nog weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar het brandveilig gebruik van roltrappen en liften bij ontvluchting. Het zou zeer wenselijk zijn dit onderwerp verder te onderzoeken. Vooral in zeer hoge of in complexe en drukke gebouwen, zoals treinstations, zou de ontvluchting via roltrappen en liften een gewenste aanvulling kunnen zijn. Daarnaast is de zelfstandige ontvluchting van mensen met een fysieke beperking, zoals rolstoelgebruikers, nauwelijks mogelijk zonder het gebruik van een lift. Verder is de ontvluchting in opgaande richting, bijvoorbeeld vanaf de perrons naar de bovenliggende terminal van een treinstation, naar verwachting eenvoudiger via een roltrap dan via een vaste trap.

Mythe 7. Bedrijfshulpverleners zijn overbodig: de technische brandveiligheidsmaatregelen zijn veel belangrijker

Tot op heden richten beleidshandhavers hun aandacht vooral op de technische brandveiligheidsmaatregelen in een gebouw. De organisatorische aspecten van brandveiligheid, zoals goed *housekeeping* en bedrijfshulpverlening, zijn een ondergeschoven kindje.

Natuurlijk zijn technische maatregelen erg belangrijk. Voorbeelden van technische maatregelen zijn bouwkundige brandcompartimentering en brandmeld- en ontruimingsalarminstallaties.

Deze moeten functioneren en effectief zijn in geval van brand. Dit betekent dat nadrukkelijke aandacht nodig is voor de uitvoering en het onderhoud van technische maatregelen. Uit onderzoek blijkt dat het slecht gesteld is met de handhaving van technische maatregelen. Zo worden elektriciteitsleidingen door compartimenteringsmuren gelegd, is er onnodig vaak loos alarm van ontruimingsinstallaties door slecht onderhoud of onjuist geprojecteerde brandmelders en zijn nooduitgangen vaak afgesloten. Veiligheidsmanagement in gebouwen is dan ook zeer belangrijk.

Maar ook al is een gebouw brandveilig uitgevoerd, dan nog bepaalt het gedrag van de aanwezige mensen uiteindelijk voor een belangrijk deel de zelfredzaamheid bij brand. Mensen laten zich sterk beïnvloeden door het gedrag van anderen en passen hun eigen gedrag daarop aan. Mensen zijn geneigd instructies van anderen op te volgen, vooral als ze afkomstig zijn van mensen met autoriteit en als de instructies overeenkomen met de eigen beoordeling van de situatie. Verder zijn personeelsleden vaak beter bekend met de nooduitgangen, zeker wanneer ze goed getraind zijn in ontruiming, en kunnen zij bezoekers of klanten aansporen om de nooduitgangen te gebruiken. Uit incidentevaluaties en experimenten blijkt dat een goed functionerende bedrijfshulpverleningsorganisatie de reactietijd ongeveer tienmaal kan verkorten ten opzichte van de situatie waarin de ontvluchting niet door getraind personeel wordt begeleid.

Het Centraal Station in Rotterdam wordt op de avond van woensdag 25 april 2007 geheel ontruimd vanwege een grote brand in een intercitytrein.



Mythe 8. Mensen met een permanente functionele beperking zijn het minst zelfredzaam bij brand

Vooralsnog werd aangenomen dat mensen met een handicap niet in staat zijn zichzelf te redden in geval van brand. Maar de resultaten uit de literatuurstudie tonen aan dat mensen met een functionele beperking bij brand niet per definitie minder zelfredzaam zijn dan mensen zonder functionele beperking. Wat betreft het waarnemingsvermogen zijn blinde mensen bij slecht zicht als gevolg van bijvoorbeeld lichtuitval beter in staat zich te oriënteren dan niet visueel gehandicapte mensen. Daar staat tegenover dat mensen die slechtziend, slechthorend of een beperking aan het reukvermogen hebben, een lager waarnemingsvermogen hebben dan mensen zonder dergelijke beperkingen. Toch is niet alleen het waarnemingsvermogen van belang voor de zelfredzaamheid bij brand. Het gaat met name om de gevaarsdreiging, de acties die mensen uitvoeren nadat een brand is ontdekt en de vluchtmogelijkheden die er zijn.

13



Een zorgcentrum in Gouda wordt op de vroege ochtend van zondag 8 juni 2003 na een uitslaande brand in zijn geheel ontruimd.

Naast de omgeving en het waarnemingsvermogen is de mobiliteit van mensen een van de kenmerken die de zelfredzaamheid bepalen. Wat betreft de mobiliteit kan een onderscheid gemaakt worden tussen *verminderd* zelfstandig mobiele mensen, zoals rolstoelgebruikers, ouderen en kinderen, en *verhinderd* zelfstandig mobiele mensen, bijvoorbeeld mensen die bedgebonden zijn of in een cel zitten. Verhinderd mobiele mensen kunnen zichzelf niet redden en hebben altijd de hulp van anderen nodig. Voor verminderd mobiele mensen is de noodzaak van hulp niet vanzelfsprekend. Zo blijken mensen met een permanente functionele beperking in geval van een noodsituatie prima in staat te zijn om zich in een gebouw te verplaatsen, zoals zij dat ook kunnen in normale situaties. Rolstoelgebruikers en niet-rolstoelgebruikers blijken elkaar daarbij niet te belemmeren.

Mythe 9. Mensen zijn zelfredzaam bij brand als zij zich onder normale omstandigheden zelfstandig in een gebouw kunnen verplaatsen

Tot nu toe ging het alleen over mensen met *permanente functionele beperkingen*. Maar mensen die in een normale situatie als ‘gemiddeld mobiel’ aangemerkt worden, blijken in geval van een incident helemaal niet zo mobiel te zijn als wordt aangenomen. Vooral in hoge gebouwen, waarbij veel trappen afgedaald moeten worden, blijken veel mensen last te ondervinden van *tijdelijke beperkingen*.

Deze tijdelijke beperkingen kunnen ontstaan als gevolg van brandeffecten, zoals lichamelijke reacties op hitte en rook (slecht zicht, bewusteloosheid, et cetera). Tijdelijke beperkingen kunnen ook ontstaan door zwangerschap, operaties, overgewicht, astma en dergelijke. Zo is de schatting dat ongeveer duizend overlevenden van de ramp in de twee WTC-torens in New York (2001) last hebben gehad van tijdelijke beperkingen. Mensen met tijdelijke beperkingen verplaatsen zich langzamer dan gemiddeld en moeten regelmatig rusten. Ook vrouwen met hoge hakken en mannen met knellende schoenen blijken problemen te krijgen tijdens de ontvluchting en kunnen daardoor opstoppingen veroorzaken.

De zelfredzaamheid bij brand is dus geen permanente persoonlijke eigenschap, maar een dynamische omstandigheid.

De zelfredzaamheid bij brand wordt bepaald door menskenmerken, gebouwkenmerken en brandkenmerken. Voorbeelden van menskenmerken zijn mobiliteit, gevaarsperceptie en opmerkzaamheid. Voorbeelden van gebouwkenmerken zijn de aanwezigheid van een automatisch blussysteem, de uitvoering van de vluchtwegen en de bezettingsdichtheid. Voorbeelden van brandkenmerken zijn de snelheid van de ontwikkeling van de brand, de hitte en de toxiciteit van de rookgassen. Een uitgebreide bespreking van de kenmerken die invloed hebben op zelfredzaamheid vindt u in de eerdergenoemde literatuurstudie.



De brandweer redt mensen uit de brand in het Opera Hotel in Parijs op de vroege ochtend van 15 april 2005.

Mythe 10. Mensen raken in geval van brand in paniek

De laatste en hardnekkigste mythe is dat mensen in paniek raken als er brand uitbreekt. Al sinds 1954 wordt deze mythe door vele onderzoekers ontkracht. Quarantelli was de eerste sociologische wetenschapper die geen bewijs vond voor de associatie van paniek met grote rampen. Toch blijft de associatie van paniek met brand telkens terugkomen, vooral wanneer in de media wordt bericht over ernstige branden. Blijkbaar is dat wat we willen geloven en wat we graag in stand houden. Maar, zoals met alle mythen, is het tegendeel waar. In veel gevallen doen mensen namelijk helemaal niets bij het zien van brand. Ze blijven staan kijken of gaan door met de activiteiten die ze al deden. Of erger nog, ze komen juist naar de brand toe om het natuurverschijnsel van zo dichtbij mogelijk te ervaren. Zo is in een video-opname van een brand in een kiosk te zien dat een moeder met twee kleine kinderen de kiosk binnenloopt om naar de brand te kijken.

Een video-opname van de brand in The Station Nightclub (2003) laat zien dat het publiek bij een optreden van een rockband pas op de brand reageert, wanneer de band op het podium stopt met spelen. Daarna lopen de bezoekers relatief rustig de nachtclub uit. Van wild geduw of getrek is geen sprake. In de video-opname van de brand in het voetbalstadion van Bradford (1985) is te zien dat brand uitbreekt op de overkapte tribune. De rook en hitte vullen de lege ruimte onder de kap.



Brandontwikkeling gedurende 136 seconden. Yorkshire Television (1985) Live videoregistratie van voetbalwedstrijd Bradford City en Lincoln City.

In plaats van te blussen of te vluchten, reageren de meeste aanwezigen enthousiast op de brand. Pas als de situatie zeer kritiek is geworden, vluchten de mensen richting het voetbalveld. Hoewel de videobeelden zeer dramatisch zijn, lijkt van paniek geen sprake te zijn: de mensen reageren zeer logisch en beheerst.

Hoewel gedacht wordt dat mensen bij brand in paniek raken en voornamelijk voor zichzelf zorgen, is het zo dat mensen in noodsituaties juist samenwerken en gericht zijn op het redden van elkaar. Uit veel incidentevaluaties blijkt dat mensen elkaar helpen, bijvoorbeeld door elkaar te ondersteunen en te kalmeren met bemoeidigende opmerkingen. Verder kan een sterk leidende persoon een grote groep aanwezigen op gecontroleerde wijze in veiligheid brengen door aan anderen aan te geven hoe zij de ontvluchting op gang moeten brengen. Dit is bijvoorbeeld gebleken uit interviews na de brand in een Brussels warenhuis (1969).

Conclusie

Uit de hierboven beschreven tien mythen kan de indruk ontstaan dat mensen helemaal niet zo zelfredzaam zijn bij brand. Dit is echter slechts ten dele waar. Wat er vooral aan de hand is, is dat de brandveiligheidsmaatregelen in gebouwen niet voldoende zijn afgestemd op het menselijk gedrag bij brand. Dit zou beter kunnen. Nader onderzoek is hiervoor noodzakelijk.

Verder lijken mensen moeite te hebben met het inschatten van het gevaar van brand. Om dit te verbeteren zou er geïnvesteerd moeten worden in voorlichting aan burgers en training van bedrijfshulpverleners. Hierbij moet het huidige gedrag van mensen bij brand het uitgangspunt zijn.

Nader onderzoek naar het menselijk gedrag bij brand

In de huidige praktijk van brandveiligheid in gebouwen staat de techniek centraal. Maatregelen die technisch gezien perfect zijn, blijken in de gebruikspraktijk van gebouwen niet doeltreffend te zijn. Zo blijken de keurig verborgen en inbraakveilige nooduitgangen in geval van een echte brand helemaal niet toegankelijk te zijn voor gebouwbezoekers. Uit de literatuurstudie is verder naar voren gekomen dat de huidige uitvoering van vluchtrouteaanduiding niet of nauwelijks bijdraagt aan de zelfredzaamheid bij brand. Dat terwijl nooduitgangen en vluchtrouteaanduidingen bedoeld zijn om aanwezigen in gebouwen te ondersteunen bij het snel vluchten bij brand. Als deze maatregelen niet effectief zijn, welke maatregelen zijn dan wel doeltreffend om via de dichtstbijzijnde en veiligste uitgang te vluchten? En op welke wijze moeten de maatregelen uitgevoerd worden, zodat ze aansluiten bij het werkelijke gedrag van mensen?

Niet de techniek, maar de mens zou centraal moeten staan bij de brandveiligheid van gebouwen. We weten uit incidenten en experimenten bijvoorbeeld dat aanwezigen in gebouwen doorgaans via de bekende uitgang vluchten en niet direct reageren op een brandalarm. Maar *waarom* vluchten mensen niet via de nooduitgang en *waarom* beginnen mensen niet meteen met vluchten als zij een brandalarm horen? Om bovengenoemde en andere vragen over het menselijk gedrag bij brand te kunnen onderzoeken, heeft het NIFV een onderzoeks- en beoordelingsinstrument ontwikkeld. Dit onderzoeksinstrument is de *Behavioural Assessment and Research Tool* in de virtuele omgeving van de *Advanced Disaster Management Simulator*, kortweg ADMS™-BART. Het instrument maakt gebruik van *serious gaming*. Dit houdt in dat mensen door middel van een computerspel in een virtueel gebouw kunnen rondlopen en kunnen reageren op veranderende omgevingssituaties. Zo is het mogelijk mensen op een veilige wijze te confronteren met brand in een gebouw. Het gedragsonderzoek in ADMS™-BART levert naar verwachting de wetenschappelijke kennis op, die gebouwonwerpers en beleidsmakers nodig hebben om een gebouw brandveilig te maken.

Meer informatie

Meer informatie over het onderzoek naar zelfredzaamheid bij brand vindt u op onze website www.nifv.nl onderzoek.

Ook kunt u contact opnemen met projectleider Nancy Oberijé, telefoon 026 355 23 26, e-mail nancy.oberije@nifv.nl.

Colofon

Deze brochure is ontwikkeld door het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra* met subsidie van de directie Brandweer en GHOR van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De brochure en de publicatie *Zelfredzaamheid bij brand: kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen* zijn producten uit het meerjarenonderzoeksprogramma *Zelfredzaamheid* van het NIFV en het onderzoek van promovenda Margrethe Kobes naar de toepassing van *serious gaming* bij onderzoek naar het menselijk gedrag bij brand. Het promotieonderzoek voert Kobes uit binnen de leerstoel Crisisbeheersing en Fysieke Veiligheid van de Vrije Universiteit Amsterdam, in samenwerking met het NIFV en de leerstoel Architectonische Ontwerpsystemen van de Technische Universiteit Eindhoven.

Tekst:

Karin Groenewegen-Ter Morsche en Margrethe Kobes

Fotografie:

ANP pag 3, 4, 9, 12, 13, 15

Eric Didden: pag 10

Margrethe Kobes: pag 6, 8



NEDERLANDS INSTITUUT
FYSIEKE VEILIGHEID *Nibra*

Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid *Nibra*

Postbus 7010

6801 HA Arnhem

T 026 355 24 00

F 026 351 50 51

www.nifv.nl

Een voorbeeld van een instructiekaart die u in het bedrijf kunt ophangen. Pas de tekst zonedig aan, aan de situatie in uw bedrijf.

Voorbeeldinstructiekaart¹

Wat te doen bij een incident?

1. Roep de BHV'er van de afdeling

Begane grond: (naam BHV'er, toestel...)

1^e etage: (naam BHV'er, toestel...)

2. Volg de instructies van de BHV'er op

Als de BHV'er niet reageert



bij brand

- druk een handbrandmelder in
- let op eigen veiligheid
- waarschuw direct de werknemers in de omgeving
- sluit ramen, deuren en kasten
- schakel apparatuur uit
- verlaat zo nodig het gebouw volgens de instructies



bij een ongeval

- bel de receptie (toestel..)
- vermeld:
 - **wie** je bent
 - **waar** het is gebeurd
 - **wat** er is gebeurd
 - hoeveel slachtoffers er zijn
- blijf bij het slachtoffer



bij ontruiming

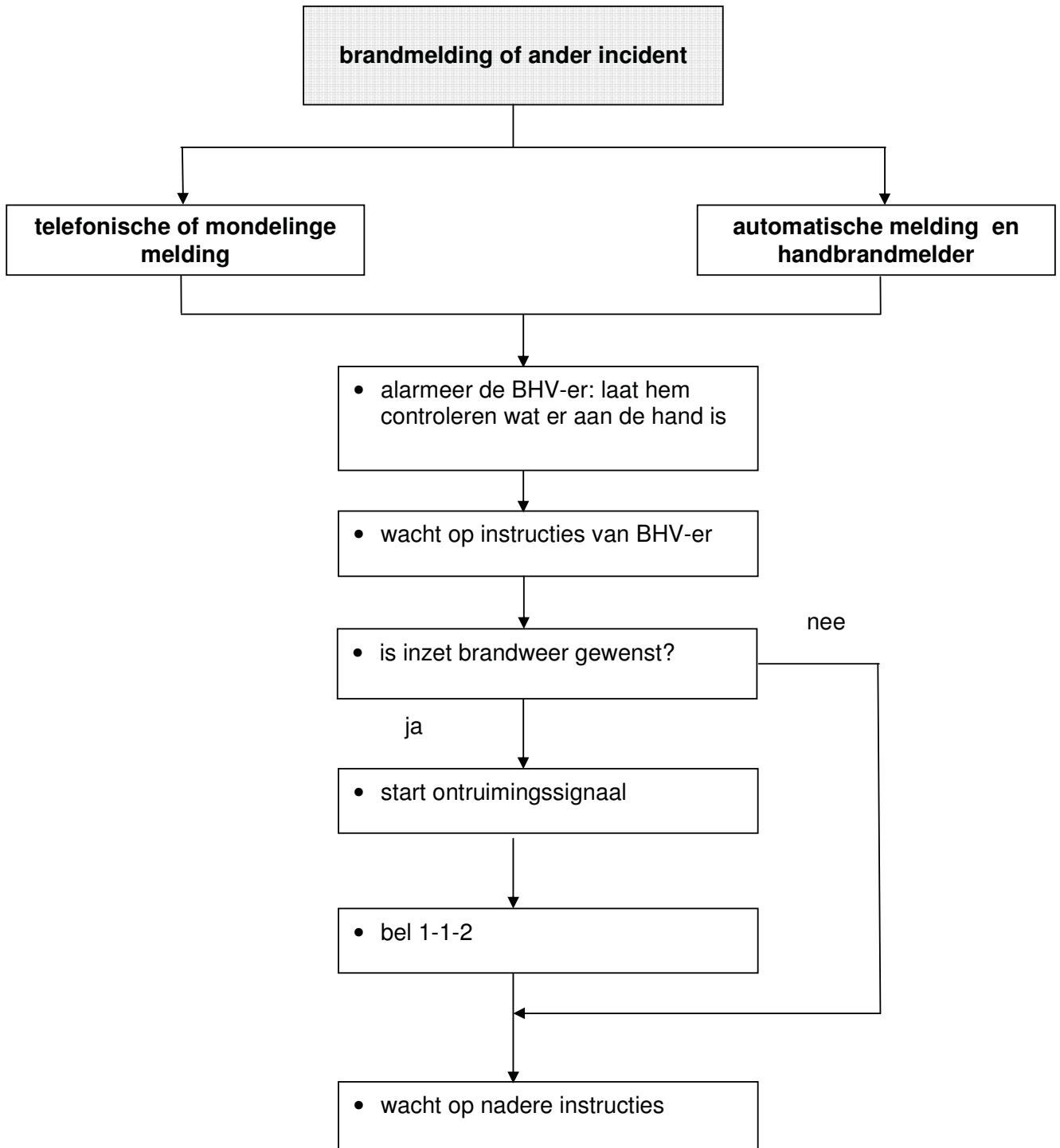
- verlaat het gebouw als de slow whoop afgaat
- schakel eigen apparatuur uit en stel goederen veilig
- sluit deuren, ramen en kasten
- verlaat het gebouw via een veilige route
- maak geen gebruik van de lift
- ga naar de verzamelplaats en meld je bij de BHV'er
- blijf op de verzamelplaats en wacht op instructies

¹ Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

Voorbeeld van een procedure/instructie voor de receptiemedewerker. Pas deze zonnodig aan.

Voorbeeldprocedure/instructie receptiemedewerker

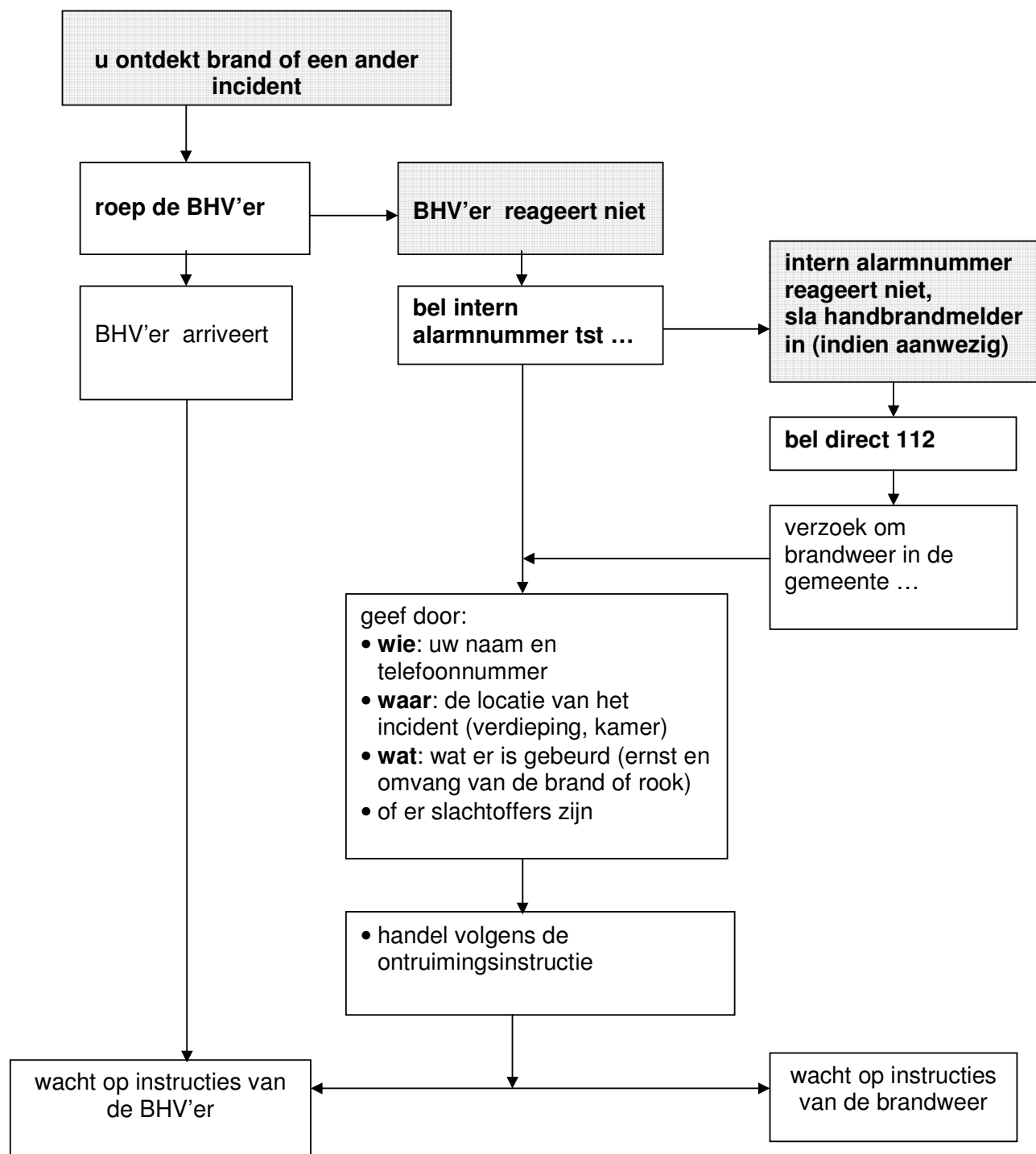
Reactie van de receptie/centrale telefoon op een brandmelding of ander incident dat tot een ontruiming kan leiden



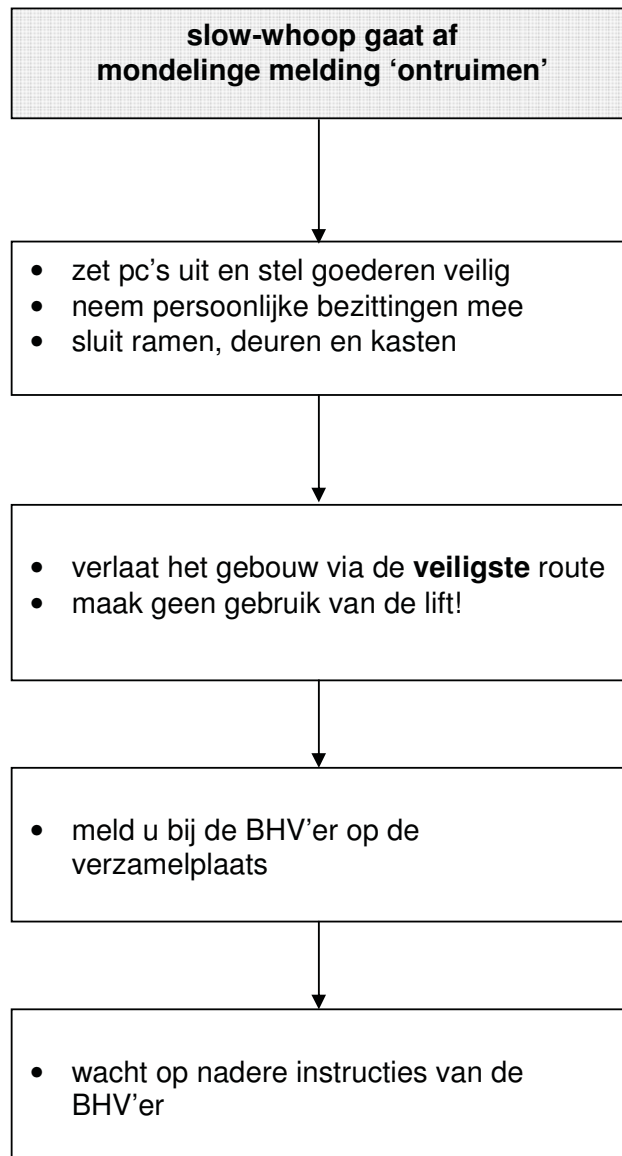
Voorbeeld van een procedures/instructies voor het melden van een incident en het handelen van werknemers bij een ontruiming. Pas de procedures zonodig aan.

Voorbeeldprocedures/instructies werknemers

Instructie werknemers voor het melden van een incident



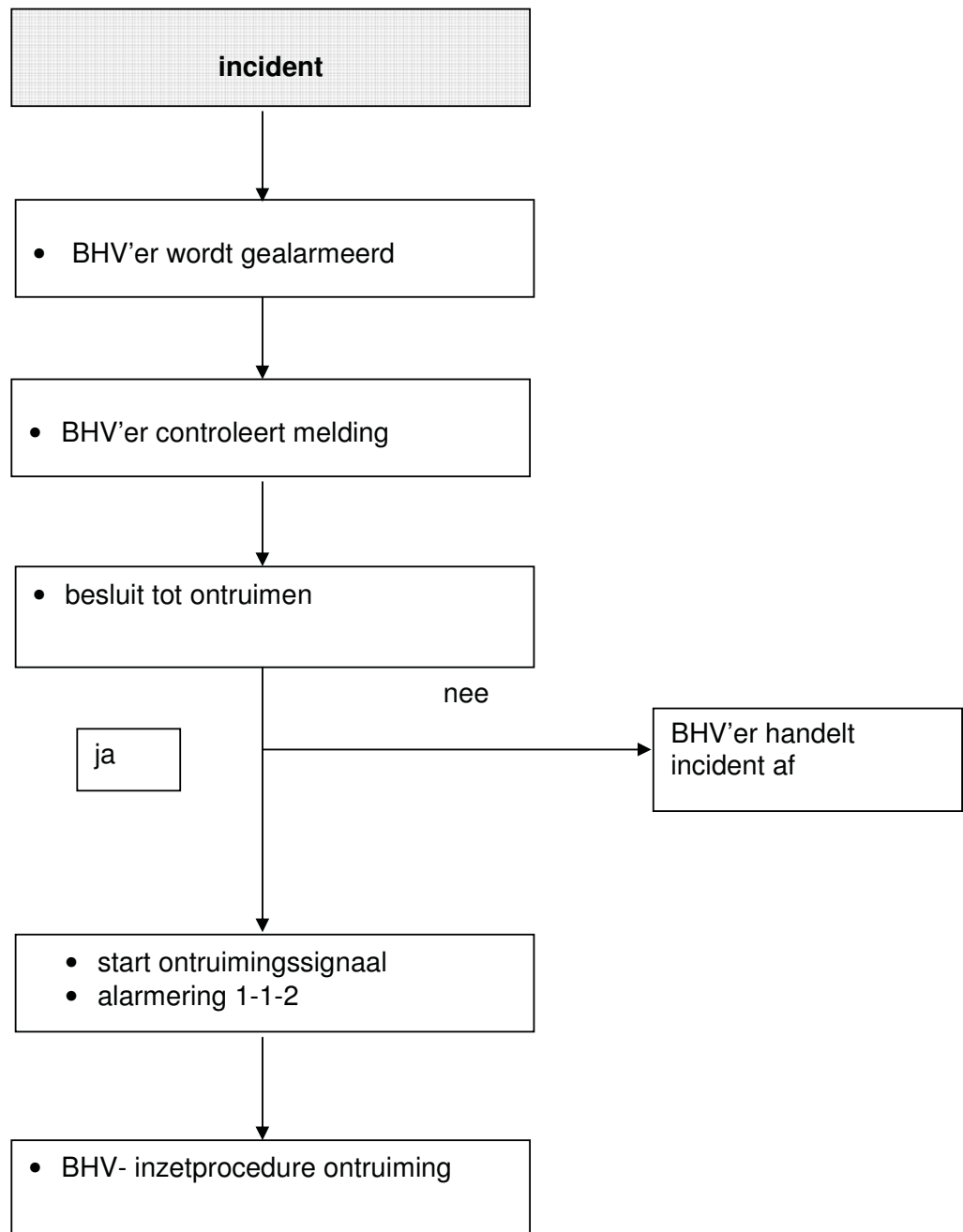
Instructie werknemers bij een ontruiming



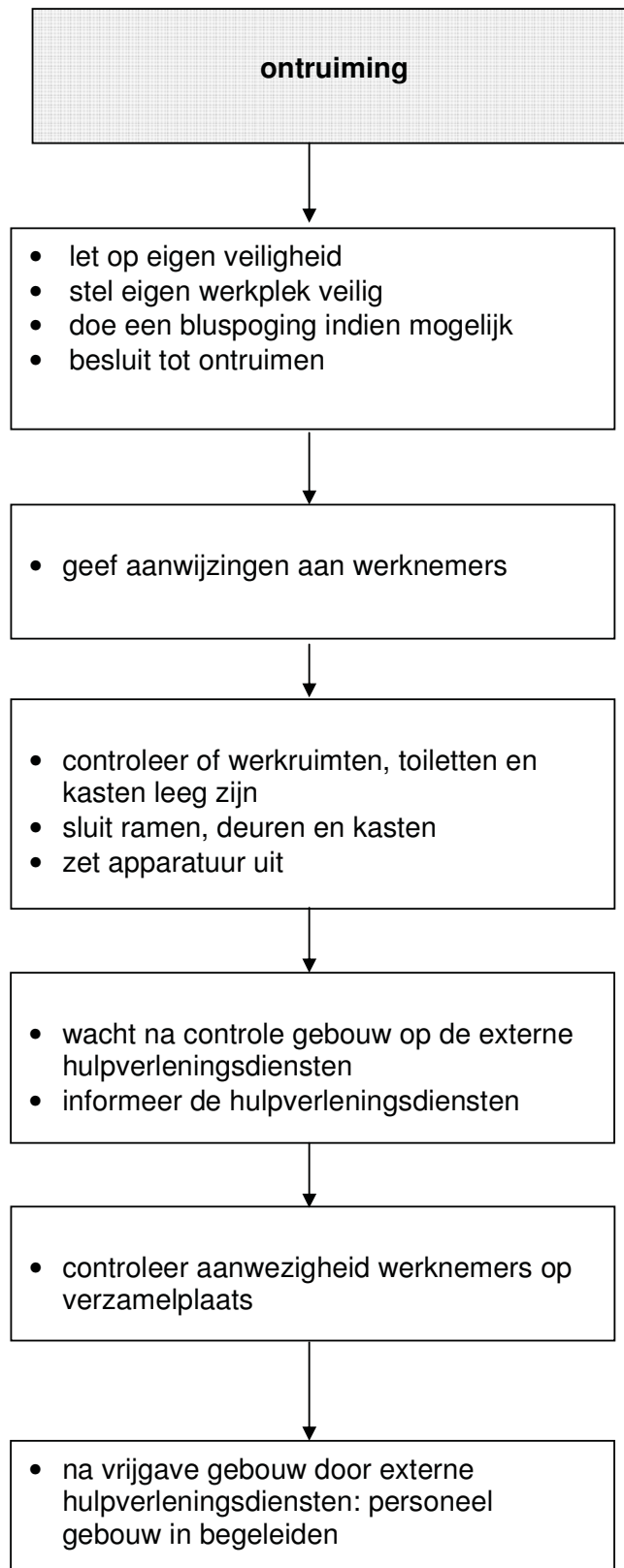
Voorbeelden van instructies voor de BHV'ers. Pas de procedures zonodig aan.

Voorbeeldprocedures/instructies BHV'ers

Alarmeringsprocedure BHV'ers



Inzetprocedure BHV'ers bij een ontruiming



Dit document bevat een model voor een ontruimingsplan. Hiermee kunt u eenvoudig uw eigen ontruimingsplan maken.

Voorbeeldontruimingsplan¹

Met het model voor een ontruimingsplan kunt u eenvoudig uw eigen ontruimingsplan maken. Het is een kwestie van doorlezen en invullen. Daar waar nodig, kunt u het voorgedrukte plan aanvullen of wijzigen. Elk onderdeel van het ontruimingsplan begint met een korte *instructie* (cursief gedrukt). Daarna kunt u uw eigen gegevens invullen. Als u uw eigen ontruimingsplan heeft gemaakt, kunt u dit digitaal bewaren en uitprinten. Wijzigingen in het plan kunnen hierdoor tevens eenvoudig worden aangebracht.

Het is belangrijk dat iedereen weet hoe te handelen bij een ontruiming. Daarom moet het personeel worden voorgelicht en geïnstrueerd over de ontruimingsprocedures en het en het ontruimingsplan.

Bewaar het ontruimingsplan op een centrale plaats in het bedrijf en zorg ook voor reserve-exemplaren. Bij een incident moet er immers gebruik van kunnen worden gemaakt.

Als er in uw organisatie ook een bedrijfshulpverleningsplan is, stem ontruimingsplan en bedrijfshulpverleningsplan dan op elkaar af.

¹ Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

Ontzuimingsplan

van

(Instructie: vul de naam van uw bedrijf in)

Plaats, datum:

Inhoud

	Pagina
1 Verantwoording ontruimingsplan	4
1.1 Doel en functie ontruimingsplan	4
1.2 Taken ontruimingsorganisatie	4
1.3 Verantwoordelijkheden	4
1.4 Beheer ontruimingsplan	4
2 Basisgegevens bedrijf	4
2.1 Bedrijfsgegevens	4
2.2 Personeel	5
2.3 Gegevens gebouw	6
3 Ontruimingsorganisatie	9
3.1 Overzicht BHV'ers	9
3.2 Operationaliteit BHV'ers	9
3.3 Beschikbaarheid en aanwezigheid	9
4 Materialen t.b.v. de ontruiming	9
4.1 Alarmerings- en communicatiemiddelen voor de BHV	9
4.2 Middelen om aanwezigen te alarmeren	9
4.3 Overige BHV- materialen	10
5 Instructies voor het personeel	10
5.1 Voorlichting over de BHV	10
5.2 Procedure voor het melden van een incident door een werknemer	10
5.3 Handelen bij een ontruiming	11
5.4 Deelname aan voorlichting, instructie over ontruimen en ontruimingsoefeningen	11
5.5 Instructiekaarten en plattegronden	11
6 Procedures voor de BHV	11
7 Oefenen	12
7.1 Registratie beheer ontruimingsoefeningen	12
7.2 Evaluatie en rapportage	12
Bijlagen	
Bijlage 1 Voorbeeldprocedure/instructie receptiemedewerker	13
Bijlage 2 Voorbeeldprocedures/instructies werknemers	14
Bijlage 3 Voorbeeldprocedures/instructies BHV'ers	16

1 Verantwoording ontruimingsplan

1.1 Doel en functie ontruimingsplan

Instructie: Geef onder deze kop het doel en de functie van het ontruimingsplan aan.

1.2 Taken ontruimingsorganisatie

Instructie: Geef in deze paragraaf de taken van de BHV aan bij een ontruiming.

1.3 Verantwoordelijkheden

Instructie: Geef aan wie het besluit neemt tot een ontruiming en wie mensen aanstuurt om het gebouw te verlaten.

1.4 Beheer ontruimingsplan

Instructie: Geef in deze paragraaf aan wie verantwoordelijkheid is voor het beheer van het ontruimingsplan.

2 Basisgegevens bedrijf

Instructie: Vul hieronder de gegevens over uw bedrijf in. Vul ook belangrijke telefoonnummers in. Het gaat hierbij om mensen uit uw bedrijf en uit omliggende bedrijven of woningen die bij een incident gewaarschuwd moeten kunnen worden. Neem alle telefoonnummers op waarop deze personen zouden kunnen worden bereikt, inclusief de mobiele telefoonnummers. Ook kunt u hieronder de alarmnummers invullen, zowel de interne als de externe nummers.

2.1 Bedrijfsgegevens

Bedrijf :

Straat en nummer :

Postcode en plaats :

Telefoonnummer :

Faxnummer :

E-mail :

Nadere aanduidingen;

Plaats hoofdingang:

Plaats andere ingangen:

Het **centrale telefoontoestel** (tst.nr.) bevindt zich:.....

Belangrijke telefoonnummers

NB Noteer naam/namen en telefoonnummers/gsm-nummers

Medegebruikers: *Als een gebouw gedeeld wordt met andere bedrijven of instellingen, moeten de bovenstaande gegevens daarvan ook bekend zijn.*

Geef naast de aanrijtijden van de externe hulpverleningsdiensten ook aan of er bijzondere afspraken zijn gemaakt met brandweer en politie.

Bedrijf

Directeur :

Huismeester :

Sleutelhouder(s) :

Andere(n) :

Medegebruikers :

Omgeving

Instructie: Geef aan wie de contactpersonen zijn van bedrijven in de directe omgeving i.g.v. een ontruiming. Geef ook aan of en welke afspraken er zijn gemaakt over de eventuele opvang van personeel bij een ontruiming.

Contactpersonen buurbedrijven/instellingen bedrijf	naam	telefoonnummer
.....
.....
.....

Afspraken over opvang personeel bij een ontruiming:

.....
.....
.....

Alarmnummers

Intern :

Extern

Ambulance : 1-1-2.....

Brandweer : 1-1-2.....

Politie : 1-1-2.....

Beveiligingsbedrijf :

Aanrijtijden externe hulpverleners

Aanrijtijd ambulance : minuten

Aanrijtijd Brandweer : minuten

Aanrijtijd Politie : minuten

Bijzonderheden :

2.2 Personeel

Instructie:

Aantal werknemers: Geef aan hoeveel eigen werknemers er zijn, hoeveel personen er op elke verdieping aanwezig zijn en op welke tijdstippen zij aanwezig zijn. Geef ook het aantal minder-zelfredzame medewerkers aan.

Werktijden: Van iedere afdeling moet duidelijk zijn hoe de werktijden liggen. Hierbij moet ook aangegeven worden wat de mogelijkheden zijn voor overwerk en alleenwerk.

Receptie: (indien relevant) geef de werktijden en bezetting van de receptie weer.

Derden: Geef aan hoeveel personeel van derden, onder beheer van het eigen bedrijf, op welke tijdstippen aanwezig zijn. Hierbij valt te denken aan beveiligingsdienst, schoonmaakpersoneel, catering e.d. Vermeld tevens voor elke andere organisatie wie de contactpersoon is binnen het bedrijf. Geef ook het aantal minder-zelfredzame medewerkers van derden aan. Stel derden op de hoogte van de ontruimings-procedures.

Bezoekers: Geef aan hoe er wordt omgegaan met bezoekers en wie er verantwoordelijk is voor een bezoeker bij een incident. Hoeveel bezoekers zijn er maximaal op welke tijdstippen te verwachten? Wat zijn de activiteiten van deze bezoekers? Geef ook aan of er minder-zelfredzame bezoekers zijn.

Aantal medewerkers :
 Werktijden :
 Receptie :
 Derden :
 Bezoekers :

2.3 Gegevens gebouw

Houd overzicht over het beheer van de voorzieningen t.b.v. een ontruiming in uw bedrijf.

Bedrijfsstoffen

Instructie: Geef voor de hoofdaansluiting van gas, water en elektriciteit aan waar deze zich bevinden en wie de sleutelbeheerder is.

Gas

Hoofdaansluiting :
 Sleutelbeheerder :

Elektriciteit

Hoofdaansluiting :
 Sleutelbeheerder :

Water

Hoofdaansluiting :
 Sleutelbeheerder :

Bijzonderheden

Instructie: Geef aan of er in uw bedrijf brandgevaarlijke materialen worden opgeslagen en/of er gevaarlijke stoffen aanwezig zijn. Zo ja, benoem deze.

Brandgevaarlijke materialen	opslagplaats
.....
.....
.....

Gevaarlijke stoffen	opslagplaats
.....
.....
.....

Tekeningen

Instructie: Van alle bouwlagen dienen tekeningen beschikbaar te zijn. In ieder geval moeten de bouwkundige voorzieningen hierop duidelijk zijn aangeven. Gegevens die hier onder gevraagd worden kunnen eventueel ook op tekening aangegeven worden.

Tekeningen van het bedrijf: voeg bijlagen met tekeningen toe.

Bediening luchtbehandelingssysteem

Instructie: Geef aan waar de bediening zich bevindt en welke instructies er gelden.

Locatie bediening ventilatiesysteem :
 Instructies :

Liften

Instructie: Geef aan waar de bediening van de liften zich bevindt en waar onderhoudscontracten en keuringsrapporten te vinden zijn.

Locatie bediening liften :
Onderhoudsrapporten :
Keuringsrapporten :

Centrale deurbediening

Instructie: Geef aan waar de bediening van de centrale deur zich bevindt en welke instructies er gelden.

Locatie bediening centrale deur :
Instructies :

Vluchtwegen

Instructie: Geef aan hoe de vluchtwegen zijn aangeduid.

Vluchtwegen en nooduitgangen moeten voorzien zijn van goede, verlichte richtingsbordjes. De volgende bordjes zijn verplicht:

- Uitgang: pijl in kader (groen/ wit)*
- Nooduitgang: rennende figuur, pijl, deur (groen/ wit)*

De vluchtwegen en nooduitgangen die bij het uitvallen van de verlichting slecht zichtbaar zijn, zijn voorzien van een adequate noodverlichting.

Aantal en omvang van de nooduitgangen en vluchtwegen moeten in overeenstemming zijn met de eisen van de gemeente en brandweer. Deuren van nooduitgangen en deuren op het traject van de vluchtwegen moeten op eenvoudige wijze van binnen- uit naar buiten toe zijn te openen.

*Op strategische plaatsen, het liefst naast een toegangsdeur bijvoorbeeld in gangen en kantine, moet een overzichtelijke **plattegrond** hangen waarop de kortste vluchtwegen en de nooduitgangen zijn aangegeven. Vluchtwegen en nooduitgangen moeten vrij zijn van obstakels zoals kasten, plantenbakken, losse kapstokken e.d.*

Voor het type nooduitgangen zijn verschillende mogelijkheden. Overleg hierover met de brandweer. Schuif- en draaideuren voldoen niet als nooduitgang. In verband met beveiliging kan een nooduitgang worden voorzien van een bewakingssysteem, maar dit mag de werking van de nooduitgang nooit beïnvloeden.

Aanduiding vluchtwegen: zie tekeningen
Locatie noodverlichting: zie tekeningen
Locatie plattegronden: zie tekeningen

Verzamelpaats

Instructie: Geef aan waar het personeel zich moet melden bij een ontruiming.

Verzamelpaats(en) :

Brandmeldinstallatie (BMI)

Instructie: Bedrijven kunnen op grond van het Gebruiksbesluit verplicht zijn tot het installeren van een brandmeldinstallatie.

Geef aan wie de beheerder Brandmeldinstallatie is (voorheen Opgeleid Persoon) en waar de brandmeldinstallatie zich bevindt.

Beheerder BMI :
Locatie BMI : zie tekeningen

Ontruimingsalarminstallatie

Instructie: Bedrijven kunnen op grond van het Gebruiksbesluit verplicht zijn tot het installeren van een ontruimingsalarminstallatie.

Geef aan waar de ontruimingsalarminstallatie zich bevindt, hoe en door wie deze bediend mag worden en hoe het beheer is geregeld.

Bediener ontruimingsalarminstallatie :
Beheerder ontruimingsalarminstallatie :
Locatie ontruimingsalarminstallatie : zie tekeningen

Brandcompartimenten

Instructie: Bij de bouw zijn brandwerende scheidingen (wanden en deuren) aangebracht tussen verschillende delen. Geef op de tekeningen van het gebouw aan waar de brandwerende deuren en wanden zich bevinden.

Brandcompartimenten : zie tekeningen

Bluswatervoorzieningen

Instructie: Geef aan of de brandweer bij het blussen van een brand gebruik kan maken van een brandkraan of van een andere onuitputtelijke watervoorziening, bijvoorbeeld een rivier, haven, kanaal of sloot. Het is belangrijk dat deze watervoorziening altijd toegankelijk is.

Beschrijf hoe de situatie is bij uw bedrijf en waar deze voorziening zich bevindt. U kunt deze voorziening aangeven op de plattegrond van uw bedrijf.

Bluswatervoorzieningen : zie tekeningen

3 Ontruimingsorganisatie

Instructie: Vul hieronder de naam/namen in van de BHV'er(s) met hun taken. Indien er meer BHV'ers zijn, kunt u hieronder ook hun BHV-functie aangeven (bijvoorbeeld: hoofd BHV, ploegleider, BHV'er).

3.1 Overzicht BHV'ers

BHV'er	Afdeling	BHV-functie	BHV-taak
(naam)	Ontruimer Allround
(naam)	Ontruimer allround

3.2 Operationaliteit BHV'ers

Instructie: Geef aan binnen hoeveel minuten de BHV'ers ter plaatse moeten zijn bij een ontruiming.

Responstijd bij een ontruiming :.....minuten

3.3 Beschikbaarheid en aanwezigheid

Instructie: Zorg dat op een centraal punt bekend is welke BHV'ers aanwezig zijn in het gebouw. Zorg dat er ook BHV is bij activiteiten buiten de gangbare openingstijden.

4 Materialen t.b.v. de ontruiming

4.1 Alarmerings- en communicatiemiddelen voor de BHV

Instructie: Geef aan over welke alarmerings- en communicatiemiddelen de BHV kan beschikken en hoe het beheer is geregeld.

Alarmerings- en communicatiemiddelen

Beheer

4.2 Middelen om aanwezigen te alarmeren

Instructie: Geef aan hoe in uw bedrijf alarm kan worden geslagen als er een incident plaatsvindt. Denk hierbij vooral aan:

- het aanroepen van alle aanwezigen (in een klein bedrijf);
- een afgesproken codewoord wordt geroepen of verspreid via intercom/omroepinstallatie (om paniek te voorkomen onder klanten/gasten);
- een brandmeldinstallatie (met ontruimingssignaal: slow-whoop of met gesproken woord).

Wijze van alarmeren aanwezigen

4.3 Overige BHV- materialen

Als u geen apart BHV-plan heeft, kunt u hier ook de blusmiddelen, Eerste Hulp middelen en eventuele reddingsmiddelen en de persoonlijke beschermingsmiddelen voor de BHV opnemen.

Instructie: Geef aan welke blusmiddelen en Eerste Hulp-middelen in uw bedrijf aanwezig zijn. De blus- en Eerste Hulp-middelen moeten zijn voorzien van gezondheids- en veiligheidssignalering (bijvoorbeeld een bordje met het pictogram brandslanghaspel bij of boven de brandslanghaspel). Op een plattegrond van uw bedrijf moet met pictogrammen worden aangegeven waar deze middelen te vinden zijn. N.b. Op de cd-rom is een voorbeeldplattegrond opgenomen en zijn pictogrammen te downloaden voor gebruik in uw eigen plattegrond.

Houd overzicht over het beheer van de voorzieningen en BHV-materialen.

5 Instructies voor het personeel

Instructie: Geef aan alle werknemers minimaal voorlichting over:

- *wie de BHV'ers in het bedrijf zijn (zie 5.1);*
- *wat de taken van de BHV zijn (zie 5.1);*
- *hoe werknemers zelf moeten handelen als zij een ongeval of brand ontdekken (zie 5.2);*
- *hoe zij moeten handelen als het signaal tot ontruimen wordt gegeven (zie 5.3).*

5.1 Voorlichting over de BHV

Instructie: Besteed in de voorlichting aandacht aan de volgende zaken.

- *Geef per deel van het gebouw aan wie de BHV'er(s) in het bedrijf is/zijn.*
- *Geef aan welke BHV-taak de BHV'er vervult.*

In uw bedrijf kan een brand, ongeval of ander incident plaatsvinden. Om de gevolgen hiervan zo veel mogelijk te beperken, beschikt uw bedrijf over een of meer BHV'er(s). De BHV als totaal heeft de volgende taken:

 - *het verlenen van Eerste Hulp bij ongevallen;*
 - *het beperken en bestrijden van brand en het beperken van de gevolgen van ongevallen;*
 - *het alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen in het bedrijf.*

De taak 'Het onderhouden van verbindingen met diensten van buitenaf' kan bij de BHV worden neergelegd, maar is geen specifieke wettelijke taak voor de BHV. Het alarmeren van en samenwerken met externe hulpverleningsorganisaties is vervallen als specifieke BHV-taak. De werkgever kan deze taak wel bij de BHV neerleggen. Geef aan hoe dat in het bedrijf is geregeld.

5.2 Procedure voor het melden van een incident door een werknemer

Instructie: Geef de wijze van handelen door een werknemer weer als hij een brand of of ongeval ontdekt of zelf slachtoffer is.

Voorbeeld tekst: Meld het incident volgens de afspraken in het bedrijf. Er kan zich een situatie voordoen die zo dreigend is, dat u alleen nog uzelf en anderen in veiligheid kunt brengen en zo directe ernstige gevolgen kunt voorkomen. Doe, zodra het mogelijk is, dan alsnog een melding.

In bijlage 1 vindt u een voorbeeld van procedures voor werknemers. U kunt de procedures, indien nodig aanpassen aan de situatie in uw bedrijf.

5.3 Handelen bij een ontruiming

Instructie: Instrueer werknemers zich op de eigen werkplek op de hoogte te stellen van de volgende gegevens:

- *In welk gebouw, welke vleugel, welke bouwlaag en eventueel in welke ruimte bevind ik mij?*
- *Hoe alarmeer ik de BHV'er?*
- *Waar bevinden zich de dichtstbijzijnde blusmiddelen?*
- *Volgens welke procedure moet ik handelen als het ontruimingssignaal afgaat?*
- *Langs welke routes kan ik deze plek verlaten bij een incident?*

In bijlage 1 vindt u een voorbeeld van procedures voor werknemers. U kunt de procedures, indien nodig aanpassen aan de situatie in uw bedrijf.

5.4 Deelname aan voorlichting, instructie over ontruimen en ontruimingsoefeningen

Instructie: Houd per werknemer bij of hij de voorlichting en instructie over BHV en de procedures bij een incident heeft bijgewoond en aan welke ontruimingsoefeningen hij heeft deelgenomen.

5.5 Instructiekaarten en plattegronden

Instructie: In het bedrijf moeten één of meer instructiekaarten hangen met informatie over hoe de werknemer dient te handelen bij een brand of ongeval. Plattegronden waarop de vluchtwegen zijn aangeduid, vormen een zinvolle aanvulling op de instructiekaarten.

In uw bedrijf moeten voldoende instructiekaarten - minimaal één op elke verdieping, maar liefst in elke ruimte - hangen voor werknemers en bezoekers, waarop is aangegeven hoe te handelen bij een brand, ongeval of ontruiming. Op een instructiekaart moet een alarmnummer staan. Als er in uw bedrijf een intern alarmnummer bestaat dan vult u dit nummer in op de instructiekaart. Is er geen intern alarmnummer, dan vult u het externe alarmnummer 1-1-2 in op de instructiekaart. Instructiekaarten moeten hangen op herkenbare plekken, bijvoorbeeld bij de trappen, in een kantine en bij de receptie. Bestaat uw bedrijf uit meer verdiepingen of locaties dan geldt dit voor elke verdieping of locatie.

De cd-rom bevat een voorbeeldinstructiekaart en een voorbeeldplattegrond en een bestand met een aantal veel voorkomende pictogrammen.

6. Procedures voor de BHV

Instructie:

In veel bedrijven is een centraal punt met een telefoon waar een incident gemeld kan worden; het centrale telefoontoestel. Daar kunnen de BHV'er(s) opgeroepen worden en kan gebeld worden met externe hulpverleningsdiensten. Soms wordt de telefoon bemand door een receptionist of telefonist. In die bedrijven is het raadzaam om de receptionist(e) of telefonist(e) de bevoegdheid te geven om externe hulpverleningsdiensten te bellen en haar of hem instructies te geven voor het omgaan met de melding van een incident.

Als een bedrijf geen receptionist(e) of telefonist(e) heeft, moet een andere werknemer instructies krijgen om externe hulpverleningsdiensten te bellen. Bestaat uw bedrijf uit weinig medewerkers dan is het zinvol om alle medewerkers deze instructies te geven.

Medewerker(s) met de speciale taak om externe hulpverleners te alarmeren na een interne melding van een incident:

Naam:, telefoonnummer(s):

Naam:, telefoonnummer(s):

Bij grotere bedrijven met een complexere BHV-organisatie kunnen meerdere functies worden onderscheiden binnen de BHV. Naast BHV'ers kunnen er dan ook ploegleiders, hoofden BHV en een coördinator BHV zijn.

In bijlage 2 en 3 vindt u voorbeelden van procedures voor receptiemedewerkers en BHV'ers: wat wordt er verwacht van de receptie of centrale telefoon waar de melding binnenkomt en hoe verloopt de alarmering en inzet van de BHV. De procedures zijn beschreven in afloopschema's en kunnen nader worden ingevuld met bedrijfsspecifieke zaken. U kunt de procedures, indien nodig aanpassen aan de eigen situatie in.

7. Oefenen

Instructie: Vul in onderstaand schema in wanneer er een ontruimingsoefening in uw bedrijf heeft plaatsgevonden. Daarbij kan melding gemaakt worden van het soort incident dat is nagebootst, van vertoonde gebrek(en) en oplossing(en) daarvoor.

U bent wettelijk verplicht om regelmatig ontruimingsoefeningen te houden. Minimaal één keer per jaar ontruimingsoefening is een goede richtlijn.

Daarnaast moet u zorgen dat het opleidingsniveau van de BHV'ers op peil wordt gehouden zodat zij in noodsituaties adequaat kunnen optreden. Naast het regelmatig laten volgen van na- of bijscholing door de BHV'ers, kunt u door het regelmatig organiseren van oefeningen in het bedrijf de vaardigheden van de BHV'ers op peil houden. Houd oefeningen zoveel mogelijk in het bedrijfspannd of in een nagebootste situatie. Registreer deelname van medewerkers aan instructies en ontruimings-oefeningen.

Leg schriftelijk vast dat er is geoefend en zorg voor evaluatie van de oefening, zodat duidelijk is waar verbeteringen noodzakelijk zijn.

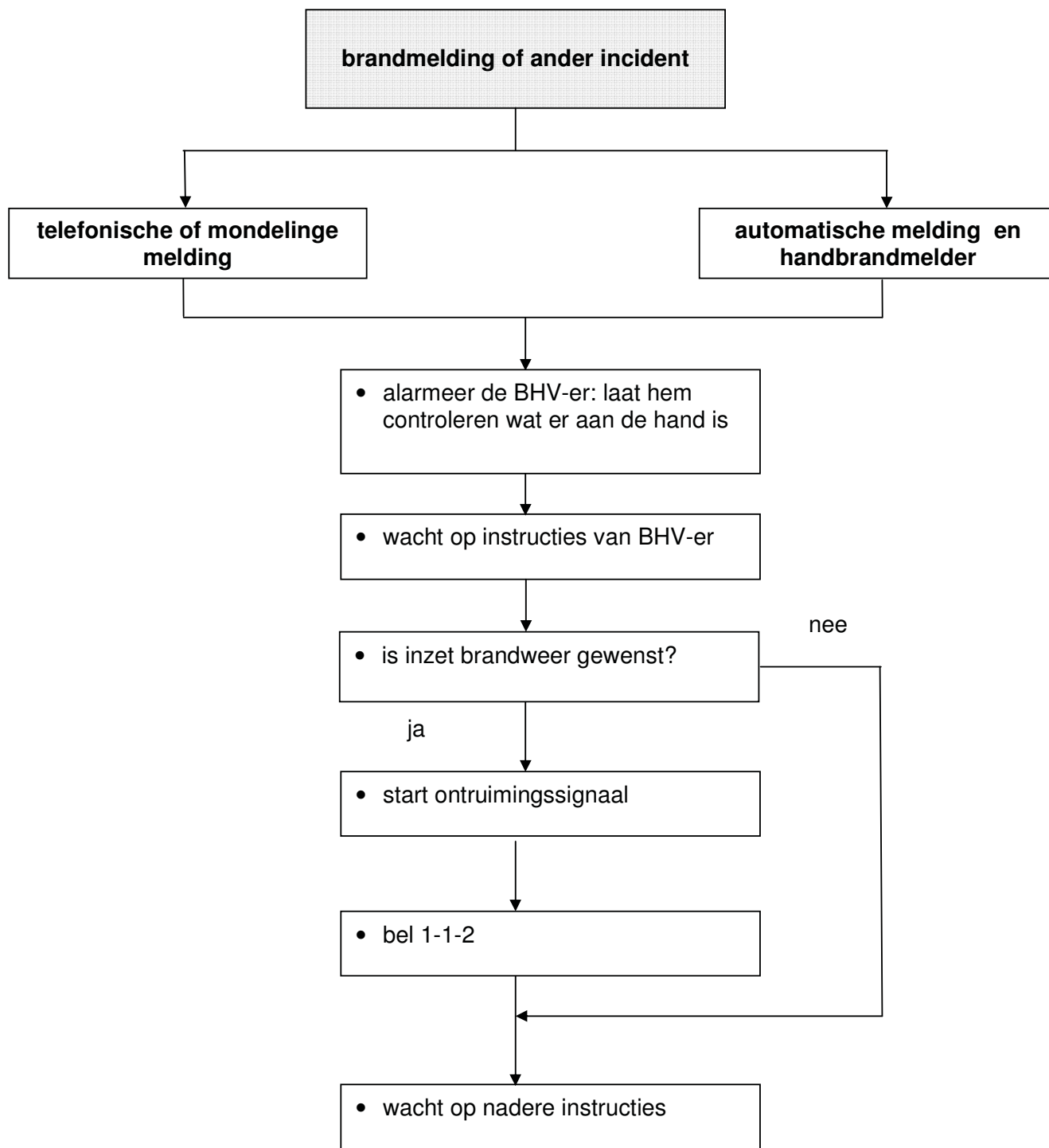
7.1. Registratie beheer ontruimingsoefeningen

ontruimingsoefeningen verricht					
Datum oefening	Soort incident	Vertoonde gebrek(en)	Welke oplossing(en) voor gebrek(en)	Wie pakt gebrek(en) aan	Datum oplossing(en) aangebracht

7.2. Evaluatie en rapportage

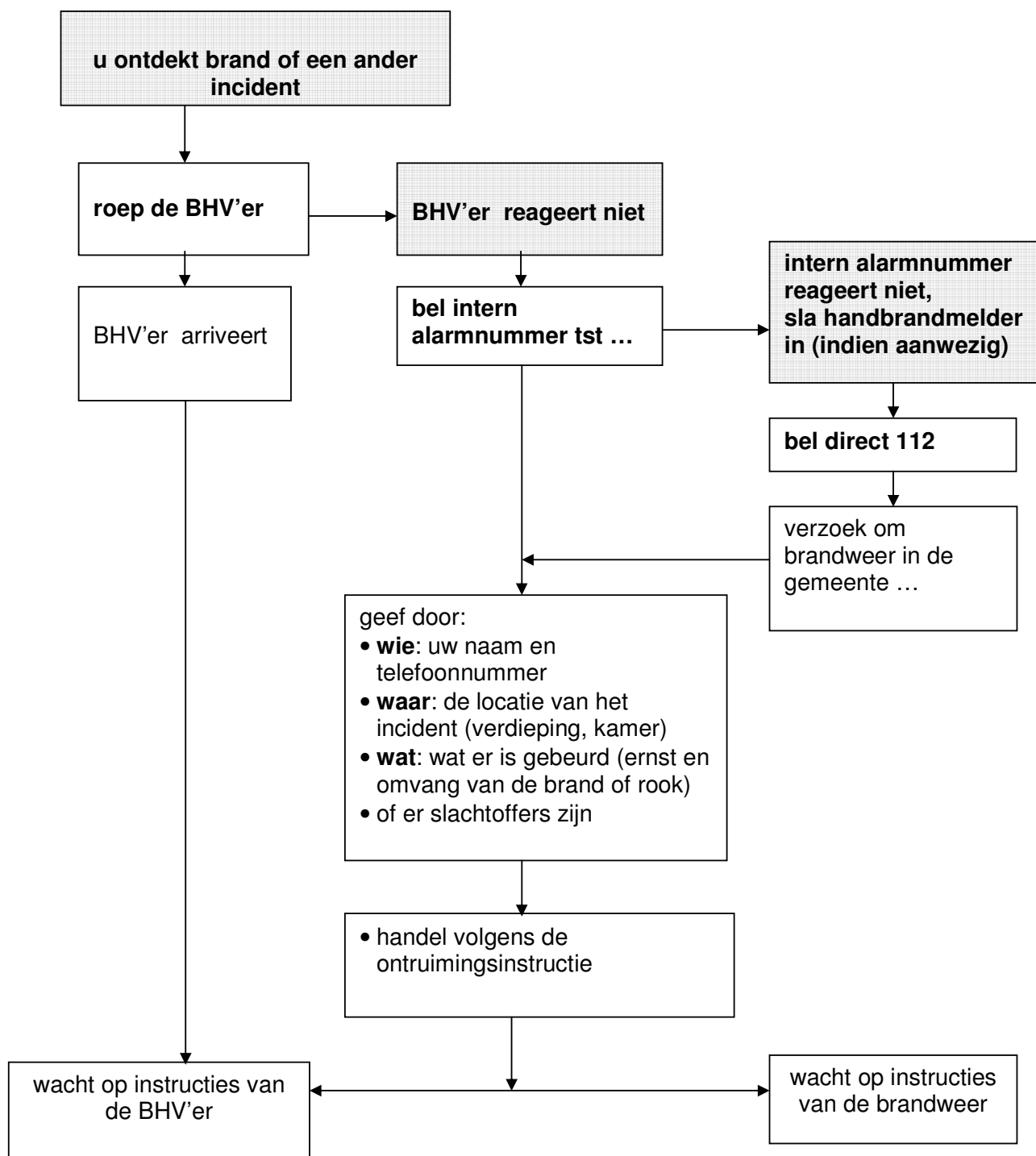
Instructie: Evalueer alle oefeningen. Bekijk of de instructies werkbaar zijn. Stel ze zonedig bij.

Bijlage 1 Voorbeeldprocedure/instructie receptiemedewerker
Reactie van de receptie/centrale telefoon op een brandmelding of ander incident dat tot een ontruiming kan leiden

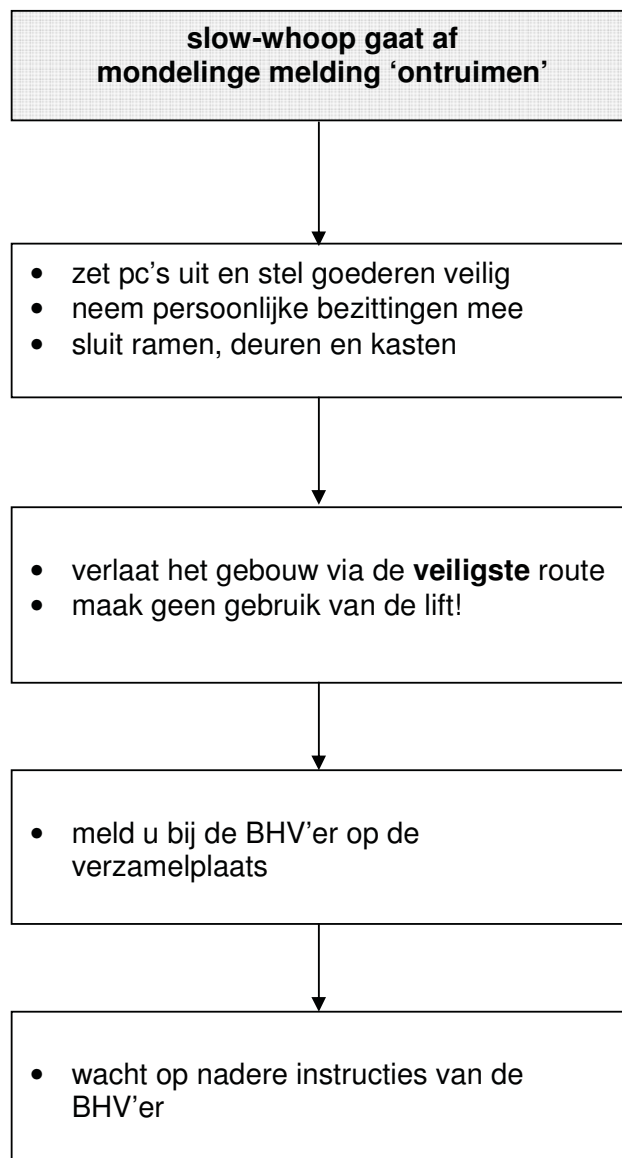


Bijlage 2 Voorbeeldprocedures/instructies werknemers

Instructie werknemers voor het melden van een incident

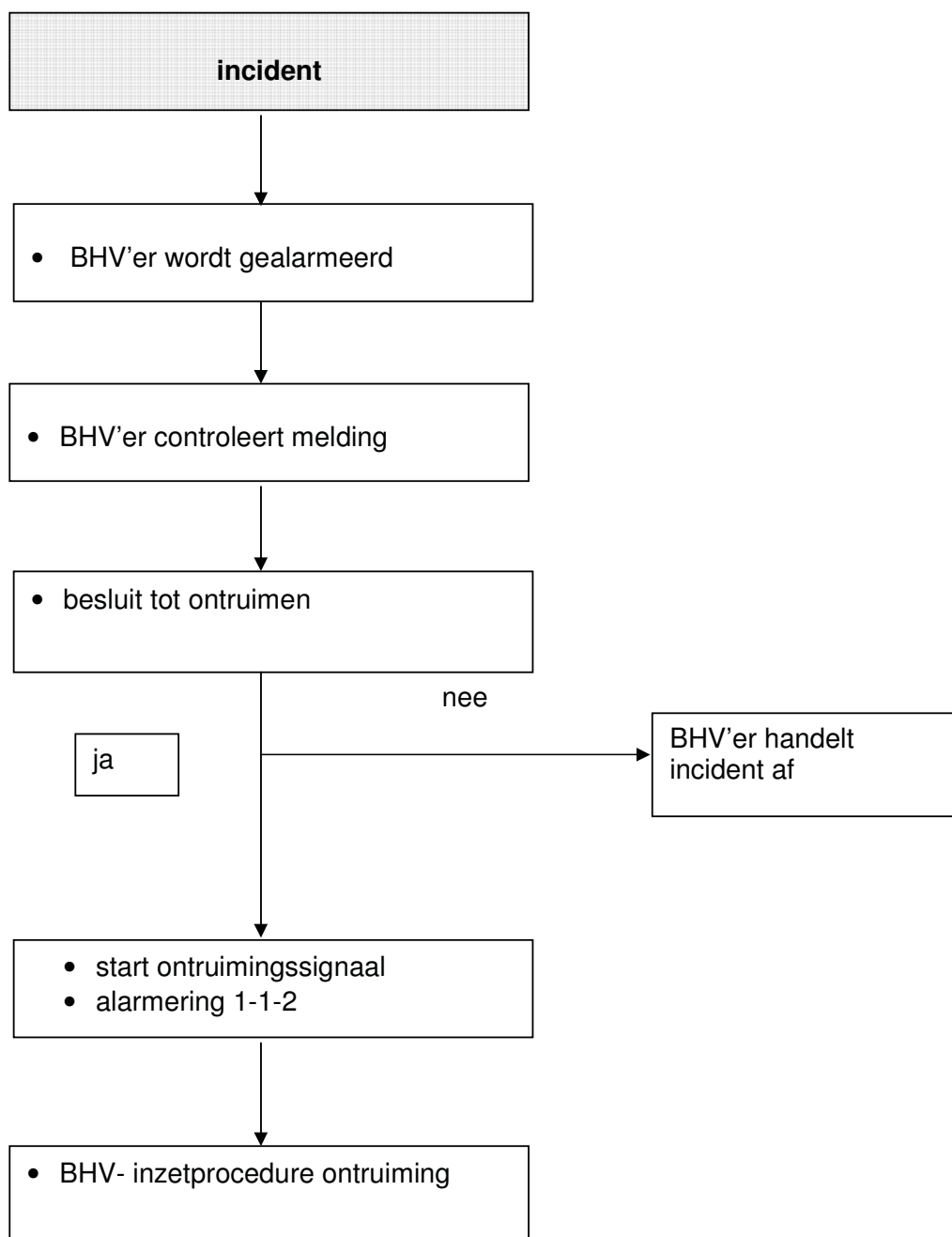


Instructie werknemers bij een ontruiming

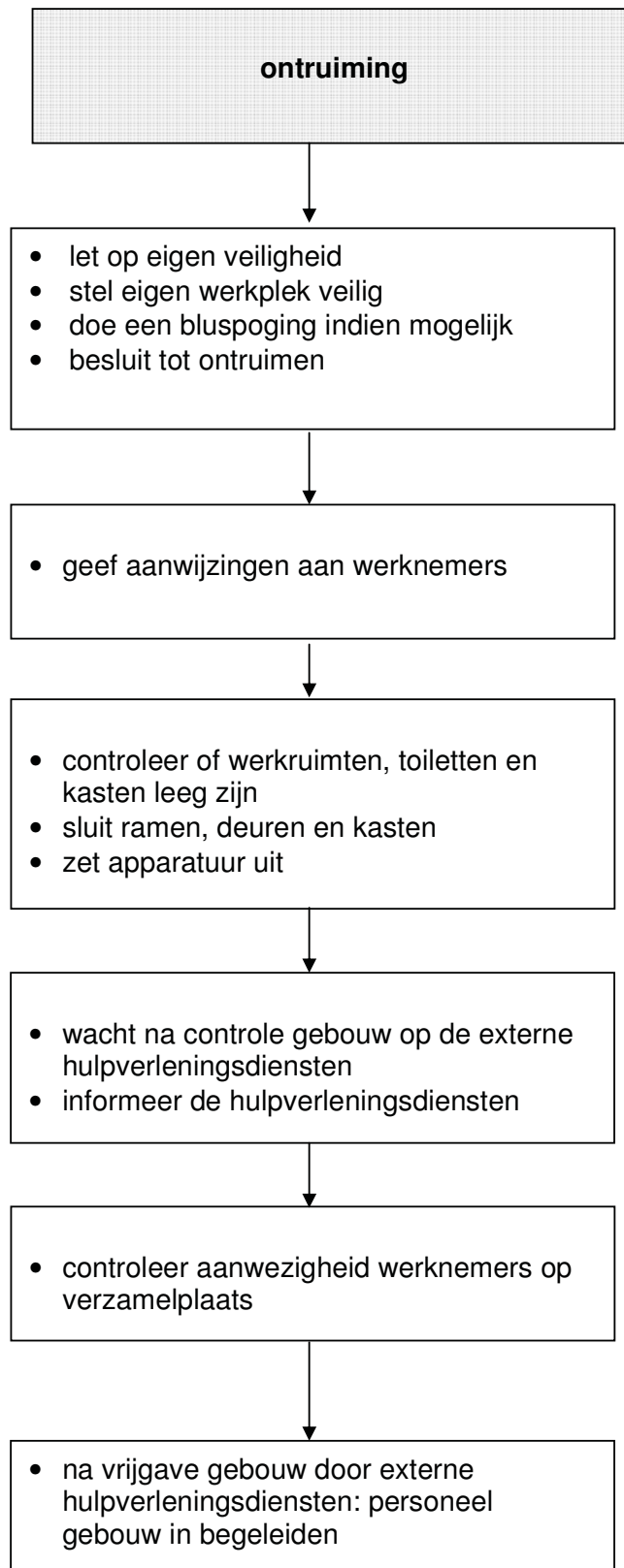


Bijlage 3 Voorbeeldprocedures/instructies BHV'ers

Alarmeringsprocedure BHV'ers

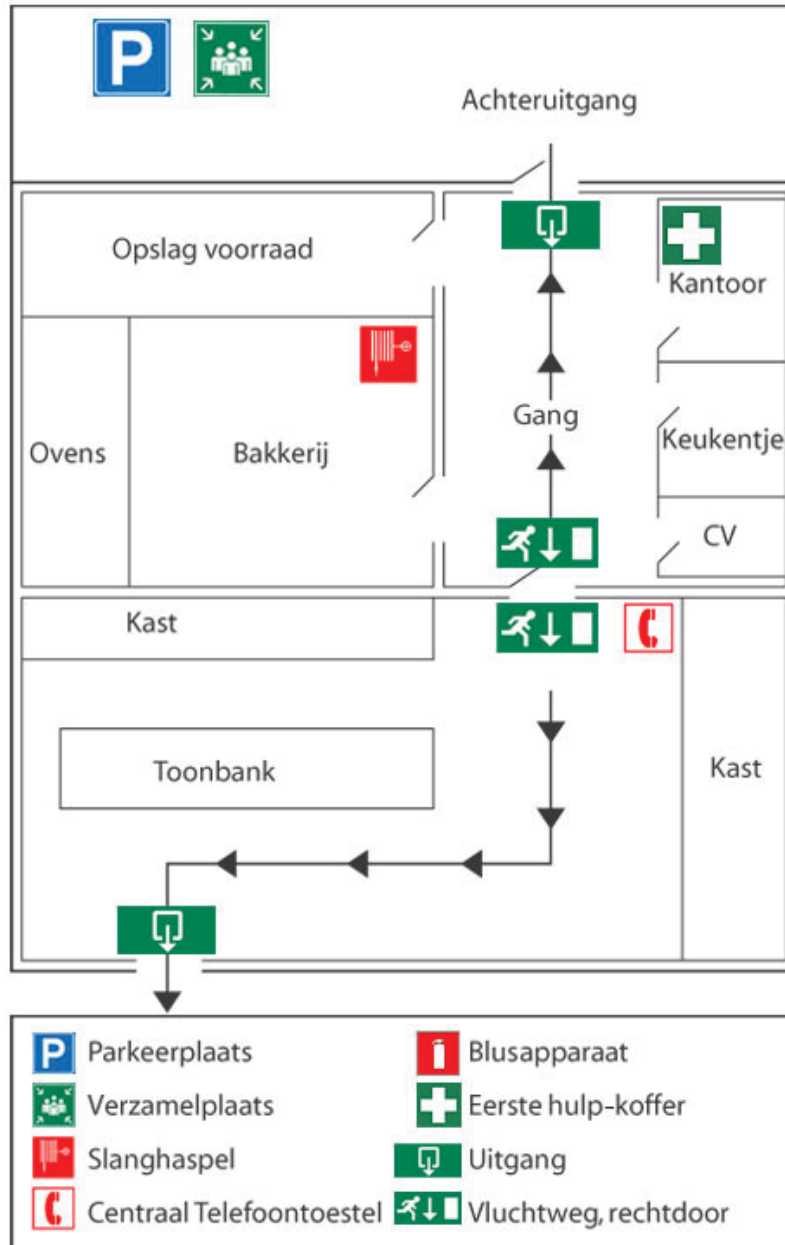


Inzetprocedure BHV'ers bij een ontruiming



Dit is een plattegrond van een bakkerij om u een beeld te geven van de wijze waarop met pictogrammen wordt gewerkt op een plattegrond.

Voorbeeldplattegrond¹



Deze bakkerij beschikt over 1 slanghaspel en een Eerste Hulp-koffer. De telefoon hangt in de winkelruimte. De voor- en achteruitgang zijn tevens nooduitgangen en worden aangegeven met transparantverlichting. Tevens is met transparantverlichting de vluchtrichting aangegeven tussen beide compartimenten. Achter de winkel ligt de parkeerplaats, die als verzamelplaats gebruikt kan worden bij een ontruiming.

¹ Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

Voor de plattegrond van uw eigen bedrijf kunt u gebruikmaken van de onderstaande pictogrammen.

Pictogrammen¹

	Eerste Hulp-koffer
	(Centraal) telefoontoestel/receptie
	Brandtelefoon
	Brandblusser
	Slanghaspel
	Schadelijke stoffen
	Parkeergelegenheid
	Verzamelpaats

¹ Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

Vluchtroute aanduiding	
	Pictogram voor richtingsverandering van de vluchtrichting
	Pictogram voor vluchtrichting rechtdoor
	Pictogram voor richtingsverandering van de vluchtrichting
Aanduiding uitgang	
	Pictogram voor de aanduiding van een uitgang
	Pictogram voor de aanduiding van een uitgang
	Pictogram voor de aanduiding van een uitgang

Lesbrief Ontruiming

Handleiding Ontruimen moet je oefenen

De publicatie 'Handleiding Ontruimen moet je oefenen' is bedoeld om werknemers voor te lichten over ontruimen en de procedures die zij *zelf* moeten volgen bij een ontruiming. De voorlichting kan door de organisatie zelf, de brandweer of door BHV-opleiders worden gegeven. Hiervoor kunnen onder andere de powerpointpresentatie, film en voorbeelden op de cd-rom gebruikt worden. De voorlichter bepaalt zelf wat hij gebruikt. Onder het kopje 'Mogelijk te gebruiken bestanden op cd-rom' en het kopje 'Tips' reiken we u enige ideeën aan.

Aantal deelnemers

Er kan aan een grote groep voorlichting worden gegeven. De groepsgrootte is afhankelijk van de beschikbare ruimte en tijd.

Duur van de bijeenkomst

1 à 1,5 uur.

Benodigde middelen

- Handleiding 'Handleiding Ontruimen moet je oefenen'.
- Cd-rom met Powerpointpresentatie en film Ontruiming. Op de cd-rom staan:
 - een Powerpoint_presentatie
 - de film 'Ontruiming'.Beide bestanden moeten worden gekopieerd naar de harde schijf van uw pc en samen in een map worden gezet. Alleen op deze wijze kan de film (via een hyperlink) worden getoond in de presentatie Voorlichting en instructie over ontruiming'. U kunt de film natuurlijk ook afspelen buiten de Powerpointpresentatie als via bijvoorbeeld windows mediaplayer.
- beamer en pc/laptop.

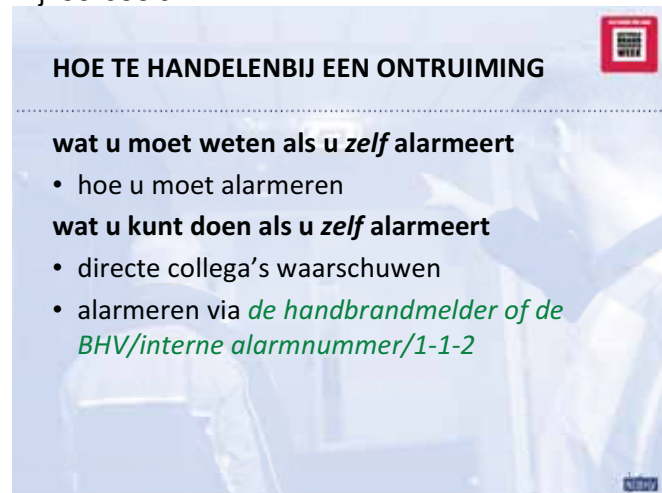
Mogelijk te gebruiken bestanden op cd-rom

- Relevante wet- en regelgeving
- pdf Gebruiksbesluit
- De tien mythen ontkracht (onderzoek NIFV)
- Voorbeeldprocedures/instructies receptiemedewerker
- Voorbeeldprocedures/instructies werknemers
- Voorbeeldprocedures/instructies BHV'ers
- Voorbeeldontruimingsplan
- Wegwijzer oefenen
- Achtergrondinformatie over ontruimen
- Voor de zorg:
 - Checklist zorginstellingen (ministerie VROM)
- Quickwins voor zorginstellingen (ministerie VROM)

Sheets

In de Powerpointpresentatie wordt aangegeven wanneer specifieke gegevens kunnen worden ingevuld. Dit wordt aangegeven doordat de teksten in het groen en cursief staan.

Bijvoorbeeld:



Indien beschikbaar, kunt u foto's en filmpjes van het eigen bedrijf invoegen. U kunt de presentatie dus geheel op maat maken.

Tips voor het verzorgen van een voorlichtingsbijeenkomst

Betrek de directie en de BHV bij de voorlichting en laat hen, indien mogelijk, aanwezig zijn.

Probeer de deelnemers aan de bijeenkomst zoveel mogelijk actief te betrekken door hun antwoord te laten geven op de vragen over de specifieke situatie in hun organisatie.

U kunt onderstaande vragen gebruiken als leidraad bij het geven van de voorlichting.

- Welke verplichtingen hebben werkgevers en werknemers m.b.t. ontruimen?
- Welke rol speelt de BHV bij een ontruiming?
- Zijn er gegevens bekend over brand en ontruiming in de eigen organisatie?
- Waarom, wanneer en hoe moet worden ontruimd?
- Hoe herkent men een vluchtroute? Waar vindt u de vluchtwegaanduidingen in het eigen gebouw?
- Wat is een verzamelplaats? Hoe wordt de verzamelplaats aangeduid? Waar is/zijn onze verzamelplaats(en)?
- Wie zijn onze BHV'ers? Hoe worden ze gealarmeerd? Hoe moeten we omgaan met instructies van de BHV?
- Wat moet u weten als u reden tot ontruimen ontdekt? Wat kunt u doen? Wat moet u weten als het ontruimingssignaal wordt gegeven? Wat kunt u doen?

Vat ter afsluiting de juiste procedures nog eens samen en verwijst naar de BHV'ers voor verdere vragen.

In dit document worden de competenties van de BHV'er beschreven. Tevens worden mogelijke opleidingsprofielen aangegeven.

Opleidingsprofiel bedrijfshulpverlener¹

Algemene regels alarmering en veilig optreden als BHV'er

De BHV'er kan:

- kan de algemene hulpverleningsregels toepassen;
- is bekend met de regels voor het melden en alarmeren en met de communicatiemiddelen die in het bedrijf worden gebruikt.

Eerste Hulp

De BHV'er kan

- de juiste maatregelen nemen ten behoeve van zijn eigen veiligheid en die van het slachtoffer.
- Eerste Hulp verlenen bij de meest voorkomende letsels:
 - uitwendige wonden en ernstige uitwendige bloedingen
 - brandwonden
 - botbreuken, ontwrichtingen en wervelletsel
 - kneuzingen en verstuikingen
 - oogletsel.

Indien uit de RIE blijkt dat er binnen het bedrijf kans is op levensbedreigende situaties dient de BHV'er te beschikken over vaardigheden om Eerste Hulp te bieden bij levensbedreiging.

De BHV'er kan

- de basale reanimatie toepassen en de AED op juiste wijze gebruiken.
- handelen bij situaties die het leven kunnen bedreigen, namelijk:
 - verslikking
 - shock
 - acute ziekten/aandoeningen.

Het beperken en het bestrijden van brand

- De BHV'er weet wat brand is en hoe brand kan worden geblust.
- De BHV'er weet wat een BHV'er moet doen in geval van brand:
 - alarmeren
 - branduitbreiding voorkomen
 - blussen.

De BHV'er kan

- veilig optreden bij rook, hitte en op een veilige wijze deuren openen.
- het juiste blusmiddel gebruiken bij een brand.
- een vaste stoffenbrand en/of een vloeistofbrand en/of een gasbrand bestrijden.

Ontruiming

- De BHV'er de voorzieningen om een gebouw op een veilige wijze te ontruimen, de regels die gelden voor het ontruimingsplan en de alarmerings- en ontruimingsprocedures.
- De BHV'er kent de voorzieningen om een gebouw op een veilige wijze te ontruimen, de regels die gelden voor het ontruimingsplan en de alarmerings- en ontruimingsprocedures.
- De BHV'er kan:
 - handelen volgens de algemene ontruimingsprocedure bij het afgaan van het ontruimingssignaal.
 - handelen volgens de gedragsregels voor de BHV'er tijdens het ontruimen.
 - aanwijzingen geven aan medewerkers en derden.
 - werkplekken en algemene ruimtes controleren.
 - informatie verstrekken aan en samenwerken met externe hulpverleningsdiensten.
- kent de algemene afspraken over de opvang van medewerkers en derden op de verzamelplaats.
- kent de algemene afspraken over het verlenen van nazorg aan medewerkers en derden.

Mogelijke opleidingsprofielen

Onderstaand overzicht kan behulpzaam zijn om de opleiding voor BHV'ers verder vorm te geven, volgens een modulaire opbouw:

Kleine bedrijven zonder specifieke restrisico's	BHV instructie voor micro-bedrijven Deze bestaat uit de volgende onderdelen: <ul style="list-style-type: none">• Niet-spoedeisende Eerste Hulp• BHV Instructie Brandbestrijding en Ontruiming
Grote bedrijven en bedrijven met specifieke restrisico's	Basisopleiding BHV
	• Niet-spoedeisende Eerste Hulp
	• Spoedeisende Eerste Hulp
	• Brandbestrijding
	• Ontruiming
	Aanvullende opleidingen afhankelijk van de specifieke risico's
	• BHV Adembescherming
	• BHV Bronbestrijding
	• BHV in de petrochemische industrie
	• BHV Eerste Hulp gevaarlijke stoffen
	• BHV Procedure gevaarlijke stoffen
	• Beheerder Brandmeldinstallatie
• Ploegleider BHV	
• Ploegleider BHV Beheer	
• Coördinator/Hoofd BHV	

¹ Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

Modulaire opleidingsstructuur BHV 2009



onderwerp	inhoud	certificering	duur	
Voorlichting & Instructie	Voorlichting over de Bedrijfshulpverlening	Bewijs van deelname	BHV voorl. & Instr. (6 u)	2 uur
	BHV instructie (B&O) - instructie Brandbestrijding - instructie Ontruiming	Bewijs van deelname		4 uur
Basisopleidingen BHV	Eerste Hulp: Niet spoedeisend	BHV NEH	Diploma BHV Allround (16 u)	4 uur
	Eerste Hulp: Spoedeisend: - reanimatie - AED	BHV SEH		4 uur
	Brandbestrijding - soorten brandblussers afhankelijk van bedrijf - m.n. praktijkoefeningen	BHV Brand- bestrijding		4 uur
	Ontruiming - afhankelijk gebouw, doelgroep - m.n. praktijk oefenen ontruimen	BHV Ontruiming		4 uur

onderwerp	inhoud	certificering	duur
Aanvullende BHV opleidingen	BHV Adembescherming - gidsen - informeren Brandweer	BHV Adembe- scherming	2,5 dag
	BHV Bronbestrijding - Bron- en brandbestrijding industrie	BHV Bron- bestrijding	1,5 dag
	BHV in de petrochemische industrie - BHV Adembescherming - BHV Bronbestrijding	BHV in de petrochemi- sche industrie	4 dagen
	BHV Eerste Hulp gevaarlijke stoffen - EH bij ongevallen	BHV EH gevaarlijke stoffen	4 uur
	BHV Procedure gevaarlijke stoffen - BHV informatie bij werken met gevaarlijke stoffen	BHV Gevaarlijke stoffen	8 uur
	Beheerder Brandmeldinstallatie (BMI) - Beheer, onderhoud van BMI	Beheerder BMI	1,5 dag
Operationeel leiding geven Beheer Beleid BHV	Ploegleider BHV - operationeel leidinggeven - BHV ploeg	Ploegleider BHV	2 dagen
	Ploegleider BHV Beheer - locatieverantwoordelijke - BHV (beheer)plannen	Ploegleider Beheer BHV	3 dagen
	Coördinator/hoofd BHV - beleid - medezeggenschap - kwaliteit BHV	C/H BHV	2 dagen

Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

Deze wegwijzer bevat tips voor het houden van oefeningen.

Wegwijzer oefenen¹

In deze wegwijzer worden aanwijzingen gegeven voor het oefenen in fasen. Ook worden een aantal suggesties gedaan voor het houden van een communicatieoefening en een praktijkoefening. Een communicatieoefening wordt gebruikt om te toetsen of BHV'ers en/of overige werknemers op de hoogte zijn van de procedures bij een incident. In een praktijkoefening worden de procedures daadwerkelijk geoefend in de praktijk.

1. Oefenen in fasen

Afhankelijk van de aard, grootte en ligging van uw bedrijf kunt u het oefenen van de ontruimingsprocedures splitsen in meerdere fasen. Gebruik de procedures of instructiekaarten als uitgangspunt voor de oefeningen. Houd de oefeningen zo eenvoudig mogelijk.

Oefening fase 1: het personeel wordt ingelicht over dag en tijd

Na de communicatieoefening wordt het personeel voor het eerst geconfronteerd met een daadwerkelijke ontruiming. Door plaats en tijd bekend te maken is deze fase de eenvoudigste. In de praktijk is namelijk gebleken dat de personeelsleden zich op deze situatie zullen gaan voorbereiden. Het BHV-plan wordt weer eens uit de kast gehaald en de taken worden weer eens bestudeerd. Dit heeft tot gevolg dat iedereen weer goed op de hoogte is.

Beperk in dit stadium de ontruiming tot een gedeelte van het bedrijf, zoals een etage of een paviljoen met als deelnemers het geïnstrueerde personeel. Goed controleerbaar is nu hoe bijvoorbeeld een ontruimingsploeg (indien voorhanden) zijn werkzaamheden opbouwt en coördineert, hoe functioneel het ontruimingssignaal is, hoe op een eerste verzamelplaats de controle uitgevoerd wordt.

Bij een oefening fase 1 zijn de deelnemers de personen die werkzaam zijn op de betreffende etage/afdeling én de BHV'ers. Bij deze oefening kan gekozen worden voor een gedeeltelijke ontruiming bijvoorbeeld een ontruiming van (een gedeelte van) een verdieping. Het incident kan, bijvoorbeeld, een brandje zijn in een prullenbak op een van de kamers/kantoren. Geef hierbij aan hoever de rook zich verspreid heeft zodat gedeeltelijke ontruiming noodzakelijk is.

Omdat de oefening kleinschalig is kunt u zelf als waarnemer optreden. Aan het eind van deze oefening is het belangrijk, zeker om het personeel gemotiveerd te houden, een evaluatie te houden. Tijdens deze evaluatie kunnen de ervaringen van het personeel tijdens deze ontruiming aanleiding zijn om het plan aan te passen. Zorg er voor dat de evaluaties opgeslagen worden in het archief van de BHV.

Oefening fase 2: het personeel wordt ingelicht over de dag of week

Bij deze fase wordt het tijdstip van de oefening niet vermeld. Ook hier heeft de praktijk uitgewezen dat de personeelsleden zich terdege op de ontruimingsoefening zullen voorbereiden. Evenals bij fase 1 dient men ook nu een op handen zijnde

¹ Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

ontruimingsoefening aan het personeel kenbaar te maken. Bij een oefening fase 2 gaat u de ontruiming verder uitbreiden tot een hele vleugel of afdeling. De deelnemers zijn de personen die werkzaam zijn op betreffende vleugel of afdeling en de personen die algemeen een taak hebben in het ontruimingsplan.

Het incident kan, bijvoorbeeld, zijn dat er een gaslekage is. Beperk de oefening tot het testen van de ontruimingsprocedure. In deze fase is het aan te bevelen dat u met minimaal twee waarnemers werkt. Als er meerdere BHV'ers in het bedrijf zijn, laat BHV'ers van andere afdelingen dan optreden als waarnemer. Hiervoor moet u personen kiezen die goed op de hoogte zijn van het ontruimingsplan. Op de cd-rom is een voorbeeld van een waarnemersformulier opgenomen. Afhankelijk van de oefendoelen kunnen er aandachtspunten wijzigen. Werk bij een oefening altijd zo realistisch mogelijk. Aan het einde van de oefening is het belangrijk een goede evaluatie te houden. Zorg er voor dat de evaluaties opgeslagen worden in het archief van de BHV.

Oefening fase 3: het personeel wordt niet ingelicht

Bij deze stap worden de gebruikers van het bedrijf niet ingelicht. Alleen de directie is op de hoogte van de oefening. Het is mogelijk om een observator van de brandweer of een adviesbureau in te schakelen om de oefening te begeleiden en te evalueren. Indien de evaluatie daartoe aanleiding geeft dient u het plan of de organisatie aan te passen. In deze fase is sprake van volledige ontruiming van het bedrijf. Het is dan mogelijk het plan op effectiviteit en functionaliteit te toetsen. Belangrijke aspecten zijn:

- de wijze waarop alle gebruikers het bedrijf verlaten;
- de controle op de verzamelplaats buiten het bedrijf;
- de begeleiding van niet-zelfredzamen en bezoekers.

Het kan nuttig zijn in dit stadium ook de brandweer en andere hulpverleningsdiensten te betrekken in de oefening.

Bij oefeningen in de derde fase kunt u uitgaan van een scenario afgeleid van de retrisico's en de specifieke risico's in uw bedrijf. Een oefening moet zo realistisch mogelijk zijn. Om dit te bereiken kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van een tijdschema, maar ook van hulpmiddelen zoals een rookmachine, lichteffecten, eventueel Lotus- slachtoffers en dergelijke.

Waarnemers moeten duidelijkheid hebben over hun taak. Het is noodzakelijk dat zij voldoende observatieformulieren en schrijfmateriaal bij zich hebben en zij moeten als zodanig herkenbaar zijn.

Goed overleg is van groot belang. Dit is zeker het geval bij een oefening in fase 3. Er moet zeker overleg gepleegd worden met de beheerder van het bedrijf, de oefenleiding, de waarnemers, de brandweer, de politie en de ambulance. Daarnaast kan het nuttig zijn de pers vooraf te informeren. In grote bedrijven is het aan te bevelen om een apart verbindingsnet voor de ensceneringploeg en de waarnemers vast te stellen.

De veiligheid moet altijd gewaarborgd worden. Daar moeten voorzorgsmaatregelen voor getroffen worden. Zo moet worden afgesproken hoe te handelen, voor het geval er zich werkelijk een incident of ongeval voordoet tijdens de oefening ('no play'). Aan het einde van de oefening is het belangrijk een goede evaluatie te houden. Zorg er voor dat de evaluaties opgeslagen worden in het archief van de BHV.

Oefening fase 4: het personeel wordt niet ingelicht en de oefening is onverwacht

Ook in deze laatste fase van de oefeningcyclus worden de gebruikers van het bedrijf niet ingelicht. De uitgangspunten en werkwijze zijn dezelfde als bij oefening fase 3, met dien verstande dat deze oefening uitgaat van een specifiek incident, zoals een grote brand met als complicatie bijvoorbeeld het wegvallen van één van de vluchtwegen of het niet beschikbaar zijn van elektriciteit. Vergelijk het eerder genoemde scenario met

de gaslekke. Als extra handicap kunt u bijvoorbeeld één van de trappenhuizen ontoegankelijk maken door het gaslek te ensceneren in een kamer/kantoor in de nabijheid van het trappenhuis.

U dient goed te (laten) letten op de wijze van ontruiming aangezien het incident wat groter is, één van de vluchtwegen afgesloten is en er wellicht juist door deze combinatie in de oefening paniek ontstaat bij de gebruikers van het pand.

Een oefening in fase 4 heeft alleen maar zin als de bedrijfshulpverleningsorganisatie én het personeel voldoende op de hoogte zijn van de taken die vervuld moeten worden. Mocht dat nog niet bekend zijn, dan bieden de oefeningen uit de eerdere fasen voldoende uitdaging voor de organisatie. Verder is het voor een oefening van deze omvang raadzaam om geassisteerd te worden door een extern adviesbureau of door de gemeentelijke brandweer.

Aan het einde van de oefening is het belangrijk een goede evaluatie te houden. Zorg er voor dat de evaluaties opgeslagen worden in het archief van de BHV.

2. Voorbeeld van een communicatieoefening

Een communicatieoefening wordt gebruikt om te toetsen of BHV'ers en/of overige werknemers op de hoogte zijn van de procedures bij een incident. Praktisch kunt u dit doen door uw bedrijf op 'papier' te laten ontruimen. Maak een keuze uit de scenario's (uit het BHV plan) die tot een ontruiming kunnen leiden. Geef op de plattegrond van het bedrijf aan wat voor calamiteit heeft plaatsgevonden en laat de deelnemers opschrijven/vertellen wat voor actie zij ondernemen.

Doel van de oefening

Voorbeelden van oefendoelen.

Toetsen of:

- de alarmering intern en/of extern volgens de alarmeringsprocedure verloopt
- de inzet van de BHV volgens de inzetprocedure verloopt
- werknemers de eigen werkplek veilig achterlaten
- er veilige vluchtwegen worden gebruikt
- de melding op de verzamelplaats volgens de procedure verloopt

Beperk het aantal doelen per oefening. Zorg dat u de doelen die u wilt testen ook daadwerkelijk kunt beoordelen.

Doelgroep

Alle bedrijfshulpverleners of een deel daarvan.

Oefenscenario

Een incident wordt 'op papier' voorgelegd aan (een deel van) alle BHV'ers. Maak gebruik van een plattegrond van een (deel) van het bedrijf om een betere voorstelling te kunnen maken hoe het gekozen scenario zich ontwikkelt en wat de acties zijn van de (bedrijfs)hulpverleners. De calamiteit moet voor deze oefening niet te complex zijn. Het bedrijf moet dus 'op papier' worden ontruimd. De bedrijfshulpverleners moeten opschrijven welke acties ze zouden ondernemen.

Voorbeeld: Op het centrale punt/ de receptie wordt gemeld dat er brand is ontstaan in het archief. De receptionist/ telefonist geeft de melding door aan de BHV.

Vragen:

- Hoe ziet de ontruimingsprocedure van de BHV eruit?
- Wat zijn uw taken?
- Hoe en wat communiceert u met de andere bedrijfshulpverleners?
- Hoe en wat communiceert u met het overige personeel?
- Tot hoever wordt besloten om het bedrijf te ontruimen?

Vorbereiding

Inplannen van de betrokken bedrijfshulpverleners. Andere voorbereiding is niet nodig. De oefenleider kan tijdens de oefening zelf als waarnemer optreden.

Externe hulpverleners

De externe hulpverleners hoeven van een communicatieoefening niet op de hoogte te worden gebracht.

Evaluatie

Herhaal het doel van de oefening. Toets of de taken en instructies bij de BHV'ers duidelijk zijn en of de onderlinge communicatie op elkaar is afgestemd. Geconstateerde problemen moeten schriftelijk worden vastgelegd. Gebruik hiervoor een evaluatieformulier (zie cd-rom). Mocht blijken dat de communicatie stroef en dus niet effectief verloopt en dat de taken/instructies niet goed bekend zijn bij de deelnemers, dan zal een herinstructie van de betrokkenen moeten plaatsvinden. Eventueel kunnen de procedures worden aangepast.

Nazorg

Stel vast hoe en wanneer geconstateerde problemen worden opgelost.
Stel indien nodig het BHV-plan bij.

3. Voorbeeld van een ontruimingsoefening (Praktijkoefening)

In een praktijkoefening worden de procedures daadwerkelijk geoefend in de praktijk.

Doel van de oefening

Het toetsen van ontruimingsprocedures en –instructies, met name:

- ontruimingssignaal is hoorbaar en herkenbaar in het gehele bedrijf
- bedrijfshulpverleners en hun taken zijn bekend bij overige personeel
- externe hulpverleners worden op juiste wijze gealarmeerd
- juiste afstemming van werkzaamheden van bedrijfshulpverleners en andere personen die een functie hebben bij een ontruiming
- juist gebruik van vluchtwegen zoals aangegeven op plattegronden
- juiste wijze van gebruik verzamelplaats
- juiste wijze van registratie van personen op verzamelplaats.

Beperk het aantal doelen per oefening. Zorg dat u de doelen die u wilt testen ook daadwerkelijk kunt beoordelen.

Doelgroep

Alle medewerkers worden betrokken bij de ontruimingsoefening en zijn vooraf ingelicht over het tijdstip van de oefening.

Oefenscenario

Kies een scenario waarbij een gedeelte van het bedrijf moet worden ontruimd en werk dat uit in een oefening. Voorbeeld: een kleine brand op een kantoor of een gaslek in een kantine. Er kan tevens gekozen worden voor één of twee slachtoffers.

Bijvoorbeeld: Bij de receptie wordt door de man van de technische dienst gemeld dat in de werkplaats bij het lassen brand is ontstaan; de receptioniste geeft de melding door aan de brandweer. Vragen: Hoe en door wie wordt de ontruimingsprocedure gestart, tot hoe ver wordt er besloten het bedrijf te ontruimen?

Vorbereiding

De volgende zaken moeten goed geregeld worden:

1. Alle medewerkers (inclusief bedrijfshulpverleners) worden vooraf op de hoogte gebracht van:
 - de datum en de tijd van de oefening
 - hoe lang de oefening maximaal duurt
 - in welke ruimte het incident (bijvoorbeeld het brandje) is
2. Met de bedrijfshulpverleners wordt tevens vooraf afgesproken:
 - het tijdstip van de evaluatie/ nabespreking van de oefening
 - Advies: evalueer (vrijwel) direct na het einde van de oefening.
3. Met 'de slachtoffers' wordt afgesproken:
 - wat ze moeten doen, waar ze zich bevinden, wat de verwondingen zijn, wat ze tegen de bedrijfshulpverleners mogen zeggen.

4. Waarnemer(s):

Afhankelijk van de omvang van de oefening kan de oefenleider gebruik maken van een of meer personen die op de hoogte is/zijn van het BHV-plan en de BHV-taken. Zij kunnen tijdens de oefening optreden als waarnemer. Gebruik hiervoor bijvoorbeeld het evaluatieformulier en het waarnemersformulier van de cd-rom en gele briefjes voor het noteren van korte notities. Gebruik de gele briefjes om op de werkplek aan te geven wat er niet volgens de procedure is gedaan (bijvoorbeeld apparatuur aangelaten, kastdeuren die openstaan).

Externe hulpverleners

Als de oefening beperkt wordt gehouden, is over het algemeen melding aan externe hulpverleners niet nodig. Informeer politie en brandweer wel als een oefening buiten het bedrijf door derden kan worden opgemerkt.

Communicatiemiddelen

Er moeten voldoende communicatiemiddelen aanwezig zijn. Dit zijn de middelen die in het bedrijfsnoodplan zijn opgenomen. Meestal gaat het om interne en/ of mobiele telefoons en/ of portofoons.

Evaluatie

Herhaal het doel van de oefening. Toets of de taken en instructies bij de bedrijfshulpverleners duidelijk zijn en of de onderlinge communicatie op elkaar is afgestemd. Geconstateerde problemen moeten schriftelijk worden vastgelegd. Hiervoor kan het evaluatieformulier worden gebruikt.

Besprek in ieder geval de volgende punten:

- bekendheid van het ontruimingssignaal onder de medewerkers
- de communicatie tussen de bedrijfshulpverleners
- functioneren van de bedrijfshulpverleners bij het blussen van de beginnende brand
- functioneren van de bedrijfshulpverleners bij de ontruiming
- eventueel: functioneren van de bedrijfshulpverleners bij het verlenen van Eerste Hulp aan slachtoffer(s) of het optreden bij brand
- gebruik van de vluchtroutes
- gebruik van de verzamelplaats
- registratie van de personen
- melding bij de brandweer.

Nazorg

Breng alle medewerkers (inclusief bedrijfshulpverleners) op de hoogte van de resultaten van de oefening. Stel vast hoe en wanneer geconstateerde problemen worden opgelost. Stel indien nodig het BHV-plan bij.

Dit formulier kan worden gebruikt bij de eindevaluatie van een ontruimingsoefening.

Evaluatieformulier oefening¹

Bedrijf:			
Datum oefening:			
Tijdstip aanvang/ einde oefening:uur/.....uur			
Naam leider oefening:			
Soort oefening			
Communicatieoefening			
Gedeeltelijke ontruiming van het bedrijf			
Volledige ontruiming van het bedrijf			
Anders,			
Bekendheid van de oefening			
Met kennisgeving vooraf			
Zonder kennisgeving vooraf			
Uitvoering	ja	nee	opmerking
Alarmering			
1. Is de brandmeldapparatuur juist gebruikt?			
2. Is het ontruimingsalarm/de ontruimingsalarminstallatie juist gebruikt?			
3. Zijn intern de juiste personen op juiste wijze gealarmeerd?			
4. Waren de aanwezige personen bekend met het ontruimingssignaal?			
5. Zijn (eventueel) externe hulpverleners op de juiste wijze gealarmeerd?			

¹ Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

Uitvoering van taken			
6. is de ontruiming op de juiste wijze gecoördineerd?			
7. Is de directie geïnformeerd over/betrokken bij de ontruiming?			
8. Zijn de taken van de receptie/centraal punt juist uitgevoerd?			
9. Zijn gas en elektra afgesloten?			
10. Zijn liften buiten werking gesteld?			
11. Hebben de werknemers de ontruimingsprocedure gevolgd? a. Is de werkplek volgens afspraak achtergelaten? b. Zijn ramen, deuren, kasten gesloten? c. Is een veilige vluchtroute gevolgd?			
12. Was de taakverdeling binnen de BHV duidelijk?			
13. Zijn de taken van de BHV juist uitgevoerd? a. Zijn alle ruimten op aanwezigen gecontroleerd? b. Is apparatuur zonodig uitgezet? c. Zijn ramen, kasten en deuren gesloten? d. Heeft de ontruiming van niet-zelfredzame personen op een juiste wijze plaatsgevonden? e. Zijn werknemers en derden daadwerkelijk begeleid? f. Zijn alle aanwezigen naar de verzamelplaats gestuurd?			
14. Is op de juiste wijze door de BHV'ers samengewerkt?			
15. Is op de juiste wijze omgegaan met de aanwezige communicatiemiddelen?			
16. Is op de juiste wijze omgegaan met brandblusmiddelen en/ of Eerste Hulp-middelen?			
17. Zijn de aanwezigen geregistreerd op de verzamelplaats?			
18. Zijn de nooduitgangen daadwerkelijk gebruikt?			

Mogelijke aanpassingen			
19. Waren alle voorzieningen goed te gebruiken? a. brandmelders b. brandmeldinstallatie c. ontruimingssignaal/ontruimingsalarminstallatie d. vluchtwegen e. nooduitgangen f. blusmiddelen g. reddingsmiddelen h. eerst hulpmiddelen i. overige...			
20. Is nadere voorlichting en instructie nodig van: a. directie? b. personeel? c. BHV'ers?			
21. Dienen de afspraken met de externe hulpverleningsdiensten te worden aangepast?			
22. Moet het ontruimingsplan worden aangepast n.a.v. de oefening?			
Overige opmerkingen:			

Dit formulier kan worden gebruikt door degenen die de oefening observeren.

Waarnemersformulier Ontruimingsoefening¹

Organisatie			
Datum oefening		Tijdstip aanvang	
Naam waarnemer			
Taak	Ja	Nee	Opmerking
Receptie			
1. Is brandmeldapparatuur juist gebruikt?			
2. Zijn de hulpverleningsdiensten op de juiste wijze gealarmeerd?			
3. Zijn volgens plan de juiste personen gealarmeerd?			
4. Is het ontruimingsalarm/bericht juist afgegeven?			
Leidinggevend personeel			
5. Is de ontruiming op een juiste wijze gecoördineerd?			
6. Is de directie geïnformeerd over/betrokken bij de ontruiming?			
Technisch personeel			
7. Zijn elektra en gas afgeschakeld?			
8. Zijn de liften buiten werking gesteld?			
Overige personeelsleden			
9. Zijn de werkplekken volgens afspraak achtergelaten?			
10. Zijn er veilige vluchtroutes gebruikt?			
11. Zijn niet-zelfredzame personen juist geholpen?			
12. Heeft het personeel zich afgemeld op de verzamelplaats?			

¹ Het NIBHV besteedt de grootst mogelijke zorg aan de inhoud van de tekst, maar aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele inhoudelijke fouten.

BHV/Ontruimers			
13. Indien relevant, is een aanvang gemaakt met de blussing?			
14. Zijn de ontruimers ingezet?			
15. Is er volgens de procedure ontruimd? a. Zijn alle ruimten op aanwezigen gecontroleerd? b. Is apparatuur zonodig uitgezet? c. Zijn ramen, kasten en deuren gesloten? d. Heeft de ontruiming van niet-zelfredzame personen op een juiste wijze plaatsgevonden? e. Zijn werknemers en derden daadwerkelijk begeleid?			
16. Zijn de hulpverleningsdiensten opgevangen en zonodig begeleid naar het incident?			
17. Zijn de hulpverleningsdiensten geïnformeerd over het incident?			
Verzamelpaats			
18. Vond er registratie plaats?			
Overige opmerkingen:			

Achtergrondinformatie over ontruimen

Een ontruiming kan alleen goed verlopen door de combinatie van geïnstrueerd personeel, een goed getrainde BHV, de benodigde (brandveiligheids)voorzieningen en regelmatig oefenen.

Op de cd-rom vindt u informatie die u kunt gebruiken om de ontruiming in uw bedrijf te ondersteunen.

1. Voorzieningen

Naast de organisatorische invulling van een ontruiming zijn bouwtechnische en technische voorzieningen vereist bij het goed laten verlopen van een ontruiming. In principe wordt er tijdens het ontwerp van het gebouw al voldoende rekening gehouden met de technische mogelijkheden. Soms moeten er in bestaande bouw voorzieningen getroffen worden om een goede ontruiming te garanderen.

Alarmering

Op het moment dat de verantwoordelijke van het bedrijf de beslissing heeft genomen om het gebouw te ontruimen, zullen de aanwezige daarvan op de hoogte moeten worden gebracht. Alarmering vindt plaats via een ontruimingssignaal (slow whoop of mondelinge mededeling). Uit onderzoek blijkt dat een ontruimingssignaal met gesproken woord tot een betere opvolging van het signaal leidt.

Na de alarmering moet iedereen via een veilige vluchtroute naar een veilige plek gaan.

Vluchtwegen

Van belang is dat er op ieder moment van de dag voldoende verlichting aanwezig is om te kunnen vluchten. De vluchtroute moet worden aangegeven via vluchtwegaanduidingen. Iedereen moet weten welke vluchtroute hij moet nemen. Van groot belang is dat de aangegeven vluchtroute ook tot aan buiten toe gebruikt kan worden. Deuren moeten zonder sleutel kunnen worden geopend.

Voorwaarden bij een ontruiming

Het doel van een ontruiming is dat mensen binnen één minuut het compartiment waar de brand heerst, kunnen verlaten. Een brandveilig gebouw is zo gemaakt dat de muren en wanden van delen van het gebouw (compartimenten) een bepaalde brandwerendheid bezitten om te bereiken dat de brand binnen het compartiment blijft. Een brandwerende scheidingswand houdt een brand 30 tot 60 minuten tegen. Bij het bepalen van de brandwerendheid wordt er vanuit gegaan dat deuren in scheidingswanden gesloten zijn en dat er geen kieren of gaten in de wand zijn aangebracht. Bij een brand is het belangrijk dat de BHV erop let dat compartimenten worden afgesloten, zodat een brand zich minder snel kan verspreiden. De regelgeving gaat er daarbij onder andere van uit dat mensen dertig seconden met ingehouden adem door rook kunnen vluchten. Mensen moeten binnen vijftien minuten een gevaarlijke plek (een bouwwerk) kunnen verlaten.

In de 'Visie op brandveiligheid' stelt het ministerie van VROM dat een pand veilig moet kunnen worden verlaten. Dat houdt in dat mensen een gevaarlijke plek (een bouwwerk) binnen vijftien minuten kunnen verlaten. De constructie van een gebouw moet daarmee gedurende vijftien minuten de brand kunnen weerstaan van moment van brand uitbreken tot de tijd (vijftien minuten) waarbinnen de brandweer hulp kan verlenen.

“De doorgangsbreedte van de vluchtroutes bepaalt hoeveel mensen in één minuut het rookcompartiment kunnen verlaten. De regelgeving gaat er daarbij onder andere van uit dat mensen dertig seconden met ingehouden adem door rook kunnen vluchten.” (Bron: *Vluchten bij brand. Handreiking voor gebruiksvergunningen, 2004, pagina 7*)

Nadat alle betrokkenen buiten het gebouw staan moet er ook aan opvang gedacht zijn. Bij extreme weersomstandigheden is het ongewenst om iedereen buiten te laten staan. De ontruiming is tenslotte nodig geweest om gevaren en risico's weg te nemen. Een mogelijkheid die hier toegepast kan worden is bijvoorbeeld een afspraak met een buurbedrijf. In sommige gevallen kunnen eigen voorzieningen voldoende zijn. Op deze zogenaamde verzamelplaatsen is bij voorkeur de mogelijkheid aanwezig om alle betrokkenen te informeren over het verloop van de ontruiming. Een uitermate belangrijk bericht dat gegeven moet worden is dat het gebouw weer veilig is en dat iedereen weer terug kan gaan.

Eisen aan brandveiligheidsvoorzieningen en voorzieningen t.b.v. ontruimen worden beschreven in het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit. De eisen uit het Bouwbesluit zorgen ervoor dat het gebouw veilig is. Het Gebruiksbesluit regelt het brandveilig gebruik van het gebouw.

2. Ontruimingsprocedures

Ontruimingsprocedures zijn bedoeld om werknemers duidelijk te maken hoe zij moeten handelen bij een ontruiming. Elk bedrijf zijn eigen ontruimingsprocedures. Werknemers moeten weten hoe te handelen als het signaal tot ontruimen wordt gegeven: de werkplek veilig achterlaten en via een veilige vluchtroute het gebouw verlaten naar een verzamelplaats. Indien relevant, begeleiden zij niet-zelfredzamen en derden naar een veilige plaats.

In de ontruimingsprocedures voor de BHV ligt de nadruk op het controleren van ruimten en het geven van aanwijzingen aan personeel en derden. Tevens houden zij zich bezig met het opvangen en informeren van de externe hulpverleningsdiensten. Afhankelijk van de situatie in het bedrijf, kan de BHV ook de registratie op de verzamelplaats verzorgen en de afronding van de ontruiming.

3. Voorlichting en instructie

Het doel van voorlichting en instructie is mensen voor te bereiden op hun handelen bij een ontruiming, zodat zij het gebouw op een veilige wijze kunnen verlaten.

Geef aan alle werknemers minimaal voorlichting over:

- wie de BHV'ers in het bedrijf zijn;
- wat de taken van de BHV zijn;
- hoe werknemers zelf moeten handelen als zij een ongeval of brand ontdekken;
- hoe zij moeten handelen als het signaal tot ontruimen wordt gegeven.

Elke werknemer dient zich op zijn eigen werkplek op de hoogte te stellen van de volgende gegevens:

- In welk gebouw, welke vleugel, welke bouwlaag en eventueel in welke ruimte bevind ik mij?
- Hoe alarmeer ik de BHV'er?
- Waar bevinden zich de dichtstbijzijnde kleine brandblusmiddelen?
- Langs welke routes kan ik deze plek verlaten bij een incident?
- Bij welke verzamelplaats(en) buiten het gebouw hoor ik mij te melden bij een ontruiming?

Benut regulier werkoverleg om het personeel voor te lichten en te instrueren. In de instructie voor nieuwe medewerkers dient de ontruimingsprocedure aan bod te komen. Door middel van oefeningen kunt u toetsen of het personeel conform de procedures handelt en of de procedures voldoen.

4. Oefenen

Na de voorlichting en instructie kan worden gestart met oefenen.

Voor de zorgsector zijn de volgende documenten ontwikkeld door het ministerie van VROM. Hierin wordt het volgende gesteld:

“2.1 Het regelmatig oefenen (tenminste 1x per jaar) van het blussen van branden en het ontruimingsplan onder leiding van de Bedrijfshulpverlening (BHV) en/of de brandweer zorgen ervoor de personeelsleden weten wat er moet gebeuren en wat er van hen verwacht wordt. Door ook bewoners/patiënten/cliënten bij de oefeningen te betrekken zullen deze bij een calamiteit minder snel in paniek raken. Ook het oefenen van het goed gebruik van brandblusmiddelen kan voorkomen dat een kleine brand zich snel verspreidt.

2.2 Tijdens het oefenen kunnen verbeterpunten in het ontruimingsplan naar voren komen. Vaak wordt geconstateerd dat de logica van de vluchtroute en de onderlinge communicatie tijdens een “calamiteit” te wensen overlaten. Ook blijken vluchtdeuren vaak niet geopend te kunnen worden. De verbeterpunten kunnen worden aangepakt voordat zich een calamiteit daadwerkelijk voordoet. Bij knelpunten moet het plan of de situatie worden aangepast. Het is noodzakelijk (en verplicht) regelmatig (tenminste één maal per jaar) een ontruiming te oefenen zoals beschreven in het ontruimingsplan. Het plan moet ‘ingesleten’ zijn en ook nieuwe personeelsleden moeten oefenen. Bij een sterk wisselend personeelsbestand moet met een hogere frequentie (tenminste éénmaal per half jaar) worden geoefend. Reeds bij de introductie van een nieuwe medewerker moet deze zijn rol in de ontruimingsorganisatie kennen. De resultaten van de oefening moeten worden vastgelegd en geëvalueerd, zodat er geleerd wordt van gemaakte fouten en knelpunten en het plan, indien nodig, kan worden bijgesteld. Het is

zeer aan te bevelen de ontruimingsoefening steeds te evalueren en de evaluatie op het afdelings- en/of managementoverleg te bespreken". (Uit: '*Checklist brand- en vluchtveiligheid zorginstellingen*', pagina 2, april 2009)

"Geef regelmatig instructie (tenminste 1x per jaar) aan het personeel over het vlucht/ontruimingsplan.

- Brand- en vluchtveiligheid zijn serieuze onderwerpen en horen regelmatig (bv. 2-3 keer per jaar) terug te keren in diverse overleggen (raad van bestuur, MT, overleg met ondernemingsraad, afdelingsoverleggen). Bijv. naar aanleiding van de evaluatie van een ontruimingsoefening of nodig eens een ervaringsdeskundige uit die een calamiteit in een vergelijkbare organisatie heeft meegemaakt; hij of zij kan vanuit de praktijkervaring vaak beter duidelijk maken wat de gevolgen zijn van een brand en wat de consequenties kunnen zijn van een slechte voorbereiding op een dergelijke calamiteit". (Uit: '*Quick Wins veiligheid zorginstellingen*', pagina 3, april 2009).



Eindrapportage

Actieprogramma Brandveiligheid

2007-2008



Inhoud

<i>Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie aan de Tweede Kamer, 29 april 2009, kamerstuk 2008-2009, 26 956, nr. 66, Tweede Kamer</i>	3
<i>Bijlage 1</i>	
<i>Eindrapportage Actieprogramma Brandveiligheid 2007-2008</i>	9
<i>Hoofdstuk 1</i>	
<i>Hoofdpunten Actieprogramma Brandveiligheid</i>	11
1 Inleiding	11
a) Brandveiligheidsvisie	11
b) Verhogen bewustzijn brandveiligheid	11
c) Voldoende kennis en vaardigheden	13
d) Borging van veiligheidsdenken en handelen	15
<i>Hoofdstuk 2</i>	
<i>Interdepartementale initiatieven</i>	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Brandveiligheid in het gevangeniswezen	16
2.3 Brandveiligheid in de zorg	17
2.4 Brandveiligheid in het onderwijs	18
2.5 Brandveiligheid in woningen	18
2.6 Ontwikkelingen brandbeveiligingsconcepten	19
2.7 Brandveiligheid in politiecellen	19
<i>Hoofdstuk 3</i>	
<i>Initiatieven uit het veld</i>	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Model Integrale Brandveiligheid Bouwwerken (model IBB)	20
3.3 Model Brandveilig Gebruik Bouwwerken (BGB)	20
3.4 Project Veilig Wonen brandweer Amersfoort	21
3.5 Brandpreventieweek en burgerinitiatief rookmelders	21
<i>Bijlage 2</i>	
<i>Overzicht eindresultaten actiepunten e</i>	23
<i>Actieprogramma Brandveiligheid 2007-2008</i>	
<i>Bijlage 3</i>	
<i>Visie op brandveiligheid; Gedeelde verantwoordelijkheid en heldere kaders vanuit een risicobenadering</i>	27
<i>Samenvatting van uitgangspunten en keuzen</i>	29



> Retouradres Postbus 20011, 2500 EA Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-generaal
Veiligheid**
Fysieke Veiligheid en Bestuur
Schedeloekehaven 200
2511 EZ Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Contactpersoon
S.M. van der Zalm
T (070) 426 63 25
sue.zalm@minbzk.nl

Kenmerk
2009-0000238143

Bijlagen
3

Datum 29 april 2009
Betreft Aanbiedingsbrief eindrapportage Actieprogramma Brandveiligheid

Hierbij bied ik u, mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de eindrapportage aan van het Actieprogramma Brandveiligheid (hierna: actieprogramma). Het kabinet schetst in deze brief de belangrijkste resultaten van het actieprogramma en geeft een agenda voor de toekomst.

In de nacht van 26 op 27 oktober 2005 vond een grote brand plaats in de K-vieuweij van het cellencomplex op Schiphol-Oost. Daarbij kwamen elf personen om het leven. In zijn onderzoeksrapport¹ wijst de Onderzoeksraad voor Veiligheid met name op de verantwoordelijkheden van de diverse betrokken organisaties ten aanzien van brandveiligheid bij de bouw en het gebruik van het cellencomplex. De uitkomsten van dit onderzoeksrapport en de kabinetsreactie² hierop vormden de aanleiding voor het Actieprogramma Brandveiligheid.

Het actieprogramma is opgesteld in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Brandweerzorg en Rampenbestrijding (NVBR) en het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV). Het actieprogramma³ is op 30 januari 2007 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, aangeboden aan de Tweede Kamer en had een doorlooptijd van januari 2007 tot januari 2009.

U bent periodiek geïnformeerd over de verrichte verbeteractiviteiten ten aanzien van de brandveiligheid in justitiële inrichtingen, een verantwoordelijkheid van mijn collega-bewindslieden van Justitie en voor Wonen, Wijken en Integratie. De meest recente voortgangsrapportage⁴ dateert van 9 december 2008.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de resultaten van de verschillende actiepunten sinds de voortgangsrapportage van 19 december 2007.⁵ Aansluitend volgt in bijlage 2 een integraal schematisch overzicht van de resultaten van de diverse afgeronde en lopende activiteiten.

¹ Kamersluis 2006-2007, 24 587, nr. 191, Tweede Kamer
² Kamersluis 2006-2007, 24 587, nr. 198, Tweede Kamer
³ Kamersluis 2006-2007, 26 956, nr. 46, Tweede Kamer
⁴ Kamersluis 2008-2009, 24 587, nr. 312, Tweede Kamer
⁵ Kamersluis 2007-2008, 26 955, nr. 55, Tweede Kamer



Datum
29 april 2009
Kenmerk
2009-000238143

Ten slotte is in bijlage 3 een belangrijk product van het actieprogramma gevoegd: de gezamenlijke visie op brandveiligheid en de uitwerking daarvan.

Resultaten

De focus van het actieprogramma ligt op gebouwen met bewoners en gebruikers die kwetsbaar zijn, of afhankelijk zijn van anderen voor hun veiligheid; de verminderd- en niet-zelfredzamen. Voornaamste doelstelling van het actieprogramma is het verhogen van het (brand)veiligheidsbewustzijn bij verantwoordelijken in het bouwproces. Deze weg leidt tot het beste resultaat, want zoals ook de brandveiligheidsvisie beargumenteert, een verbetering van brandveiligheid moet gezocht worden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, het verder toepassen van een meer integrale risicobenadering en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling en niet in meer regels en strengere handhaving.

Hoewel het actieprogramma geen kwantificeerbare doelstellingen bevat, is mijn conclusie dat de hoofddoelstelling van het actieprogramma in de afgelopen jaren is gerealiseerd. Het leeuwendeel van de actiepunten is afgerond; enkele zullen medio 2009 nog worden afgerond.

Verantwoordelijkheden in het bouwproces

Om het veiligheidsbewustzijn te verhogen is essentieel dat helder inzicht bestaat in de verantwoordelijkheden van elke partij in alle fasen van het bouw- en gebruiksproces. Een tekende uitpraak in dit kader luidt: "Brandveiligheid is als een estafette, het werkt pas goed als het stokje ook goed wordt overgedragen." Met dat doel voor ogen is de zogenaamde ketenverantwoordelijkheid inzichtelijk gemaakt. Hiermee is aangegeven hoe de verantwoordelijkheden in de verschillende fasen van het bouwproces zijn belegd en vooral hoe die over te dragen. Het proces om de ketenverantwoordelijkheid inzichtelijk te maken is tot stand gekomen samen met de voornaamste brandveiligheidspartners.

Ook op nationaal niveau is de verantwoordelijkheidsverdeling inzake brandveiligheid verduidelijkt. Door de inwerkingtreding van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) per 1 november 2008 zijn er landelijk uniforme eisen vastgesteld ten aanzien van een brandveilig gebruik van bouwwerken.

Verder is helder gemaakt voor het veld dat er een duidelijk onderscheid is tussen enerzijds de formele wet- en regelgeving en anderzijds de richtlijnen van het veld zelf. Voor de wet- en regelgeving op het terrein van bouwen en gebruik, die vanzelfsprekend bindend is, is de minister voor Wonen, Wijken en Integratie verantwoordelijk. Voor deskundigenadvies, hetgeen niet bindend is, bijvoorbeeld in de vorm van brandbeveiligingsconcepten, uitleg ten behoeve van de praktijk of in welke vorm dan ook, zijn de sectoren en het brandweerveld zelf verantwoordelijk.

In mijn brief van 29 januari 2009⁶ die ik mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie heb gericht aan alle gemeenten en in afschrift aan diverse landelijke- en koepelorganisaties, ben ik hier nader op ingegaan.

6 Kamerstuk 2009-2008, 28-325 nr. 102, Tweede Kamer



Datum
29 april 2009
Kenmerk
2009-000238143

Teneinde de invoering van het Gebruiksbesluit te faciliteren is onder meer het Kenniscentrum Toepassing Brandveiligheidsvoorschriften ingericht. Dit kenniscentrum bevat een digitale helpdesk gericht op de verbetering van de praktijktoepassing van de regelgeving.

Hoewel meer handhaving, zoals gesteld, niet het voornaamste aangrijpingspunt is om brandveiligheid te verbeteren, blijft handhaving vanzelfsprekend van groot belang. Handhaving, op alle bestuurlijke niveaus, is het logische sluitstuk van het gevoerde (brandveiligheids)beleid. Het kabinet blijft inzetten op handhaving, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de handhaving van de VROM-Inspectie ten aanzien van de brandveiligheid van politiecellen.

Visie

Om de brandveiligheid verder te verbeteren is een gezamenlijke gedragen visie op brandveiligheid ontwikkeld. Een van de belangrijkste elementen uit die visie is een omslag van *regelgericht* denken en handelen naar *risicogericht* denken en handelen.

Brandveiligheid vergt een proactieve houding waarbij per situatie een doordachte inschatting wordt gemaakt van risico's en de maatregelen die getroffen moeten worden om die risico's te verkleinen. Andere belangrijke elementen zijn een doelgroepenbenadering en daarnaar uitgesplitste doelkwantificering.

Doelkwantificering biedt de mogelijkheid om maatregelen vast te stellen ten aanzien van het brandveiligheidsniveau en de effecten van die maatregelen te toetsen. De visie op brandveiligheid vormt de basis voor het toekomstige beleid van zowel het kabinet, de decentrale overheden als het bedrijfsleven.

Veiligheidsbewustzijn

De vele actiepunten uit het actieprogramma hebben onmiskenbaar geleid tot een verhoogde bewustwording ten aanzien van brandveiligheid. In de verschillende sectoren - zorg, onderwijs, justitiële inrichtingen- zijn vele initiatieven genomen en zullen er ook nog worden genomen, waarover in bijlage 1 wordt gerapporteerd.

De ontwikkeling en verspreiding van kennis is verbeterd, bijvoorbeeld door het opzetten van de portalwebsite www.allesoverbrandveiligheid.nl en het vanaf 2007 jaarlijks gehouden Nationaal Brandveiligheidscongres.

Ook sectoraal zijn vele initiatieven op dit vlak genomen, zoals bijvoorbeeld in de zorg. Om alle aspecten van brandveiligheid breed bekend te maken en bestuurders in de zorg aan te sporen deze op orde te brengen, heeft de staatssecretaris van VWS vijf regionale veiligheidsconferenties en een bestuurderscongres georganiseerd om deze kennis en informatie te verspreiden. Ook zijn instrumenten ontwikkeld zoals de brandveiligheidsmatrix en een *e-learning* instrument waarmee verantwoordelijken in de zorg de brandveiligheid in hun instellingen kunnen verbeteren. Daarnaast is aandacht besteed aan het informeren van patiënten- en cliëntenorganisaties in de zorg en (sociale) opvang om deze te ondersteunen bij hun acties om brandveiligheid op de agenda te krijgen van bestuur of directie van deze instellingen, wanneer er sprake is van tekortkomingen op dit terrein.

Een verdere illustratie van de verhoogde bewustwording is het feit dat er diverse initiatieven zijn ondernomen door het veld zelf. Dat is een belangrijk signaal dat bewustwording van brandveiligheidsrisico's bekijft en dat de verantwoordelijken

63 64 65 66 67 68



Datum
29 april 2009
Kenmerk
2009-00002381.43

voor brandveiligheid in hun organisaties en instellingen zelf maatregelen nemen. Zo is op initiatief van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid een Model Integrale Brandveiligheid Bouwwerken (IBB) tot stand gekomen. Dit model beziet in samenhang bouwkundige, installatietechnische en organisatorische maatregelen vanuit het perspectief van de brandveiligheid.

Een ander voorbeeld betreft het initiatief van enkele gemeenten, samen met de brandweer en het bedrijfsleven, om tot een brandveiligheidskeurmerk te komen. Het kabinet juicht deze (lokale) initiatieven toe en zal deze waar mogelijk ondersteunen.

Toekomst

Met het uitvoeren van het actieprogramma is naar mijn overtuiging een verbetering van de brandveiligheid tot stand gekomen, met name de brandveiligheid van verminderd- en niet-zelfredzamen, mensen waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft.

We moeten echter vooral niet de suggestie wekken dat we nu klaar zijn.

Borging

Het is van belang dat de bereikte resultaten van het actieprogramma goed geborgd worden, zodat deze beschikbaar komen en blijven voor de relevante doelgroepen. De betrokken departementen hebben aangegeven de resultaten en lopende activiteiten binnen hun organisaties te beleggen. Een voorbeeld daarvan is het thema oefenen. Met name bij instellingen met verminderd- of niet-zelfredzamen is het van belang dat werknemers en bewoners/gebruikers periodiek oefenen om goed voorbereid te zijn op mogelijke calamiteiten.

Daarnaast bieden communicatiemiddelen als congressen, het Kenniscentrum Praktijktoespassing Brandveiligheidsvoorschriften en de website www.allesoverbrandveiligheid.nl diverse mogelijkheden om alle eindresultaten beschikbaar te stellen voor een breed publiek.

Verantwoordelijkheden vastleggen

Ook het vastleggen van verantwoordelijkheden ten aanzien van brandveiligheid kan gezien worden als een vorm van borging en stimulering van het (brand)veiligheidsbewustzijn. Zo bestaan er voor bouwwerken sinds de invoering van het Gebruiksbesluit op 1 november 2008 landelijk uniforme eisen voor de brandveiligheid in de gebruiksfase. Ook aan niet-bouwwerken (feesttenten, festivalterreinen e.d.), waar gemeenten nu verschillende eisen kunnen stellen in hun eigen verordeningen, zullen uniforme eisen worden gesteld. Samen met de VNG en andere betrokken partijen zullen we bezien op welke wijze deze uniforme regeling vastgesteld kan worden.

Daarnaast zijn verschillende elementen uit de brandbeveiligingsconcepten zo belangrijk dat deze moeten worden opgenomen in de formele wet- en regelgeving. Onder verantwoordelijkheid van de minister voor Wonen, Werken en Integratie wordt met belanghebbende organisaties bezien welke elementen in de regelgeving worden opgenomen. Voor de brandbeveiligingsconcepten "Cellen en celiengebouwen" en "Beheersbaarheid van brand" is al bepaald dat deze op onderdelen in de formele wet- en regelgeving zullen worden opgenomen.

☞
☞
☞
☞
☞
☞
☞



Datum
29 april 2009
Kenmerk
2009-00002381.43

Verhoging van de brandveiligheid kan verder worden gerealiseerd door verbetering van de organisatie van de basishulpverlening in noodsituaties. De Arbo-wet regelt de bedrijfsbushulpverlening voor werknemers in bedrijven. Het is noodzakelijk dat ook hulpverlening geboden kan worden aan grote aantallen bezoekers (denk aan evenementen), patiënten (zorginstellingen) en anderen dan werknemers in een bedrijf of inrichting, of in de directe omgeving daarvan. Daarvoor stel ik met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie een nieuwe algemene maatregel van bestuur (AMvB) Basishulpverlening op. Deze is gebaseerd op de Arbeidsomstandighedenwet, Woningwet en op de bij uw Kamer aanhangige Wet Veiligheidsregio's. De nieuwe AMvB regelt de basishulpverlening in brede zin.

Kortom, brandveiligheid blijft ook in de toekomst voor alle betrokken partijen een speerpunt van hun beleid.

Het daadwerkelijk werken met en in de praktijk toepassen van ketenverantwoordelijkheden in het bouwproces vormt de komende jaren een belangrijk aandachtspunt. Via kennisoverdracht, bewustwording en het handelen overeenkomstig de brandveiligheidsvisie zal dit gestakte moeten krijgen.

Politiecellen

Ook voor politiecellen geldt dat deze brandveilig moeten zijn. Dat zijn ze nu, blijkt uit een quick scan van het NIFV, niet in alle gevallen. Daarom heb ik met de korpsbeheerders (verantwoordelijk voor de brandveiligheid van politiecellen) afspraken gemaakt over een verbeterprogramma van twee jaar en tijdelijke compenserende maatregelen. De VROM-Inspectie voert momenteel onderzoek uit naar de situatie van de brandveiligheid in alle politiecellen. Op basis van dat rapport zal ik –indien nodig- verdere maatregelen nemen.

Brandveiligheidsvisie

De visie op brandveiligheid geeft aan dat dit thema voortdurende aandacht behoeft. De visie wordt de komende jaren geïmplementeerd. Hiervoor worden verschillende acties in gang gezet. Een omslag van regelgericht denken en handelen naar risicogericht denken en handelen bereik je immers niet van het ene op het andere moment. Het kabinet blijft zich samen met de betrokken partners inzetten om die omslag te realiseren en te verankeren. Ook in de kabinetsreactie⁷ op het rapport 'Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt deze risicobenadering onderstreept. De omslag van regelgericht naar risicogericht vergt veel van de instellingen in de zorg, het gevangeniswezen en het onderwijs. Het vergt ook veel van de brandweer, die zich gedeeltelijk een andere wijze van werken eigen zal moeten maken. Wij maken ons sterk om deze omslag in de toekomst te faciliteren.

Publiek-private samenwerking

Ook met vormen van publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld met de verzekeraars kan de brandveiligheid verbeteren. Er zijn verschillende lokale en

☞
☞
☞
☞
☞
☞
☞

⁷ Kamerstuk 2008-2009, 28 089, nr. 23, Tweede Kamer

Bijlage 1

Eindrapportage
Actieprogramma
Brandveiligheid
2007-2008

Datum
29 april 2009
Kenmerk
2009-0000238143

sectorale initiatieven waarbij verzekeraars betrokken zijn. Ik zal die waar nodig en mogelijk ondersteunen en uitbouwen.

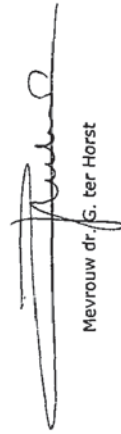
Naar analogie van het Politiekeurmerk Veilig Wonen en *community safety* subsidieer ik in Amersfoort een project waarbij door gerichte huisbezoeken van de brandweer wordt beoogd de brandveiligheid in de wijk te verbeteren. De resultaten van dit project worden verwerkt in een handboek dat als *best practice* beschikbaar gesteld wordt aan brandweerkorpsen en veiligheidsregio's

Aanleiding voor dit project vormen de vele woningbranden. Een belangrijk aandachtspunt, zeker vanuit de risicobenadering. Het verreweg grootste aantal dodelijke slachtoffers doet zich namelijk voor bij woningbranden. In 2008 was er een forse stijging in aantal slachtoffers waarvan (nog) niet duidelijk is of dit een eenmalige fluctuatie betreft, of dat deze stijging structurele oorzaken heeft. Wij hebben opdracht gegeven te bezien wat hiervan de oorzaken zijn. Op basis van de resultaten van dit onderzoek beoordelen wij of en zo ja welke maatregelen nodig zijn.

Vanuit mijn regisserende rol voor brandveiligheid zal ik de betrokken collega's en het decentrale bestuur blijven activeren en stimuleren. Lopende activiteiten voortkomend uit het actieprogramma worden zo snel mogelijk afgerond. De ontstane samenwerkingsverbanden en netwerken zullen ook na het actieprogramma zodanig actief in stand blijven.

We moeten ons realiseren en ook uitdragen dat met de uitvoering en afronding van het actieprogramma het niet is gezegd dat ons nooit meer een gebeurtenis als de Schipholbrand zal treffen. Zeker op het terrein van brandveiligheid zijn niet alle risico's uit te bannen. Voor ons is dit het ultieme argument om met kracht te blijven ijveren voor een verdere verbetering van de brandveiligheid.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES



Mevrouw dr. G. ter Horst

43
44
45
46
47
48
49

Pagina 6 van 6

Eindrapportage Actie- programma Brandveiligheid 2007-2008

van onderzoeken en evaluaties, die in het teken staan van de brandveiligheid. De brandveiligheidsvisie is dynamisch van aard, heeft op interactieve wijze vorm gekregen en zal de komende tijd op basis van nieuwe inzichten en ervaringen aangepast worden. Hoofddoel is om op basis van de risicobenadering te komen tot meer eigen verantwoordelijkheid door beter bewustzijn over de risico's van brand.

Kernpunten van de visie zijn:

- *Van regelricht naar risicogericht*: bij ontwerp en gebruik van gebouwen wordt te weinig aandacht besteed aan veiligheid: de inspanning is veelal 'vervallen' tot het toepassen van regels, zonder beseft van achtergrond, argumentatie en consequenties. Een risicobenadering verplicht de bouwweigeraar, de ontwerper en de gebruiker na te denken over de wijze waarop de brandveiligheid wordt bereikt en geborgd. Een risicobenadering is dus behulpzaam bij het bepalen van het beleid én bij de bewustwording van brandveiligheid bij het bouwen en/of gebruiken van een gebouw.

- *Diuidelijke verantwoordelijkheidsverdeling*: de verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van brand is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het accent in specifieke gevallen soms meer bij een van de partijen in de veiligheidsketen ligt. Burgers en bedrijven moeten zelf ook de noodzakelijke maatregelen nemen om zichzelf en anderen te beschermen tegen (de gevolgen van) brand. Hiervoor speelt de risicobenadering een belangrijke rol. De overheid is verantwoordelijk voor het stellen en handhaven van heldere kaders die aangeven wat het minimaal noodzakelijk geachte veiligheidsniveau is.

- *Doelgroepen*: de primaire doelgroepen zijn de verminderd of niet-zelfredzamen, daarnaast de bewoners en eigenaars van woningen. Deze laatste groep is specifiek aan de visie toegevoegd vanwege het feit dat recent onderzoek heeft aangegeven dat fatale branden vooral in woningen voorkomen.

- *Doelkwantificering*: om meer inzicht te krijgen in de oorzaak en gevolg van brand wordt een methode ontwikkeld voor de evaluatie van brand, te beginnen met een registratiesysteem, zodat naar een doelkwantificering van beleid kan worden toegewerkt.

Het in de praktijk brengen van deze visie vergt de ontwikkeling van diverse maatregelen, zoals instrumenten, hulpmiddelen en aanpassingen van regelgeving. Deze worden in samenwerking met betrokken partijen verder uitgewerkt. De tekst van de visie op brandveiligheid is integraal opgenomen in deze eindrapportage als bijlage 3.

b. Verhogen bewustzijn brandveiligheid

b.1 *Communicatiestrategie en portalwebsite brandveiligheid*
In 2007 heeft TNS-NIPO het onderzoeksrapport

Het actieprogramma¹ is op 30 januari 2007 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), aangeboden aan de Tweede Kamer en heeft een looptijd van twee jaar, van januari 2007 tot januari 2009.

Doel van het actieprogramma is het vergroten van het bewustzijn en de kennis van brandveiligheid bij diverse verantwoordelijke actoren in de fasen van het bouw- en gebruiksproces. In eerste instantie ligt hierbij de focus op instellingen met bewoners en gebruikers die kwetsbaar zijn, of afhankelijk zijn van anderen voor hun veiligheid; de zogenaamde verminderd zelfredzamen. Denk hierbij aan zorginstellingen, gevangissen, kinderopvanggebouwen en politietellen.

De verschillende actiepunten zijn onder te verdelen in de volgende vier pijlers:

- a. visieontwikkeling brandveiligheid
- b. verhogen bewustzijn brandveiligheid
- c. waarborgen voldoende kennis en vaardigheden brandveiligheid
- d. borging van brandveiligheidsdenken en handelen.

Vanuit het actieprogramma zijn diverse initiatieven ontwikkeld om deze doelen te bereiken en instrumenten ontwikkeld om de effectiviteit van deze initiatieven te meten. Deze worden hieronder nader uitgewerkt, geclusterd per pijler.

Aansluitend volgt in bijlage 2 een integraal schematisch overzicht van de resultaten van de diverse afgeronde en lopende activiteiten sinds de voortgangsrapportage². Ten slotte is in de 3e bijlage een van de belangrijkste resultaten van het actieprogramma opgenomen: de visie op brandveiligheid en de uitwerking daarvan.

a. Visie op brandveiligheid

In het actieprogramma is opgenomen dat een gezamenlijke visie van overheid, kenniscentra en beroepsgroepen op brandveiligheid wordt ontwikkeld. Deze visie zal de komende jaren richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving, formulering van strategieën, opzetten van activiteiten en actieprogramma's, ontwikkelen van scenario's en modellen en het verrichten

Eindresultaat

Bij de uitwerking van dit actiepunt is op een schematische wijze in kaart gebracht welk gedrag mag worden verwacht van de partijen die werkzaam zijn in de 'bouwketen'.

Het is zaak om de genoemde doelgroepen in deze fasen te wijzen op zijn of haar (gewenst en vereist) gedrag. Veel partijen zijn zich niet bewust van hun verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid. De in kaart gebrachte ketenverantwoordelijkheid bevordert kritisch opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Daarbij zal het doel moeten zijn dat de groepen:

- op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheid ('weet men het')
 - zich bewust zijn van het belang en wat het profijt is van de doelgroep zodat er draagvlak is ('wil men het').
 - hulpmiddelen hebben om dat gedrag te vertonen dat van hen wordt verwacht. Deze hulpmiddelen kunnen zowel door de overheid, als door de branche worden ontwikkeld. Vanuit de branche zou kunnen worden bevorderd dat brandveiligheid als volwaardig onderdeel van het kwaliteitspakket wordt opgenomen.
- Bijvoorbeeld door het te laten opnemen als onderdeel van integrale modelcontracten en voorbeelden van programma's van eisen.

Een verdere verdieping in de moeitoren van niet-naleving kan meer inzicht bieden in nog nader te ontwikkelen instrumenten / interventies om de naleving te verbeteren. Dit is uiteindelijk niet alleen een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, maar ook van de branche. Met de oprichting van de portalwebsites brandveiligheid en het Kenniscentrum Praktijktoepassing Brandveilig Gebruik kan de actuele kennis - denk aan gelijkwaardige oplossingen en jurisprudentie - op een goede manier worden omstorten en toepasbaar gemaakt voor de doelgroepen.

b.3. Mondiger maken van doelgroepen

In tegenstelling tot de meeste andere actiepunten uit het actiepuntprogramma ligt de focus van dit actiepunt niet op de professionele partijen die verantwoordelijk zijn voor de brandveiligheid van een gebouw, maar op de personen die in deze gebouwen verblijven. Het actiepunt richt zich specifiek op de doelgroep niet- of verminderd zelfredzamen in de twee sectoren zorg en opvang en het onderwijs/ kinderopvang.

Primaire doelgroepen voor de sector zorg en (sociale) opvang zijn met name de cliënten en de patiëntenvoorgeders. Zij worden ondersteund bij hun activiteiten om het thema brandveiligheid op de agenda te krijgen van de instellingen in de zorg en opvang. De ministers van VROM/WWV, VWS en BZK hebben gezamenlijk de opdracht gegeven aan LOC Zeggenschap in zorg voor de ontwikkeling van het Handboek Brandveiligheid en een

'Communicatie over Brandveiligheid' opgeleverd. Op basis van de uitkomsten van dit rapport is een communicatiestrategie opgesteld. Naast specifieke communicatieactiviteiten per doelgroep, is ook een algemener communicatietraject uitgewerkt, namelijk het creëren van één centrale kernblossom met adequate informatie over brandveiligheid in Nederland. Om hieraan invulling te geven is primair gekozen voor het realiseren van een themawebsite over brandveiligheid, met de rijksoverheid als afzender. De ministeries van BZK en VROM/WWV, het

Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (hierna: NIFV) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (hierna: CCV) hebben hier toe gezamenlijk een structuur bepaald. Er is nadrukkelijk een plaats weggelegd voor ketenverantwoordelijkheid en de nieuwe regelgeving uit het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit). Ook verwijst deze portalwebsites naar het reeds bestaande Kenniscentrum Praktijktoepassing Brandveiligheidsvoorschriften, zie § 2. Vanzelfsprekend publiceert de site tevens de opgeleverde eindresultaten van de actiepunten uit het actiepuntprogramma en verwijst naar andere initiatieven op het gebied van brandveiligheid uit het veld. In het eerst kwartaal van 2009 is de website www.allesoverbrandveiligheid.nl online gegaan. Diverse communicatieactiviteiten hebben de nieuwe website onder de aandacht gebracht van de relevante doelgroepen.

b.2. Overzicht: ketenverantwoordelijkheid brandveiligheid

Doel van het in kaart brengen van ketenverantwoordelijkheid is helder maken wat ieders rol is ten aanzien van brandveiligheid in het proces van initiatief, via ontwerp, realisatie naar gebruik van een bouwwerk. Dit actiepunt richt zich dus op het transparant maken van de verantwoordelijkheden gedurende de 'bouwketen'. Immers, het waarborgen van brandveiligheid in gebouwen kent vele verantwoordelijken. Dat heeft het risico in zich dat, zoals de Onderzoeksraad en de commissie Oosting naar aanleiding van de vuurwetramp in IJsschede, ook al eerder concludeerden, partijen in geval van calamiteiten naar elkaar wijzen en dat het eigen aandeel wordt gebagatelliseerd. Daarnaast concludeerde de Onderzoeksraad dat, in het geval van Schiphol, de betrokken instanties weinig kritisch zijn ten aanzien van hun verantwoordelijkheden en de invulling daarvan. De Commissie Fundamentele Verkenning Bouw ("Commissie Dekker"), die in mei 2008 haar advies heeft uitgebracht, bevestigde dit beeld voor de bouwwereld. Er is zowel aan de kant van de bouwers als aan de kant van het lokaal bestuur nog de nodige professionaliteit te winnen. Een beter integraal management en tijdig inspeelen op wettelijke eisen is noodzakelijk. De commissie stelde dat betrokken bouwpartijen vaak reactief opereren, omdat de verantwoordelijkheden tussen enerzijds het lokaal bestuur en de bouwpartners en anderzijds de bouwpartners onderling niet altijd duidelijk zijn.

curus brandveiligheid voor patiënten- cliëntenorganisaties.

De landelijke organisaties in de zorgsector en opvang (Kansplus, LSR, ANBO, CG-raad, gemeenschappelijke ouderorganisaties, CSO) waren betrokken bij de totstandkoming van deze instrumenten. Doel van het handboek en de cursus is om vertegenwoordigers van cliëntenraden of patiëntenorganisaties binnen een specifieke instelling informatie en instrumenten aan te reiken om het bestuur/directie van die instelling aan te spreken op brandveiligheid. Van het handboek zijn circa 5.000 exemplaren gemaakt die in de loop van 2009 worden verspreid. In het handboek staat achtergrondinformatie over brandveiligheid, regelgeving, de naleving van de regelgeving en wordt uitleg gegeven over wat cliëntenraden kunnen doen om het onderwerp brandveiligheid te agenderen. Het handboek bevat een checklist voor het in kaart brengen van de brandveiligheidsituatie in een zorginstelling of opvangfaciliteit.

Enkele jaren geleden is er door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap veel aandacht besteed aan het onderwerp (brand)veiligheid. In een meerjaren-campagne is aandacht gegeven aan de methode waarmee scholen de (brand)veiligheid in en rond het schoolgebouw kunnen verbeteren. De scholen nemen zelf maatregelen om onveilige situaties van het gebouw weg te nemen en schakelen bij voorbeeld de politie, bureau Halt of brandweer in om scholieren te informeren over veiligheid in het algemeen en brandveiligheid in het bijzonder. Hierdoor worden leerlingen gestimuleerd tot veilig(er) gedrag. Na afsluiting van de campagne is het van belang dat de opgedane kennis en ervaring beschikbaar blijft. Diverse organisaties uit het werkveld - zoals de samenwerkings- GGD'en, landelijke ouderorganisaties, bestuursorganisaties, pabo's en het Vervangingsfonds - hebben deze taak op zich genomen. Schoolleiders kunnen en bij hen terecht wanneer ze hun basisschool veiliger willen maken. De informatie en materialen die zijn ontwikkeld in het landelijke project voor informatie-overdracht over brandveiligheid in het basisonderwijs zijn nog beschikbaar en kunnen nog steeds worden gebruikt.

Medio 2009 zal het ministerie bezien of deze informatie nog actueel is en of er nog nieuwe middelen ontwikkeld moeten worden. Ook wordt bekeken of marktinitiatieven rond informatieoverdracht over (brand)veiligheid ondersteund kunnen worden.

Een bijzondere doelgroep is de kinderopvang (creches), aangezien hier kinderen slapen binnen de instelling. Vanuit de regelgeving is hier in het verleden al de nodige aandacht aan besteed en zijn er onder meer brandveiligheidsvoorschriften opgenomen in de regelgeving. Naleving van de regelgeving is van belang om brandveiligheid in de praktijk te waarborgen. In 2007/2008 is een inventarisatie uitgevoerd naar de behoefte aan kennis, informatie en

communicatiemiddelen voor het agenderen van het thema brandveiligheid op kinderdagverblijven door ouders en/of belangenorganisaties van ouders met kinderen in de kinderopvang. Op basis van deze inventarisatie is begin dit jaar op initiatief van VROM/WWV een project gestart om samen met deze belangenorganisaties instrumenten en middelen te ontwikkelen om brandveiligheid te kunnen agenderen in de kinderopvang. Verwacht wordt dat deze instrumenten en middelen medio dit jaar beschikbaar komen.

c. Voldoende kennis en vaardigheden

c.1. Kenniscentrum

In het actieprogramma werd de oprichting van een kenniscentrum toepassing brandveiligheidsvoorschriften (hierna: kenniscentrum) aangekondigd. De behoefte aan een kenniscentrum werd eveneens benadrukt bij de besluitvorming over het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (hierna: Gebruiksbesluit). Op 1 november 2008 is het Gebruiksbesluit in werking getreden. Met het Gebruiksbesluit zijn voorschriften over brandveilig gebruik uit de gemeentelijke bouwverordeningen landelijk geïntimeerd. Bij het opstellen ervan zijn door het georganiseerde bedrijfsleven veel praktijkvoorbeelden aangereikt, waaruit bleek dat de praktijktoepassing van brandveiligheidsvoorschriften regelmatig tot problemen en ergernis bij bedrijven/instellingen leidde. Bij bestudering van de aan gelverde voorbeelden bleek dat de oorzaak daarvan vooral in de toepassing van de regelgeving en nauwelijks in de inhoud van de regelgeving is gelegen. Het gaat daarbij met name om de toepassing van brandveiligheidsvoorschriften op basis van de Woningwet waarbij het bevoegd gezag beoordelingsruimte heeft.

Daarbij gaat het om:

- de toepassing van een technische oplossing die gelijkwaardig is aan de oplossing die door het Bouwbesluit 2003 of het Gebruiksbesluit wordt voorgeschreven.
- de toepassing van functioneel geredigeerde voorschriften (bijvoorbeeld: de eis "dat een groot brandcompartiment van een gebouw even brandveilig moet zijn als een brandcompartiment van maximaal 1.000 m² (nieuwbouw) of 2.500m² (bestaande bouw)").
- gemeentelijke aanschrifvingen op basis van artikel 13 Woningwet tot verhoging van de bouwtechnische kwaliteit van een bestaand gebouw.
- het stellen van aanvullende eisen over het brandveilig gebruik van een gebouw in een gebruiksvergunning of na een gebruiks melding.

Eindresultaat

Het kenniscentrum is primair gericht op de verbetering van de praktische toepassing van de brandveiligheidsvoorschriften op basis van de Woningwet. Het centrum heeft drie functies:

1. digitale helpdesk voor beantwoording van vragen over de betreffende voorschriften.
2. Deze helpdeskfunctie is gerealiseerd per 1 november 2008. Vanaf die datum is de helpdesk Bouwen en brandveilig gebruik te benaderen via de website van het ministerie van VROM: www.vrom.nl/gebruiksbesluit.
3. databank met informatie over die voorschriften. Hierbij wordt aangesloten bij de website brandveiligheid die door BZK en VROM/WWI is opgericht in het kader van het actieprogramma (gereed: eerste kwartaal 2009).
3. onafhankelijke adviescommissie die een technisch-inhoudelijk deskundigenoordeel geeft bij een geschil over de toepassing van de voorschriften. Eind 2008 is onder leiding van VROM/WWI met VNO/NCW, MKB Nederland, Horeca-Nederland, Actiz (zorgsector), VNG en LNB een werkgroep gevormd die werkt aan de opzet en vorm voor een onafhankelijke deskundigencommissie. Streven is om deze onafhankelijke adviescommissie in het tweede kwartaal 2009 operationeel te hebben.

c.2 Inventarisatie aanwezige kennis

In het actieprogramma was tevens sprake van het actiepunt inventarisatie van aanwezige kennis. Dit actiepunt heeft in april 2007 geresulteerd in de Quick scan kennis van brandveiligheid van het NIFV. Deze quick scan geeft aan welke kennisbronnen op het gebied van brandpreventie in Nederland bestaan. Daarbij is tevens aangegeven wat het doel en de doelgroep van die kennisbronnen zijn. Ook is stilgestaan bij het kennisniveau van brandveiligheid in Nederland.

De overige aspecten van dit actiepunt zijn geïntegreerd in de uitwerking van het bovengenoemde kenniscentrum en de portalwebsite allesoverbrandveiligheid.nl (zie pijler Verhogen bewustzijn brandveiligheid, §b.)

c.3 Integratie brandveiligheid in opleidingen

Het actieprogramma beschrijft het gebrek aan kennis over brandveiligheid bij partijen verantwoordelijk voor ontwerp, de technische uitvoering bij de bouw van het bouwwerk en het onderhoud daarvan. Dit was aanleiding om te werken aan het integreren van het aspect brandveiligheid in het reguliere technische en managementonderwijs. Op basis van een haalbaarheidsonderzoek, uitgevoerd door SBR (kenniscentrum voor de bouw) is besloten tot ontwikkeling van een lectoraat brandveiligheid dat zich primair richt op opleidingen hbo-bouwkunde, maar ook een uitstraling krijgt naar inslatietechniek en facility management. Hiervoor bestaat een groot draagvlak bij alle betrokkenen in de ontwikkel- en bouwprocedures. Saxion, hogeschool te Enschede en Deventer, werd bereid en geschikt gevonden om dit lectoraat te adopteren. De lector Brandveiligheid, die

naar verwachting per 1 mei 2009 bij Saxion wordt aangesteld, zal zich inzetten voor kennisontwikkeling en verspreiding van deze kennis binnen het brede veld van hoger bouwgerelateerd onderwijs (inclusief facility management) door nauwe samenwerking met andere hogescholen.

Daarnaast heeft het NIFV in samenwerking met de Hanzehogeschool Groningen het Lespakket Fire Safety Engineering (FSE) ontwikkeld. De Hanzehogeschool Groningen is in het najaar van 2008 gestart met de eerste deeltijdopleiding FSE met 24 deelnemers. FSE is een apart uitstroombroef binnen de opleiding Engineering, waarbij de afgestudeerde studenten geleerd wordt om brandpreventie en risicobeheersing in de bebouwde omgeving op een integrale en wetenschappelijk onderbouwde wijze in de praktijk toe te passen. In het voorjaar van 2010 zullen de eerste studenten afstuderen.

Ook heeft het NIFV dit jaar een toolbox Brandpreventie ontwikkeld. Uit onderzoek bleek dat bij de bouwkundige opleidingen op de hogescholen, geen of nauwelijks aandacht werd besteed aan brandpreventie, maar dat de behoefte daaraan bij hogescholen groot was. De ontwikkelde toolbox is een modulair opgebouwd lespakket brandpreventie, bestaande uit lesbrieven, casussen en readers en speciaal ontwikkeld voor het bouwkundig onderwijs op de hogescholen. Deze toolbox geeft de hogescholen een hulpmiddel om brandpreventie op een gestructureerde en, wat tijdsbesteding betreft, flexibele manier mogelijk te maken, tevens en tijdens de lessen, stages en projecten, brandpreventie integraal mee te nemen. Met de toolbox is tevens een eerste fundament gelegd waarop de lector Brandveiligheid bij Saxion kan doorbouwen.

Een ander initiatief van opleidingen op dit gebied betreft de Hogeschool Amhem-Nijmegen (HAN) dat een lespakket Veiligheid en Cultuur heeft ontwikkeld voor studenten. Gedurende de vierjarige opleiding doen de studenten kennis en ervaringen op ten aanzien van onder andere de bestrijding en nazorg van een beginnende brand en deelname aan reguliere ontruimingsoefeningen. Dit draagt bij aan het vergroten van de brandveiligheidskennis bij startende leraren in het basisonderwijs. De HAN zal dit lespakket verspreiden onder de Nederlandse pabo's die hier vrij gebruik van kunnen maken.

c.4 Kennisuitwisseling

Dit actiepunt krijgt gestalte door betrokkenheid van relevante partijen bij diverse congressen. Doel van deze congressen is kennisoverdracht en het uitwisselen van ervaringen ten aanzien van brandveiligheid. Enkele goede voorbeelden hiervan zijn:

- Congress "Fire Safety Engineering (FSE)" van het Nederlands Instituut voor Fysieke Veiligheid (NIFV), jaarlijks terugkerend congres;

- Congress "Brandveilig bouwen" Bouwkundige Brandpreventie, Brandveilig Bouwen Nederland (BBN), jaarlijks terugkerend;

- Congressen over Gebruiksbesluit; rond de inwerkingtreding van het gebruiksbesluit (1 november 2008) hebben zowel de NVBR als de VNG congressen georganiseerd om hun achterban te informeren over dit besluit, oktober/november 2008.

- Congress "Brandveiligheid in de zorg" (ministerie van VWS), januari 2009;
- "Nationaal Brandveiligheidscongres", SBR. Sinds 2007 een jaarlijks terugkerend congres met als centraal thema brandveiligheid in de bouw. De ministeries van BZK en VROM leveren zowel een inhoudelijke als een financiële bijdrage aan dit congres.

d. Borging van veiligheidsdenken en handelen

d.1 Ontwikkelen van een (brand) veiligheidsmanagementsysteem
Een brandveiligheidsmanagementsysteem (hierna: VMS) is het samenhangende geheel van afspraken en werkwijzen binnen een organisatie die er voor zorgen dat de brandveiligheidsrisico's worden beheerd. Het is gebaseerd op het cyclische proces van risicobeoordeling, treffen van benodigde bouw- en installatietechnische en organisatorische maatregelen, monitoren en evalueren van de effectiviteit van die maatregelen en waar nodig bijstellen en verbeteren.

In het kader van het actieprogramma ontwikkelt het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN) een model voor het VMS dat naar verwachting in de zomer van 2009 gereed zal zijn. Door de komst van dit model voor een VMS komt een referentiekader beschikbaar op basis waarvan sectoren en organisaties invulling kunnen geven aan hun eigen verantwoordelijkheid om te zorgen voor een optimale brandveiligheid. Het VMS is aanvullend op alle andere instrumenten en initiatieven voor bevordering van brandveiligheid en biedt het organisatorische kader voor geboorte en op de specifieke situatie toegesneden toepassing van die andere instrumenten. Het VMS is daarmee een belangrijke basis voor continue aandacht voor brandveiligheid.

d.2 De financiële component: ontwikkelen van een veiligheidsratio
De manier waarop veiligheid is opgenomen in ontwerp, constructie en exploitatie van gebouwen wordt expliciet door de financiële component van brandveiligheid inzichtelijk te maken in alle fasen van een bouwwerk en het onderhoud daarvan. In opdracht van het ministerie van BZK heeft het Centrum Facility Management (CFM) een benchmarkinstrument, de Veiligheidsratio, ontwikkeld waarmee de kosten en kwaliteit van veiligheid zichtbaar worden gemaakt. Door benchmarking kunnen organisaties en instellingen zelf vergelijken hoeveel en capaciteit zij besteden aan brandveiligheid. Brandveiligheid krijgt

steeds prominenter aandacht binnen organisaties. Zicht op brandveiligheid begint met het invullen van de vragen in dit instrument. Het is de basis om op een objectieve wijze het niveau van brandveiligheid te bepalen en stappen te ondernemen voor het optimaliseren van de brandveiligheid.

Dit zelfevaluatieinstrument helpt organisaties met niet-zelfredzamen inzicht te verkrijgen in het niveau van brandveiligheid. Het instrument is er tevens op gericht de aanvullende kwaliteit van de brandveiligheid te meten door de organisaties een set van extra vragen aan te bieden. Door de resultaten van dit aanvullende onderzoek te vergelijken met andere (vergelijkbare) organisaties en te koppelen aan de kosten, ontstaat een benchmark op kosten en kwaliteit van brandveiligheid. Deze benchmark is op pandniveau ingericht waardoor een organisatie specifiek op de gebruiksfunctie vergelijkingen kan maken. Immers, voor een ziekenhuis gelden andere veiligheidscriteria dan voor een basisschool.

Dit instrument is zodanig van opzet dat deze gemakkelijk geschikt gemaakt kan worden voor de overige organisaties. Gezien de mogelijke verkeerde associaties met de term Veiligheidsratio, is besloten om het instrument voortaan aan te duiden als BZ: Brandveiligheid in Zicht, zelfscaninstrument brandveiligheid.

d.3 Stimulerende afspraken tussen werkgevers en werknemers

De nieuwe Arbeidwet gaat uit van doelvoorschriften. Werkgevers en werknemers worden gestimuleerd om hieraan gezamenlijk invulling te geven middels een arbocatalogus. De overheid stimuleert de ontwikkeling van arbocatologi met een subsidieregeling. Ten behoeve van een nadere uitwerking van de doelbepalingen over de bedrijfs-hulpverlening (BHV) door sociale partners in arbocatologi, is inmiddels een handreiking van de Stichting van de Arbeid beschikbaar voor bedrijfs-hulpverlening. De Stvda is een (privatrechtelijk) landelijk overlegorgaan van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers in Nederland. De handreiking Bedrijfs-hulpverlening (mei 2008) is te downloaden via hun website.

Stimulering op bedrijfsniveau is meegenomen in de communicatie over de nieuwe Arbeidwet. Bijvoorbeeld via internet op <http://www.arbonieuwestijl.nl/> komt het onderdeel BHV aan de orde. En ook via de website van het arboportal is BHV op de kaart gezet. Beide sites zijn op actieve wijze onder de aandacht gebracht in de media.

d.4 Opstellen AMvB BHV hier-werknemers

Het betreft hier de wettelijke verankering van hulpverlening aan niet-werknemers in geval van calamiteiten. Samen met de ministeries van SZW en VROM/WWI werkt het ministerie van BZK aan een gezamenlijk Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) waarin de organisatie van interne hulpverlening in noodsituaties wordt geregeld. Er is

gekozen voor een gezamenlijke AMVB omdat die vorm de beste mogelijkheden biedt om een eenduidige en handhaafbare regeling voor hulpverlening aan niet-werkenden bij calamiteiten te realiseren. Voor een gezamenlijke AMVB is een grondslag nodig in de Wet veiligheidsregio's, de Woningwet en de Arbowet.

De Arbowet bevat reeds een verplichting tot BHV. Dit strekt zich, naast werknemers, ook uit tot het in noodsituaties alarmeren en evacueren van andere in het bedrijf aanwezige personen. Deze regeling van BHV is niet toereikend om behalve voor werknemers ook voor andere personen de organisatie van basishulpverlening bij calamiteiten te verplichten. Dit is vooral aan de orde in situaties waarin het aantal niet-werknemers vele malen groter is dan het aantal werknemers. Hierbij kan gedacht worden aan publiek, verzorgingstehuizen, vrijwilligers, leerlingen en gedetineerden. Omdat organisatie van hulpverlening in noodsituaties voor ondermeer laatst genoemde groepen is gewenst, is een uitbreiding van de verplichting tot organisatie van hulpverlening noodzakelijk.

Er is onderzoek gedaan naar mogelijke juridische oplossingen. In juli van 2008 is het onderzoeksrapport over de verankering van interne hulpverlening in noodsituaties aan de Tweede Kamer aangeboden. In de begeleidende brief aan de Tweede Kamer is vermeld dat de bepalingen zoveel mogelijk als doelvoorschrift zullen worden geformuleerd, zodat maatwerk mogelijk is.

Door de drie departementen wordt momenteel overlegd over een concept voor de gezamenlijke AMVB. Het beoogde resultaat is een effectieve regeling van basishulpverlening bij noodsituaties voor alle personen in afgezonderde open of besloten ruimtes of in een gebouw.

2. Interdepartementale initiatieven

2.1 Inleiding

Naast het actieprogramma van BZK en VROM/WWI zijn er door de andere ministeries ook diverse acties ondernomen om Nederland brandveiliger te maken.

Zo heeft de Dienst Justitie Inrichtingen (Justitie/DJI) samen met de Rijksgebouwendienst (Rgd) na de Schipholbrand een omvangrijke operatie in gang gezet om cellen en cellengebouwen aan te passen om te voldoen aan het vereiste brandveiligheidsniveau. De minister van VWS heeft het initiatief genomen om de bewustwording voor brandveilig gebouwen in de zorg te vergroten, zoals het organiseren van congressen en het ontwikkelen van een brandveiligheidsmatrix. De minister van OCW had al acties

uitstaan voor veiligere scholen en heeft die verder uitgebouwd. Ten slotte heeft de minister van BZK samen met de minister van VROM de problematiek van de brandveiligheidsconcepten aangepakt. Over deze initiatieven vindt u hieronder een nadere toelichting.

2.2 Brandveiligheid in het gevangeniswezen

Na de Schipholbrand hebben het ministerie van Justitie/Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het ministerie van VROM/Rijksgebouwendienst (Rgd) direct elk een eigen programma (brandveiligheid) opgesteld. Deze beide programma's zijn afgestemd op de actiepunten die voortvloeiden uit de kabinetsreactie van 18 oktober 2006 op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. Voor de actiepunten uit de kabinetsreactie is de Kamer toegezegd hierover periodiek te rapporteren⁵. De laatste rapportage⁶ aan de Kamer dateert van december 2008.

De verbeterprogramma's van de DJI en de Rgd vallen niet onder het rijksbrede Actieprogramma Brandveiligheid. Aangezien het verbeteren van brandveiligheid binnen deze drie (actie)programma's het centrale thema is, hebben de drie departementen de afgelopen jaren nauw met elkaar samengewerkt. De Kamer is in mei 2008 tijdens een AO nader geïnformeerd over het programma. Naast de reguliere voortgangs-rapportage van februari 2008⁷, stond op de agenda het onderzoeksrapport van de vier samenwerkende rijks-inspecties over de (brand)veiligheid en regionaalbestrijding bij justitiële inrichtingen en de beleidsreactie⁸ daarop. De voortgangsrapportages van DJI en Rgd zijn mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor de haar regerende actiepunten, geschreven. Eén van deze actiepunten betrof het informeren van de Kamer⁹ over de publicaties brandveilig bouwen en gebruik van bouw-werken. Ook in 2009 gaven DJI en Rgd onverminderd uitvoering aan hun programma's (brand)veiligheid. De programma's betreffen onder andere brandveiligheids-maatregelen waaronder bouwtechnische aanpassingen, maar ook het aanscherpen van veiligheidsprocedures waaronder voorschrijven, plannen en modellen voor calamiteiten, evacuatie, ontruiming, opvang en nazorg en de BHV. Voorts gaan beide organisaties door met de borging van de maatregelen en het veiligheidsbewustzijn bij de medewerkers. De geïntensiveerde samenwerking tussen DJI en Rgd zal ook in 2009 worden voortgezet. Evenals het overleg over deze onderwerpen onder leiding van BZK mede in afstemming met de onderdelen uit het actieprogramma en de door BZK en WWI te realiseren acties uit de kabinet-actie van oktober 2006. De staatssecretaris van Justitie en de minister voor WWI zijn voornemens eind 2009 de volgende voortgangsrapportage over brandveiligheid in (justitiële) inrichtingen aan de Tweede Kamer te zenden.

2.3 Brandveiligheid in de zorg

Aanvullend op het actieprogramma is op initiatief van de minister van VWS het programma Brandveiligheid in de Zorg opgezet. Daarmee wil men het thema brandveiligheid bij zorgverleners onder de aandacht brengen. In het Actieprogramma Brandveiligheid is de zorgsector benoemd tot één van de prioriteiten vanwege de kwetsbare groepen mensen die zich in zorginstellingen bevinden. De toenmalige minister van VWS heeft in december 2006 een circulaire uitgebracht aan de voorzitters van Raden van Toezicht en Raden van Bestuur van zorginstellingen. Hierin stond expliciet beschreven dat de verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de brandveiligheid in de zorg primair bij het bestuur van de zorginstellingen ligt.

In dezelfde maand heeft de toenmalige minister van VWS het College Bouw Zorginstellingen verzocht om een verkenning onderzoek uit te voeren naar de brandveiligheid in zorginstellingen, bij de jeugdzorg en in schippersinstellingen. Uit dit onderzoek kwam een divers beeld naar voren. Zo vertoonden de instellingen grote verschillen op het gebied van brandveiligheid, de mate van brandveiligheidsbewustzijn en het voldoen aan de huidige brandveiligheids-eisen. Dat ging ook op voor de omvang en getraindheid van de bedrijfshulpverlening. In een reactie op dit onderzoek heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer in april 2007 gemeld¹⁰ dat de formele verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid bij de zorginstellingen, jeugdzorg en schippersinstellingen zelf ligt. Vervolgens heeft zij de Tweede Kamer in november 2007 in een vervolgbrief gemeld¹¹ dat het ministerie van VWS deze instellingen zoveel mogelijk zal ondersteunen bij het invullen van deze verantwoordelijkheid. Daartoe kondigde zij aan dat in dit kader het ministerie van VWS de volgende vier activiteiten zou ontploeden:

1. Organiseren veiligheidsconferenties

In november 2008 hebben vijf regionale veiligheidsconferenties plaatsgevonden die door medewerkers van ruim 1000 zorginstellingen zijn bezocht. Deze conferenties reeks werd eind januari 2009 afgesloten met een congres voor bestuurders in de zorg. Gezien de enorme belangstelling voor deze zes bijeenkomsten kan worden vastgesteld dat het onderwerp brandveiligheid binnen de zorg goed op de kaart is gezet.

2. Ontwikkeling instrument brandveiligheidsmatrix

De veiligheidsmatrix is een objectief beoordelingsmodel waarmee instellingen hun brandveiligheid kunnen verbeteren. Onderdeel van de brandveiligheidsmatrix is een vragenlijst die zorginstellingen kunnen invullen. De brandveiligheid wordt bepaald door het samenspel van bouwkundige-, installatietechnische- en organisatorische maatregelen. De brandveiligheidsmatrix omvat al deze

maatregelen waardoor met de brandveiligheidsmatrix mogelijke tekortkomingen in kaart kunnen worden gebracht. De matrix biedt verbetervoorstellen en geeft inzicht in de daarmee gemoeide kosten.

In het najaar van 2008 is de eerste versie van de brandveiligheidsmatrix, in overleg met de brancheorganisaties uit de zorg en veiligheidsdeskundigen, tot stand gekomen. Ervaringen van gebruikers hebben geleid tot het opstellen van een tweede, meer gebruiksvriendelijke versie. Deze versie is voor de zomer van 2009 gereed en getest en zal vervolgens beschikbaar worden gesteld aan alle zorginstellingen.

3. Ontwikkeling interactief onderwijsinstrument e-learning "Opleiden en Oefenen"

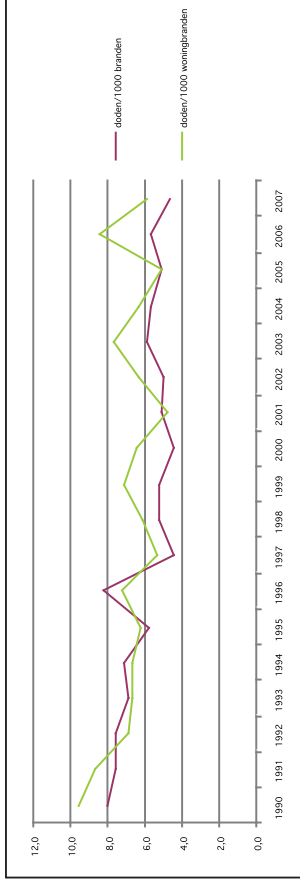
Een instrument om de kennis in het brandveiligheidsbewustzijn van werknemers in de gezondheidszorg te boigen, is het e-learning instrument "Opleiden en Oefenen". Zorginstellingen in de veiligheidsregio Haaglanden hebben de beschikking over dit e-learning instrument. In de toekomst wordt een stichting opgericht, die naast het beheer van de licentie van dit instrument, ook sturing zal geven aan de uitvoering van dit (zelf) leerprogramma. Het geheel is in eerste instantie bedoeld voor zorgopleiders, zoals ROC's, hogescholen en universiteiten. Voornaamste doel is om competentiegericht te leren en hierdoor te kunnen anticiperen op ontsaande (dreigende) situaties, die afdelings- of vertiefingsgebonden zijn.

4. Ontwikkeling interactief onderwijsinstrument bedrijfshulpverlening

Voor medewerkers in de zorg is het belangrijk dat zij op een toegankelijke en laagdrempelige wijze worden toegerust voor bedrijfshulpverleningsstaken. Daarom heeft de zorgbranche het initiatief genomen om een e-learning-programma bedrijfshulpverlening te ontwikkelen voor de gehele zorgsector. De ontwikkeling van dit e-learning pakket (NIVEO Zorg genaamd) wordt gesubsidieerd door het ministerie van VWS. Bij de ontwikkeling van NIVEO Zorg is afstemming gezocht met de brandweer en is er gebruik gemaakt van bestaand materiaal. Het e-learningprogramma is modulair opgebouwd en zodanig vormgegeven voor een optimale herkenbaarheid. Daarbij is rekening gehouden met de specifieke risico's en werksituaties in de zorgbranche. Ruim 100 zorginstellingen hebben reeds aangegeven interesse te hebben in NIVEO Zorg. Het programma zal naar verwachting voor de zomer van 2009 operationeel zijn. De oplevering staat gepland voor het najaar van 2009, waarna implementatie in de gezondheidszorg volgt.

Vervolgactiviteiten

In juni 2008 hebben de minister voor WWI, de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS gezamenlijk



Figuur 1: Aantal doden per 1000 (woning)branden. (Bron: CBS)

Volgens de cijfers van het CBS is bij het aantal doden per 1000 branden tot 1997 een dalende trend waar te nemen, waarbij de trend voor woningbranden redelijk gelijk loopt met de trend voor alle branden. Vanaf 1997 is bij het aantal doden per 1000 woningbranden een stijgende trend zichtbaar. Bovendien is sinds 1997 de kans dat een woningbrand fatale gevolgen heeft in bijna alle landen aanmerkelijk hoger dan in de periode tot 1997.

De informatie die het CBS in de jaarlijkse brandweerstatistiek biedt, beantwoordt echter niet aan de informatiebehoefte voor brandpreventiebeleid. Zo wordt in de brandweerstatistiek nauwelijks informatie gegeven over de onderliggende factoren en kenmerken van woningbranden en de slachtoffers en gewonden bij deze woningbranden. De ministeries van BZK en VROM hebben daarom een onderzoek ingesteld naar de fatale woningbranden in 2008. Het onderzoek betreft surveyonderzoek onder brandweerlieden die in 2008 betrokken zijn geweest bij een fatale woningbrand.

In het onderzoek zijn 55 branden meegenomen (62 slachtoffers), waarvan 44 branden (49 slachtoffers) een niet-opzettelijke brandoorzaak hebben. Deze laatste categorie fatale woningbranden is nader geanalyseerd. Daarbij is vooral gekeken naar de aspecten van de branden die middels brandveiligheidsbeleid het aantal fatale woningbranden kan beperken. Voorbeelden hiervan zijn de aanwezigheid en werking van rookmelders en blusmiddelen, de aanwezigheid (bouw)materialen en de opkomsttijden van de brandweer. Het onderzoek naar de fatale woningbranden biedt een overzicht van de kenmerken van fatale woningbranden in 2008 en zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor fatale woningbranden in andere jaren.

Verder is het van belang dat de VROM-inspectie in januari 2009 een Inspectie-signaal heeft gestuurd aan gemeenten over de brandwerendheid van woningen met platte houten daken. In 280.000 woningen in Nederland bestaat namelijk een risico dat de weerstand tegen branddoorslag niet aan de

verbeteringen door bijvoorbeeld de aanpak van achterstallig onderhoud. Het ministerie van OCW streeft naar structurele invoering van de genoemde methode en de daarbinnen ontwikkelde instrumenten. Uitgangspunt is de verankering van opgedane kennis, informatie en behoud van een overzicht van de methode en instrumenten aan (branche)organisaties in het veld. Basisscholen en hun medewerkers kunnen voor ondersteuning bij het uitvoeren van veiligheidsbeleid terecht bij de samenwerkings-GGD'en, de landelijke ouderorganisaties, de bestuursorganisaties, de Pabo's en het Vervangingsfonds. De Stichting Consument en Veiligheid behoudt haar functie als kenniscentrum en blijft scholen en de branche ondersteunen.

2.5 Brandveiligheid in woningen

Het Actieprogramma Brandveiligheid heeft getracht bij te dragen aan een daadwerkelijke verhoging van de brandveiligheid voor de doelgroep verminderd zelfredzaam. Het zou echter zonde zijn om ons in onze inspanningen te beperken tot deze doelgroep en de bijbehorende woon/verblijfsvormen. Recent onderzoek heeft immers aangetoond dat juist bij woningbranden de meeste dodelijke slachtoffers vallen.

Onderzoek fatale woningbranden NIFV
In 2008 bleken er meer fatale woningbranden te hebben plaatsgevonden dan het jaar daarvoor. Dit was aanleiding voor de ministeries van BZK en VROM om het NIFV opdracht te geven deze fatale woningbranden te onderzoeken. Dit onderzoek levert beleidsinformatie op over onder meer de relaties met bijvoorbeeld woningtypen, samenstelling bewoners en gebruik van brandgevaarlijke apparatuur of bouwmaterialen. Vervolgens doet het onderzoek aanbevelingen voor gerichte maatregelen om het aantal fatale woningbranden terug te dringen. De resultaten van het onderzoek worden in de loop van februari 2009 verwacht. Indien de uitkomsten van het onderzoek voldoende aanknopingspunten voor brandveiligheidsbeleid opleveren, zullen de ministeries dit onderzoek in de toekomst periodiek laten uitvoeren.

Om een effectief brandveiligheidsbeleid te kunnen ontwikkelen is inzicht nodig in de oorzaken en de gevolgen van brand. Statistische informatie kan daarbij helpen om de focus van de benodigde interventies te bepalen. En hoewel de meeste doden en gewonden bij brand bij woningbranden vallen, wordt in Nederland nauwelijks onderzoek gedaan naar de kenmerken van fatale woningbranden. Het CBS verzamelt gegevens van branden in Nederland en publiceert in de jaarlijkse 'Brandweerstatistiek'.

de Tweede Kamer geïnformeerd¹⁴ over de brandveiligheids-situatie in zorginstellingen. Daarin melden de bewindslieden dat zij, mede door de aangegeven aansporing van de zorginstellingen en de ontwikkelde instrumenten, verwachten dat in de komende jaren daadwerkelijk een verbetering van deze situatie kan worden bereikt. Zij willen de effecten van deze instrumenten op een verbeterde brandveiligheid eerst afwachten waarbij nadrukkelijk een vinger aan de pols wordt gehouden. De ministeries van VWS en VROM/WWI en het programma ministerie Jeugd en Gezin zullen in 2010 een vervolgmonitor opstellen om zicht te houden op de brandveiligheidsituatie in (jeugd)zorginstellingen. Op basis daarvan kan worden besloten of vervolgactiviteiten noodzakelijk zijn. Aanvankelijk hadden de bewindslieden gemeld dat dit in 2009 zou plaatsvinden maar dit is verschoven naar 2010. De redenen hiervan zijn dat enkele instrumenten pas in de loop van 2009 gereed zullen zijn en de voorbereidingen voor de vervolgmonitor meer tijd vraagt omdat een aantal inspecties hierbij betrokken zijn.

2.4 Brandveiligheid in het onderwijs

In de kinderopvang en in basisscholen verblijven baby's en kinderen die voor hun (brand)veiligheid afhankelijk zijn van anderen. In 1997 zijn de taken en verantwoordelijkheden voor onderwijsinvesting gedecentraliseerd. De verantwoordelijkheid voor de (brand)veiligheid van onderwijsgebouwen ligt nu bij de eigenaren en gebruikers van deze gebouwen: de gemeenten en schoolbesturen.

In de praktijk vinden incidenten in basisscholen voornamelijk plaats in de nacht of in het weekend. Het ministerie van OCW hecht veel waarde aan veiligheid op de fysieke veiligheid op basisscholen heeft het ministerie daarom tussen 2001 en 2005 de meerjarencampagne 'Veiligheid op de basisschool: werken aan een school zonder ongelukken' gevoerd. In dit kader heeft het ministerie de Stichting Consument en Veiligheid gevraagd om een gelijknamige methode te ontwikkelen, waarmee scholen (brand)veiligheid van en in het schoolgebouw kunnen organiseren en managen. Na afloop van de campagne in 2005 had 83% van de scholen de methode 'Veiligheid op de basisschool' in bezit en ging 42% van de scholen ermee aan de slag. De campagne liet onder meer zien dat scholen een lange voorbereidingsperiode nodig hebben om met het project te beginnen. Redenen hiervoor zijn de noodzakelijke interne afstemming, het inplannen van capaciteit voor de aanstelling van een veiligheidscoördinator en vaststelling van financiële middelen voor

voorschriften voldoet. Dat bleek uit een inventarisatie van het ministerie van VROM naar aanleiding van twee grote woningbranden in 2008 in Hoofddorp en Zaandam. Het gaat om geschakelde of gestapelde woningen met een plat houten dak van vóór 1980. Het Inspectiesignaal raadt aan rookmelders in de betreffende woningen aan te brengen om op korte termijn de veiligheid van de bewoners te vergroten. Dit advies geldt ook voor woningen met een andere dakconstructie om de brandveiligheid van de woning te verbeteren.

2.6 Ontwikkelingen brandbeveiligingsconcepten

Per brief van 29 januari 2009 hebben de ministeries van BZK en WWI aan de colleges van B&W van alle gemeenten laten weten wat de stand van zaken is met betrekking tot de brandbeveiligingsconcepten brandveilig bouwen en gebruik van gebouwen. Een afschrift van deze brief¹⁵ is naar de Tweede Kamer toegezonden.

2.7 Brandveiligheid in politiecellen

Het NIFV heeft een oriënterende scan uitgevoerd naar de kwaliteit van de bedrijfsjhuwplanning en de bouwkundige brandveiligheid van de cellenblokken bij politiebureaus (oktober 2007). Uit deze scan kwamen diverse verbeterpunten naar voren. Gebleken is dat er soms onvoldoende kennis is over de eisen die wet- en regelgeving stellen aan brandveiligheid. Bovendien geven politiergio's aan te maken te hebben met verschillende adviezen over brandveiligheid. De minister van BZK heeft de korpsbeheerders (verantwoordelijk voor de brandveiligheid van politiecellen) hierop gevraagd een verbeterprogramma op te stellen. Het streven is om dit programma binnen een periode van twee jaar uit te voeren. Voor de korte termijn zijn de korpsbeheerders verzocht voor elk politiecellen-complex afzonderlijk na te gaan hoe het is gesteld met de

BHV en brandveiligheid en hierop – voor zover aan de orde – tijdelijke compenserende maatregelen te treffen. De VROM-inspectie verricht landelijk onderzoek naar de brandveiligheid van politiebureaus. Het onderzoek op locatie is afgerond; de rapportagefase met hoor- en wederhoor vindt momenteel plaats. De eindrapportage is voorzien medio 2009. De minister van BZK zal op basis van de uitkomsten van dit rapport bezien welke maatregelen zij kan nemen.

3. Initiatieven in het veld

3.1 Inleiding

Naast de bij het actieprogramma direct betrokken partners, zijn er nog vele andere organisaties die een belangrijke rol spelen in het vergroten van de brandveiligheid in Nederland. De laatste jaren zijn er in het veld diverse nuttige initiatieven ontplooid en instrumenten ontwikkeld. Deze ontwikkelingen maken het bijvoorbeeld mogelijk om professionals als burgers. Hieronder een beschrijving van de meest in het oog springende initiatieven.

3.2 Model Integrale Brandveiligheid Bouwwerken (Model IBB)

Buiten het actieprogramma, maar wel in directe relatie daarmee is het Model Integrale Brandveiligheid Bouwwerken (Model IBB) ontwikkeld. Publieke en private partners zijn sinds 2005 in nauwe samenwerking met dit praktische instrument aan de slag. Het Model IBB is ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Het model is een hulpmiddel voor organisaties bij het verbeteren van de brandveiligheid van hun gebouwen en richt zich op persoonlijke veiligheid, beheersing van brandschade en de gevolgen daarvan in en om de huisvesting. Met het model kan een goede samenstelling van verschillende brandveiligheidsvoorzieningen worden gerealiseerd, zoals organisatorische maatregelen, bouwkundige voorzieningen en installaties. De methode is van toepassing voor zowel de bouwfase als gedurende het gebruik van het gebouw. De basis is het standaard bouwproces: Initiatief- en Definitie – Ontwerp – Realisatie – Gebruik.

Brandveiligheidsstatie

Het Model IBB maakt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de actoren transparant. Hierdoor is het voor iedereen duidelijk wat zijn rol is, waar hij op aangeproken kan worden, en wat hij van andere actoren mag verwachten. Het Model IBB en het bijbehorende Integraal Plan Brandbeveiliging stellen de actoren in staat om voor het betreffende bouwwerk de 'brandveiligheidsstatie' te lopen en elkaar efficiënt het 'brandveiligheidsstokje' door te geven.

3.3 Model Brandveilig Gebruik Bouwwerken (BGB)

In de afgelopen jaren is de aandacht voor brandveiligheid toegenomen. Brandweer Haaglanden heeft hieraan bijgedragen door samen met de gemeente Den Haag het model Brandveilig Gebruik Bouwwerken (BGB) te ontwikkelen. Het model BGB is het traject dat gebruikers/eigenaars van gebouwen vrijwillig kunnen volgen met het doel om een gecertificeerd brandveiligheidskeurmerk (BGB keurmerk) te verkrijgen. Concreet betekent dit dat gebruikers/eigenaars een checklist invullen waarin brandveiligheidsvoorschriften zijn opgenomen. Brandweer Haaglanden heeft keuringseisen opgesteld waaraan een brandveilig gebouw moet voldoen. Zodra het BGB keurmerk is verleend voeren onafhankelijke daartoe gecertificeerde bedrijven een jaarlijkse keuring uit. Deze bedrijven worden zelf gecontroleerd door één kwaliteitsorganisatie zodat de kwaliteit van het BGB keurmerk en het toezicht daarop goed gewaarborgd blijft.

Brandweer Haaglanden heeft het model BGB voor het eerst geïntroduceerd bij zorginstellingen in de regio Haaglanden. Deze voortvarende aanpak heeft erin geresulteerd dat sindsdien enkele zorginstellingen het BGB keurmerk hebben ontvangen. Gezien de grote belangstelling wordt aangenomen dat dit aantal gestaag zal groeien. Bestuurders van zorginstellingen laten hiermee zien dat zij hun verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid in hun zorginstellingen serieus nemen.

In januari 2009 hebben de brandweerkorpsen van de vier grote steden in Nederland (G4) besloten om, naar voorbeeld van de brandweer Haaglanden, met het model BGB in hun eigen regio's aan de slag te gaan. Het aantal gecertificeerde bedrijven dat het BGB keurmerk mag verliezen, blijft groeien. Tevens biedt een verzekeringmaatschappij lagere verzekeringspremies aan bij instellingen die in het bezit zijn van het BGB keurmerk.

Het model voorziet in een publiek-private samenwerking

waarmee de aandacht voor brandveiligheid wordt versterkt en daadwerkelijk wordt vormgegeven. In de nabije toekomst is de brandweer Haaglanden voornemens om het model BGB te introduceren in andere sectoren met verminderd zelfredzamen.

3.4 Project Veilig Wonen brandweer Amersfoort

Doel van het project Veilig Wonen is om wijkgericht het aantal woningbranden en –inbraken terug te dringen. Tijdens onaangekondigde huis-aan-huis bezoeken worden bewoners aan de hand van checklists door de brandweer geadviseerd over het verbeteren van de brand- en inbraakveiligheid van hun woning. Waar nodig worden door de brandweer direct (en gratis) rookmelders opgehangen.

De brandweer Amersfoort is dit project in 2006 gestart naar voorbeeld van een succesvol project van brandweer Liverpool (Groot-Brittannië). Als de financiën het toelaten, wil het corps de meest (brand)onveilige wijken structureel op deze manier gaan benaderen. Inmiddels zijn twee achterstandswijken met positief resultaat bezocht (toename brand- en inbraakbewuszijn van burgers en toename aantal goedwerkende en goedgeplaatste rookmelders). Het ministerie van BZK heeft subsidie verstrekt aan de brandweer Amersfoort om deze aanpak tevens toe te gaan passen in de wijk Liendert. De voorbereidingen zijn hiervoor in volle gang en de huis-aan-huis bezoeken zullen in april 2009 starten.

Bij diverse andere brandweerkorpsen bestaat belangstelling voor dit project. Brandweer Amersfoort wil dit project landelijk introduceren door een hand- en werkboek te vervaardigen met de gevorderde aanpak en beschrijving van ervaringen. Voor de ombouw van het lokale project naar een landelijke toepassing werkt Brandweer Amersfoort samen met de branchevereniging van de brandweer, de NVBR.

Ook het CCV is actief op het vlak van de zogenaamde Community Safety (Brandveiligheid in de wijk). Dit kenniscentrum is van mening dat dit initiatief meer kans van slagen heeft als er vanuit de kracht van een wijk tot een landelijke aanpak van brandveilige wijken gekomen kan worden door kennis en ervaring van de brandweer te koppelen aan andere partijen. In een wijk zoals woningcorporaties en bewonersverenigingen. Het CCV heeft hiertoe in haar programma voor 2009 het project 'Brandveilige Wijk' gedefinieert.

3.5 Brandpreventieweek en burgerinitiatief rookmelders

Sinds 2000 bestaat de Nationale Brandpreventieweek. Dit is een initiatief van de Stichting Nationale Brandpreventieweek (SNBPW) die wordt gesubsidieerd door het ministerie van BZK. Tevens ontvangt de stichting sponsorbijdragen vanuit het bedrijfsleven. De brandpreventieweek heeft elk jaar een centraal thema. De laatste drie jaren was dat thema rookmelders. Onlangs is gebleken dat door deze driejarige-campagne het aantal huishoudens met rookmelders in Nederland met 10% is gestegen naar 74%. In 2008 richtte de stichting zich ook specifiek op de doelgroep allochtonen, omdat binnen deze doelgroep relatief minder huishoudens zijn die rookmelders in huis hebben.

De SNBPW is een groot voorstander van verplichtstelling van rookmelders in Nederland. Als partner van de SNBPW is de Brandwonden Stichting daarom gestart met een Burgerinitiatief en hoopt hiermee 40.000 handtekeningen te verzamelen, ter ondersteuning van de 'Rookmelderwet' zodat zij hun plan op de agenda krijgt van de Tweede Kamer.

Bijlage 2

Schematisch overzicht
eindresultaat actiepunten
Actieprogramma
Brandveiligheid 2007-2008

Actie-nr.	Actiepunten	Eindsresultaat	Toelichting
IV. Bewustzijn ten aanzien van de verantwoordelijkheid			
6.	Op basis van de bevindingen zal een communicatiestrategie opgesteld worden met acties opgesteld.	Gerealiseerd	De website (onderdeel communicatiestrategie) werd in het 1 ^e kwartaal van 2009 gelanceerd, zie: www.allesoverbrandveiligheid.nl . Dit actiepunt is aangeduid als "deels gerealiseerd" aangezien de intentie om een communicatiestrategie op te stellen heeft geresulteerd in bovengenoemde website.
7.	Document opstellen van huidige wet- en regelgeving met brandveiligheidsverantwoordelijkheden voor de hele keten.	Gerealiseerd	Op schematische wijze is weergegeven welke partijen verantwoordelijkheid dragen in de verschillende fasen van het bouwproces.
8.	Mondigen maken van doelgroepen A. Onderzoek naar bewustwording en mondigheid ten aanzien van brandveiligheid bij gebruikers en bewoners. B. Op basis van inventarisatie samen met branches gericht voortdichting uitvoeren.	Deels gerealiseerd	Dit onderzoek heeft plaatsgevonden en in de loop van 2009 zullen circa 5.000 Handboeken Brandveiligheid worden verspreid binnen de sectoren en kinderopvang.
V. Voldoende kennis en kunde			
9.	Op het gebied van brandveiligheid inventariseren van: A. Kennisinstituten; B. Bronnen van kennis; C. Bereikbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van verschillende kennisbronnen en kennisinstuten.	Gerealiseerd	Het NIV heeft een oriënterende quick scan uitgevoerd. Naar aanleiding hiervan is besloten dit actiepunt te registreren in de uitvoering van actiepunt 10: Oprichten kenniscentrum.
10.	Oprichten Kenniscentrum Landelijk, onafhankelijk kenniscentrum voor: A. Bredeling kennis/deskundigheid; B. Medeling gelijkwaardige oplossingen; C. (Zoveel mogelijk) eenduidige advisering; D. Second opinion kan worden aanvraagd bij brandveiligheidsadviseurs; E. Geven van bekendheid aan breder toepasbare en gelijkwaardige oplossingen; F. Advisering aan gemeenten en bedrijven; G. Geven signaalen aan regelgevers voor aanpassing regelgeving; H. Bijeen brengen diverse informatiebronnen.	Gerealiseerd	Het Kenniscentrum is tegelijk met de in werking treding van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (= Gebruiksbesluit) op 1 november 2008 operationeel gegaan onder de naam Kenniscentrum Praktijktoepassing Brandveiligheidsvoorschriften. De functie van digitale helpdesk is bereikbaar via: www.vrom.nl/gebruiksbesluit . Voor de functie van de databank wordt aangesloten bij de portaalwebsite www.allesoverbrandveiligheid.nl . Streven is om de onafhankelijke adviescommissie in het 2 ^e kwartaal van 2009 operationeel te hebben.

Actie-nr.	Actiepunten	Eindsresultaat	Toelichting
I. Algemeen			
1.	De Tweede Kamer informeren over de voortgang en eindstand van het Actieprogramma Brandveiligheid 2007-2008.	Gerealiseerd	<ul style="list-style-type: none"> Aanbieding Actieprogramma Brandveiligheid door minister van BZK en minister van VROM: Kamerstuk 2006-2007, z6956 nr. 46, Tweede Kamer, 30/01/2007. Voortgangrapportage Actieprogramma Brandveiligheid: Kamerstuk 2007-2008, z6956 nr. 56, Tweede Kamer, 19/12/2007.
2.	Er dient een plan van aanpak (middel)lange termijn het actieprogramma dat loopt van 2007 – 2008. Dit plan geldt voor de jaren na handhaving ook opgenomen.	Gerealiseerd	Op initiatief van BZK heeft op 20 januari 2009 een interdepartementale brainstormsessie plaatsgevonden. Hierin hebben de betrokken departementen gesproken over (mogelijke) toekomstige activiteiten rond het thema brandveiligheid.
II. Samenwerking en afstemming			
3.	Aansluiting en afstemming met de separaat actieprogramma's van DII/Rgd Waar relevant wordt tussen de actieprogramma's van de DII, Rgd en Brandveiligheid samen gewerkt.	Gerealiseerd	BZK voor de haar regarderende actiepunten aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarnaast hebben de DII, Rgd en BZK de afgelopen jaren nauw samen gewerkt.
4.	Vanuit het actieprogramma wordt actief gezocht naar mogelijkheden om de diverse activiteiten af te stemmen en in samenhang uit te voeren.	Gerealiseerd	Met het ministerie van WS en het ministerie van OCW heeft gedurende het actieprogramma afstemming plaatsgevonden over de activiteiten inzake brandveiligheid.
5.	Opstellen visie op brandveiligheid De in paragrafen 3.1 t/m 3.3 geschetste benaderingswijze wordt samengebracht in een visie met modellen en instrumenten.	Gerealiseerd	De visie op Brandveiligheid is opgesteld en als bijlage 3 in deze eindrapportage opgenomen.

Bijlage 3

Visie op brandveiligheid

Gedeelde verantwoordelijkheid en heldere kaders vanuit een risicobenadering

Actie-nr.	Actiepunt	Eindsresultaat	Toelichting
11.	<p>A. Invertasatie naar aardecht in diverse opstellingen (vakonderwijs, HBO, WO en managementopleidingen) voor brandveiligheid.</p> <p>B. Plan van aanpak om brandveiligheid te integreren in technische opleidingen.</p>	Gereiseerd	Beide onderdelen zijn afgerond. Bij Saxion hogeschool Enschede zal het lectoraat brandveiligheid worden ingesteld. De benodigde financiering is rond en de werking naar een lector is gestart.
12.	<p>1. Nationaal Congres Brandveiligheid: Kennisuitwisseling</p> <p>2. Organiseren congres november.</p> <p>B. Toepasbaar en beschikbaar maken ervaringen VROM-inspectie.</p>	Gereiseerd	Het Nationaal Brandveiligheidscongres heeft in mei 2007 en in april 2008 plaatsgevonden. Dit jaar staat het congres gepland voor 23 april 2009. De ministeries van BZK en VROM zijn zowel inhoudelijk als financieel betrokken bij de toestandkoming van dit congres. Tevens heeft het Veiligheidscongres in november 2007 en 2008 plaatsgevonden.
13.	<p>A. Met verschillende branches investatie maken van bestaande veiligheidsmanagementsystemen (VMS). Waar nodig bestaande VMS-en aanvullen met brandveiligheid. Richtlijnen opstellen voor invulling van het VMS.</p> <p>B. Als VMS niet bestaat aan betreffende branche vragen dit te ontwikkelen.</p> <p>C. Zorgen voor oeffensysteem en –praktijk in VMS-en.</p>	Deels gereiseerd	Het verkennend onderzoek heeft plaatsgevonden waarna de NEN is begonnen met het ontwikkelen van het (brand)veiligheidsmanagementsysteem (VMS). Verwacht wordt dat dit medio 2009 gereed zal zijn.
14.	<p>A. Systematiek ontwikkelen om de financiële component van brandveiligheid structureel onderdeel te laten zijn van (deel)begrotingen en jaarplannen.</p> <p>B. Checklists maken voor toepassing systematiek in de verschillende fasen (ontwerp, bouw, beheer/gebruik).</p> <p>C. Maken van kengetallen voor checklists.</p>	Gereiseerd	Verkennd onderzoek heeft plaatsgevonden waarna de Veiligheidsuro is ontwikkeld. Deze als kwaliteit van brandveiligheid inzichtelijk gemaakt kunnen worden.
15.	<p>Voor een goede borging van de brandveiligheid zal verder in het kader van het Actieprogramma Brandveiligheid worden uitgezocht of afspraken over brandveiligheid in de vorm van convenanten en/of branchecatalogi met doelsectoren kunnen worden afgesloten.</p>	Deels gereiseerd	In samenwerking met het ministerie van SZW en het ministerie van VROM werkt het ministerie van BZK aan een AMvB BHV dat naar verwachting in het najaar van 2009 gereed zal zijn. De basis van deze AMvB BHV wordt gevormd door de Arbowet en het Gebruiksbesluit. Het wetsvoorstel Wet Veiligheidsregio's, dat bij de Tweede Kamer voorligt, dient ook als basis hiervoor. Dit actiepunt is aangeduid als "deels afgerond" omdat de afronding nog niet heeft plaatsgevonden.

VI. Borging van brandveiligheidsdenken

Visie op brandveiligheid

Samenvatting van uitgangspunten en keuzen

Aanleiding Visie op brandveiligheid

De Schipholbrand en andere calamiteiten leren dat het huidige systeem rond brandveiligheid aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen. Algemeen wordt onderschreven dat meer regels, strengere handhaving en technische oplossingen op de lange termijn niet zullen leiden tot een verbetering van de brandveiligheid. Verbetering van de brandveiligheid moet gevonden worden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, een meer integrale benadering van de risico's en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling.

Deze boodschap komt ook tot uitdrukking in het Actieprogramma Brandveiligheid. Eén van de belangrijkste onderdelen in dit Actieprogramma is een gezamenlijke visie van de overheid, kenniscentra, beroepsgroepen en branches op brandveiligheid. Deze visie zal de komende jaren richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving, formulering van strategieën, opzetten van activiteiten en actieprogramma's, ontwikkeling van scenario's en modellen en het verrichten van onderzoeken en evaluaties, in het teken van de brandveiligheid. Deze brandveiligheidsvisie is op hoofdlijnen, dynamisch van aard, kreeg op interactieve wijze vorm en zal op basis van nieuwe inzichten en ervaringen aangepast en verder uitgewerkt worden.

De "Visie op brandveiligheid: Gedeeelde verantwoordelijkheid en heldere kaders vanuit een risicobenadering" is bijgevoegd, hieronder volgt een samenvatting.

De huidige situatie

De maatschappelijke reactie in relatie tot brandveiligheid is met name incidentgestuurd. Na rampen volgt als snel de roep om maatregelen, waarbij met name naar de overheid wordt gekeken. De aandacht voor brandveiligheid ebt echter redelijk snel weer weg en leidt niet tot een toename van de brandveiligheid, het brandveiligheidsbewustzijn of besef van de eigen verantwoordelijkheid. Ontwerpers, bouwbegeeraren en gebruikers zijn zich onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid.

De brandveiligheid wordt door velen gezien als een primaire verantwoordelijkheid van de overheid. Bij ontwerp en gebruik van bouwwerken lijkt daardoor het voldoen aan eisen van bevoegd gezag een doel op zich te zijn. Er wordt te weinig rekening gehouden met de daadwerkelijke risico's. De huidige regelgeving maakt een risicobenadering weliswaar mogelijk, maar is daar onvoldoende op toegesneden. Gevolg is dat in de diverse stadia van ontwerp

tot en met gebruik de risico's onvoldoende worden afgewogen. Door onduidelijkheid over de regels, onbekendheid met de mogelijkheden die de regels bieden en te weinig inhoudelijke kennis bij zowel marktpartijen als de overheid wordt veelal gekozen voor standaardoplossingen en worden deze vaak zelf

'voorgeschreven'.

Het gebrek aan kennis wordt mede veroorzaakt door onvoldoende informatie over oorzaken en gevolgen van brand.

Visie op brandveiligheid

De visie op brandveiligheid bevat de keuzes voor de komende jaren en is daarmee richtinggevend voor de eventuele aanpassingen binnen het systeem van brandveiligheid. Deze visie is niet van de ene op de andere dag werkelijkheid. Het is een eerste aanzet, op basis waarvan diverse hulpmiddelen en instrumenten de komende jaren verder onderzocht en uitgewerkt moeten worden.

De verdeling van verantwoordelijkheden en de uitgangspunten voor regelgeving hangen nauw met elkaar samen. De verantwoordelijkheid van de overheid en de daarmee samenhangende regelgeving richt zich op de veiligheid van bewoners. Een pand veilig kunnen verlaten is een basisprincipe en houdt in dat mensen een gevaarlijke plek (een bouwwerk) binnen vijftien minuten kunnen verlaten. De constructie van een gebouw moet daarmee gedurende vijftien minuten de brand kunnen weerstaan van moment van brand uitbreken tot de tijd (vijftien minuten) waarbinnen de brandweer hulp kan verlenen. De brandveiligheidsmaatregelen hangen daarnaast nauw samen met de risico's van het specifieke bouwwerk. De regelgeving is aldus gericht op het waarborgen van een minimale sterkte constructie bouwwerk met inachtneming van de specifieke risico's van dat bouwwerk. De brandschade aan het pand is een verantwoordelijkheid van de eigenaar van het gebouw.

De visie van de overheid op de brandveiligheid heeft betrekking op de verantwoordelijkheidsverdeling, primaire doelgroepen voor overheidsinterventie, de maatschappelijke acceptatie van brand, bekendheid en uitvoerbaarheid van voorschriften en de doelen die de overheid stelt bij de ontwikkeling op het gebied van brandveiligheidsbeleid de komende jaren (risicobenadering en doelkwantificering). Uit de studies naar aanleiding van incidenten blijkt dat de verantwoordelijkheidsverdeling en het veiligheidsbewustzijn bij de diverse partijen onvoldoende duidelijk zijn. Daarom is in deze visie veel aandacht voor de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en het verhogen van het veiligheidsbewustzijn. Het omgaan met brandveiligheid vereist specifieke kennis die nu vaak niet of onvoldoende aanwezig is. Voor het versterken van kennis bij zowel overheid als gebruikers zullen dan ook activiteiten worden ontworpen. Dit alles moet ertoe leiden dat partijen

beter met elkaar afstemmen over brandveiligheid, met een betere brandveiligheidsituatie als resultaat.

Het introduceren van een risicobenadering is een belangrijk element dat vooral van betekenis is voor het anders omgaan met wet- en regelgeving. Vanuit een risicobenadering wordt de brandveiligheid primair bezien op de risico's van het gebouw, het gebruik en de organisatie en niet vanuit de generieke veiligheidsniveaus die zijn vastgelegd in de regelgeving. De risico's bepalen de maatregelen binnen een (bindend) algemeen wettelijk kader. Voor eenvoudige gebouwen worden de risico's op centraal niveau in kaart gebracht en gelden algemene regels. Voor complexe gebouwen geldt een risico-inventarisatie op maat en, daaruit volgend, maatregelen op maat. Daar waar nodig zullen de diverse voorschriften beter op elkaar worden afgestemd.

In deze visie worden prioriteiten gesteld met betrekking tot de inspanningen van de overheid. De interventie zal zich vooral richten op groepen personen die van anderen afhankelijk zijn voor hun brandveiligheid, zoals minder zelfredzamen en mensen die de risico's van brand niet of onvoldoende kunnen inschatten. Het gaat hierbij om die situaties die het meest risicovol zijn door aanwezigheid van groepen mensen, zoals scholen, de zorg en celgebouwen, en die gevallen waar op dit moment de meeste slachtoffers vallen, woningen en woongebouwen. Beide gevallen vragen ieder hun eigen, specifieke aanpak die in het werkprogramma behorende bij deze visie zal worden uitgewerkt. Hieronder worden, per onderdeel, puntsgewijs de hoofdlijnen uit de visie samengevat.

Verantwoordelijke verdeling

- De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van brand is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het accent in specifieke gevallen soms bij één van de partijen in de veiligheidsketen ligt. Burgers en bedrijven moeten zelf de noodzakelijke maatregelen nemen om zichzelf en anderen te beschermen tegen (de gevolgen van) brand: zij zijn hiervoor primair verantwoordelijk. De overheid bepaalt de kaders (in de vorm van wet- en regelgeving), ondersteunt waar mogelijk de juiste toepassing en ziet toe op de naleving.

2. Gebouwbeheerders hebben hun gebouw en organisatie op orde. Zo niet dan is het een taak van de overheid om hiertegen op te treden. Het is niet de taak van de overheid om de verantwoordelijkheid voor de veiligheid over te nemen.

3. Vanuit het onder punt 2. gegeven uitgangspunt in de verantwoordelijke verdeling moet helder worden wat de wettelijke verantwoordelijkheden en taken van de gemeenten en de brandweer zijn. Daar waar nodig zal de wet- en regelgeving worden aangepast.

Risicobenadering brandveiligheid

4. Het ontwerp van een gebouw moet meer in samenhang worden beschouwd op brandveiligheid: welke risico's kunnen aan de orde zijn, welke maatregelen worden hiertegen genomen, wat zijn de risico's en hoe kunnen deze worden geminimaliseerd. Om dit te bereiken wordt onderzoek op welke wijze de huidige regelgeving kan worden aangepast. Daarbij zijn onder andere de resultaten uit de studies naar het gedrag van mensen van belang. Uitgangspunt is een benadering volgens het 'piramidemodel' hiernaast. Van beneden naar boven gezien zou de regelgeving als volgt moeten werken:

- Niveau 1 bevat de voorschriften voor het grootste deel van de bouwwerken: eenvoudige bouwwerken / klein burgerwerk. Volstaan kan worden met eenvoudige, vaste prestatie-eisen gebaseerd op een algemene risicobenadering (wellicht zelfs middelvoorschriften?)
- Niveau 2 van de piramide beschrijft semi-maatwerk oplossingen, gebaseerd op risico's, die toepasbaar zijn voor meerdere gebouwen / inrichtingen: standaardscenario's voor een risicobenadering per bouwtype / gebruik
- Niveau 3 is de specifieke objectgerichte risicobenadering: maatwerk risicoanalyse voor de meer complexe (risicovollere) objecten

In eerste instantie wordt onderzoek op welke wijze een risicobenadering invulling kan geven aan niveau 3 voor meer complexe gebouwen en op welke wijze de risicobenadering kan bijdragen aan het vereenvoudigen van de voorschriften voor de overige niveaus.

Uitgangspunt bij een eventuele introductie van de risicobenadering in de wetgeving is dat er geen sprake is van stapeling van voorschriften: de risicobenadering maakt helder welke voorschriften gericht op de specifieke situatie nodig zijn, hetgeen mogelijk tot minder voorschriften leidt. Er is geen sprake van een opeensstapeling van regelgeving maar een aanvullend instrument vooral bedoeld om voorschriften beter te laten aansluiten bij de

praktijksituatie. De risicobenadering zal bij introductie in de regelgeving geheel of gedeeltelijk in de plaats komen van de huidige regelgeving. Discussies over wat nu voldoende veilig is en interpretatieverschillen tussen toezichthouders en de bouwpraktijk worden ondervangen door in een risicobenadering zo concreet mogelijk eisen te formuleren. De discussie over wat nu wel en niet veilig is wordt niet op bouwwerk niveau maar op landelijk niveau gevoerd waardoor vooraf duidelijk is aan welke voorschriften moet worden voldaan. Er is dus sprake van maatwerk binnen strikte kaders.

Primaire doelgroepen voor overheidsinterventie

- De verantwoordelijkheid van de overheid is primair gericht op de veiligheid van die groepen die, om welke reden dan ook, onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende handelingsoverzicht hebben:
 - mensen die (tijdelijk of permanent) afhankelijk zijn de gezondheidszorg. Het gaat hierbij om de brandveiligheid van zorginstellingen in den brede (ziekenhuizen, verzorgingshuizen, GCZ, etc.
 - leerlingen in het onderwijs en dan met name jonge kinderen en speciaal (basis) onderwijs.
 - mensen die opgesloten zitten in penitentiaire inrichtingen, politiecellen, etc.
- Bij de huisvesting van deze groepen zal het door de overheid gestelde kader strikter zijn en strikter worden gehandhaafd, waarbij ook de gebouwtype / beheerder nadrukkelijker op zijn of haar verantwoordelijkheid wordt aangesproken.
- Woningen vormen een specifieke aandachtsgroep. Vanuit het oogpunt van bewustwording worden woninggenaren aangesproken op hun verantwoordelijkheid.

Maatschappelijke gevolgen van brand

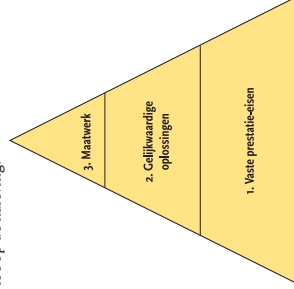
- Een structurele aanpak van de brandveiligheid is gericht op het voorkomen van slachtoffers bij gekende risico's en niet op calamiteiten, zoals aanslagen en neerstortende vliegtuigen.
- Gecombineerd met de aandachtsgroepen voor overheidsinterventie richt de overheid zich primair richten op het voorkomen van slachtoffers als gevolg van brand in de zorg, het onderwijs en bij cellen. Daarnaast richt de inspanning zich op vitale aspecten van de maatschappij, zoals het voorkomen dan wel het beperken van de gevolgen van calamiteiten die leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

Bekendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving

10 Het huidige stelsel van wet- en regelgeving beschrijft een sluitend stelsel van voorschriften met betrekking tot bouwwerken, het gebruik van de bouwwerken en de organisatie die de bouwwerken gebruikt. Binnen ieder van de drie genoemde domeinen moet aan bepaalde minimale voorschriften worden voldaan. Dit is een uitgangspunt waaraan niet moet worden getoetst.

Meetbare doelstelling en ontwikkelingen in beleid

- Teneinde inzicht te verkrijgen in oorzaken en gevolgen van brand wordt een methode ontwikkeld voor de evaluatie van brand. Het registreren van de evaluatiegegevens zal (op termijn) meer inzicht geven in de zwakke schakels per domein en daarmee input leveren voor het ontwerp van nieuwe bouwwerken en eventuele aanpassingen in wet- en regelgeving. Bij het opzetten van een dergelijke registratie wordt samengewerkt met de brandweer, politie en verzekeraars en gebruik gemaakt worden van het voorwerk dat door NIFV, NVBR en enkele brandweerkorpsen is gedaan.
- Er worden doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de gevolgen van brandveiligheid. Op basis hiervan kunnen afspraken gedaan worden over wat we als maatschappij brandveilig vinden en welke aspecten bij deze uitspraak van belang zijn. Deze doelwantsificering kan een hulpmiddel zijn bij het bepalen van doelstellingen in beleid en bij het uitwerken van de risicobenadering bij ontwerp en beheer van bouwwerken. Onderzoek moet uitwijzen op welke wijze deze doelwantsificering het beste kan worden ingevuld.
- We leven in een samenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren. Het nadenken over de regelgeving in de huidige maatschappij begint dus al met het accepteren van een bepaald risico. Acceptatie van risico's betekent dat niet automatisch naar de overheid gekeken wordt bij calamiteiten. Nuchter omgaan met risico's leidt tot meer gestructureerde aanpak van de brandveiligheid zonder dat op ieder incident met de roep om meer regels wordt gereageerd.



Visie op brandveiligheid Gedeelde verantwoordelijkheid en heldere kaders vanuit een risicobenadering

1. Waarom een visie op brandveiligheid?

Naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost en het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid hierover rees de vraag of het huidige brandveiligheidsconcept nog wel voldoet aan de eisen die de samenleving daaraan stelt. Levert het huidige systeem van wet- en regelgeving, de toepassing hiervan en het toezicht hierop de brandveiligheid op die we in Nederland noodzakelijk achten? Om dit te kunnen beoordelen is het noodzakelijk om eerst expliciet vast te leggen wat de BV Nederland verwacht: wat is de visie op brandveiligheid, de wijze waarop we dit willen bereiken en de verdeling van de verantwoordelijkheden hierbij. Een heldere visie biedt de basis voor evaluatie van de bestaande situatie en mogelijke aanpassingen.

In het Actieprogramma brandveiligheid is opgenomen dat een gezamenlijke visie (overhead, kenniscentra en beroepsgroep) op brandveiligheid wordt ontwikkeld. Deze visie zal de komende jaren richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving, formulering van strategieën, opzetten van activiteiten en actieprogramma's, ontwikkelen van scenario's en modellen en het verrichten van onderzoeken en evaluaties, die in het teken staan van de brandveiligheid. De brandveiligheidsvisie is dynamisch van aard, krijgt op interactieve wijze vorm en zal de komende tijd op basis van nieuwe inzichten en ervaringen aangepast worden.

Bij het opstellen van deze Visie is gebruik gemaakt van onderzoeken en visies op brandveiligheid van diverse organisaties en eerdere kabinetsstandpunten op het gebied van veiligheid (in bijlage 2 bij deze visie zijn de belangrijkste documenten kort samengevat). Tevens heeft afstemming plaatsgevonden met kenniscentra en vertegenwoordigers van de brandweer en de bouwpraktijk.

Deze visie is een eerste (belangrijke) stap om te komen tot een verbeterde aanpak van de brandveiligheid. Het laatste hoofdstuk bevat een overzicht van acties die in deze visie worden benoemd. Als vervolg op deze visie zullen de acties, in samenwerking de bij de betrokken partijen, worden vertaald naar een werkprogramma om te komen tot de met deze visie beoogde brandveiligheidsituatie.

2. Probleemschets / uitgangspunten: inkadren probleemstelling

Inleiding

In alle onderzoeken die de laatste jaren zijn uitgevoerd naar de oorzaken en achtergronden van calamiteiten komt een aantal leerpunten stelselmatig terug: de onderzochte objecten voldoen niet (volledig) aan de regelgeving, de eigenaren zijn zich vaak niet of onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheden en gebruikers zijn vaak onvoldoende voorbereid op een eventuele calamiteit. Deze conclusies komen naar voren uit de onderzoeken naar de Nieuwjaarsbrand in Volendam en de brand op Schiphol. Aan de andere kant wordt ook geconstateerd dat er veel geleerd is van branden in het verleden: er is duidelijk meer aandacht voor brandveiligheid van bouwwerken, BHV-opleidingen en andere aspecten. Ook wordt keer op keer geconstateerd dat het niet aan de (hoeveelheid) regels ligt, maar aan de naleving en toepassing hiervan. Een constatering die al door de Commissie onderzoek Cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (Commissie Alders) in haar eindrapport is verwoord.

Het huidige stelsel op hoofdlijnen

Het huidige stelsel van wet- en regelgeving is grofweg te splitsen in voorschriften voor bouwwerken, voorschriften voor gebruik en overige voorschriften (onder meer voor 'niet-bouwwerken'). De voorschriften zijn terug te vinden in de Woningwet, het Bouwbesluit 2003, de Arbo-wet, de gemeentelijke Brandveiligheidsverordening (op grond van de Brandweerwet) en per 1 november 2008 het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en in diverse documenten die vaak worden opgevat als 'pseudoregelgeving' (brandveiligheidsconcepten en andere handreikingen) maar waarover de ministers van BZK en van WWI in een brief van 29 januari jl. de Tweede Kamer heeft ingelicht. De voorschriften op het gebied van de brandweertaken zijn onder meer vastgelegd in de Brandweerwet 1989.

Een korte toelichting op de bestaande wet- en regelgeving kan het beste worden gegeven op basis van de indeling bouwwerk – gebruik – omgeving en toezicht verstuks naleving. Tevens wordt kort ingegaan op de voorschriften rondom het functioneren van de brandweer.

Bouwwerken

De Woningwet bepaalt dat alle bouwwerken moeten voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Deze Algemene maatregel van bestuur bevat (bouwkundige) voorschriften waaraan ten minste moet worden voldaan. Het Bouwbesluit maakt onderscheid tussen bestaande bouw, tijdelijke bouw en nieuwbouw: aan nieuwbouw worden over het algemeen hogere eisen gesteld (ook wat betreft brandveiligheid).

Het Bouwbesluit 2003 bevat voorschriften in de vorm van prestatie-eisen, maar schrijft niet voor op welke wijze aan de voorschriften moet worden voldaan. In het Bouwbesluit worden bepalingmethoden aangewezen waarmee de prestatie kan worden bepaald dan wel langgetoond. Het niveau van de voorschriften is bepaald op basis van een risico-inschatting die (niet specifiek benoemd) veelal op ervaring gebaseerd is. In veel gevallen zijn de voorschriften ontstaan vanuit het oogpunt: bepaalde calamiteiten (lees: risico's) tegen te gaan. Voor sommige onderdelen, zoals constructies, heeft dit geresulteerd in (op risico's) gebaseerde algemene rekenregels in NEN-normen. In andere gevallen, zoals bij brandveiligheid, is (nog) geen sprake van algemene op risico gebaseerde rekenregels of voorschriften, maar zijn deze regels veelal op ervaringen gebaseerd.

Een belangrijke onderdeel van de bouwregelgeving is gelijkwaardigheid. Kan niet aan de prestatie-eis worden voldaan of is de aangewezen bepalingmethode niet direct toepasbaar, dan biedt de gelijkwaardigheid ontwerpers / initiatiefnemers de mogelijkheid om op een andere manier een (aantoonbaar) gelijkwaardig veiligheidsniveau te bereiken. De voorschriften voor de maximale (sub) brandcompartimentering, bijvoorbeeld, zijn gericht op het beheersen van brand respectievelijk het voldoende snel kunnen vluchten. Is het niet mogelijk om een bouwwerk te compartimenteren dan kan bijvoorbeeld een sprinkler worden aangebracht, waardoor gebruikers meer tijd krijgen om te vluchten en dus een gelijkwaardig veiligheidsniveau wordt bereikt. Gelijkwaardigheid moet worden aangevoerd aan burgemeester en wethouders. Gelijkwaardige oplossingen zijn beperkt tot concrete bouwkundige / bouwtechnische maatregelen (dus geen organisatorische maatregelen ter compensatie).

Het Bouwbesluit 2003 bevat voorschriften die er in het bijzonder op gericht zijn om tijdig vluchten mogelijk te maken. Daarnaast zijn voorschriften opgenomen om uitbreiding van brand tegen te gaan / te vertragen. Een bouwwerk moet op grond van het Bouwbesluit tevens het redden van mensen 'faciliteren', zodat de brandweer haar werk kan doen.

Voorschriften inzake brandbeveiligingsinstallaties zijn slechts voor een deel opgenomen in het Bouwbesluit 2003. Het grootste deel van de installaties wordt verplicht op basis van de gemeentelijke bouwverordening. De bouwverordening bevat (middel)voorschriften inzake aanwezigheid van brandmeldinstallaties, ontruimingsinstallaties, etc. en ook voorschriften inzake de controle en het onderhoud van deze installaties. Han dhaving van en toezicht op de bouwregelgeving vindt plaats door burgemeester en wethouders op grond van de bouwvergunning tijdens de bouw en op grond van het

Bouwbesluit bestaande bouw, het Besluit Brandveilig gebruik bouwwerken.

Gebruik van bouwwerken

De voorschriften inzake brandveilig gebruik zijn vastgelegd in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. Zoals in het vorige stuk al beschreven bevat dit besluit voorschriften inzake brandbeveiligingsinstallaties en dat voor bepaalde categorieën bouwwerken een gebruiksvergunning (brandveilig gebruik) verplicht is. De lokale bouwverordening bevat daarnaast ook voorschriften inzake de beschikbaarheid van bluswater, de bereikbaarheid voor brandweervoertuigen, etc..

De Arbo-wet geeft doelvoorschriften voor de veiligheid van werknemers. De voorschriften stellen dat een werkplek veilig moet zijn, wat een doorwerking heeft in de brandveiligheid op het gebied van materialen, vluchten, etc. De Arbo-wet stelt tevens eisen aan de BHV-organisatie binnen een bedrijf of inrichting. Han dhaving vindt plaats door de gemeente (gebruiksvergunning) en de Arbeidsinspectie (Arbo-wetgeving).

Landelijke geïnformeerde voorschriften voor gebouw, gebruik en organisatie

Een deel van de problematiek (lokale verschillen, versnippering) is al een aantal jaren geleden onderkend. Per 1 november 2008 is het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken van kracht. Met dit besluit komen de brandveiligheidsvoorschriften in de lokale bouwverordeningen te vervallen en geldt één landelijke set (rechtstreeks werkende) voorschriften voor brandveilig gebruik. Onderdeel van de introductie van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken is voorlichting aan gebruikers en het beschikbaar stellen van budget voor bijscholing van preventisten en toezicht-houders. De volgende stap is het integreren van Bouw-Besluit en Besluit brandveilig gebruik bouwwerken tot één AMvB, voorzien voor eind 2009. Andere ontwikkelingen die in dit kader van belang zijn, zijn het voornemen om te komen tot een AMvB waarin de voorschriften rondom de bedrijfs hulpverlening en de veiligheid van derden in bouwwerken worden vastgelegd (verbrede BHV) en de Wet veiligheidsregio's, waarmee beoogd wordt om slagvaardige veiligheidsregio's te creëren waarin gemeenten, brandweer, gemeenschappelijke diensten, de politie en andere partners effectief samenwerken om de veiligheid van burgers te waarborgen bij incidenten variërend van "dagelijkse" branden en ongevallen tot grootschalige rampen en crises.

Overige voorschriften brandveiligheid/niet-bouwwerken

De brandveiligheid van niet bouwwerken (woonboten, erven en terreinen, etc.) wordt geregeld in de gemeentelijke bouwverordening en in de brandveiligingsverordening. Ook worden specifieke voorschriften voor evenementen via de Algemene plaatselijke verordening (APV) geregeld. De voorschriften betreffen het verbod op het creëren of in stand houden van gevaarlijke situaties in het algemeen. De algemene veiligheid van open erven en terreinen kan op grond van de Woningwet en de bouwverordening door de gemeente worden gehandhaafd (rechtstreeks werkende voorschriften). De brandveiligingsverordening is vergelijkbaar met de bouwverordening, zij het voor inrichtingen die niet te zien zijn als bouwwerk (feesttenten, woonschepen, e.d.). De brandveiligingsverordening kent een met de bouwverordening vergelijkbaar vergunningstelsel voor brandveilig gebruik.

Rol en taak van het bevoegde gezag met betrekking tot brandveiligheid

Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor het afgeven van vergunningen voor bouwwerken, niet-bouwwerken en evenementen en het toezicht op de naleving van de voorschriften op het gebied van brandveiligheid. In de meeste gemeenten treedt de brandweer op als adviseur van burgemeester en wethouders met betrekking tot vergunningverlening. De brandweer is in de meeste gevallen (al dan niet via mandatering) ook belast met de uitvoering van de toezichtstaak. De taken van de brandweer zijn vastgelegd in de Brandwerveet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen. Kort samengevat zijn dit:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand,
- het beperken van brandgevaar.
- het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt en
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

Problemen met het huidige stelsel van wet- en regelgeving

Regels genoeg dus, maar zijn deze regels ook voldoende kenbaar (snaapt de burger, ondernemer en toezichthouder ze nog), uitvoerbaar en handhaafbaar? Als we kijken naar de calamiteiten in de afgelopen jaren en de resultaten van onderzoeken daarnaar dan is het antwoord op deze vraag negatief. Ondanks aanscherping van regels en meer aandacht voor handhaving is de brandveiligheid onvoldoende toegenomen. Tevens moet geconstateerd worden dat het ook ontbreekt aan informatie over het nabefort: we weten voor bepaalde delen van de bouwvoorwaarden en het gebruik onvoldoende hoe groot de problematiek nu werkelijk is. In her Actieprogramma Brandveiligheid wordt geconstateerd dat met name schort

aan het bewustzijn van de risico's en de eigen verantwoordelijkheid:

"Het bewustzijn houdt niet alleen in dat men zich bewust is van de eigen verantwoordelijkheid, maar tevens wat die verantwoordelijkheid inhoudt. Concreet invulling geven aan deze verantwoordelijkheid kan alleen maar als er voldoende kennis over brandveiligheid is, zodat steeds een goede risicobewaking mogelijk is en dat de daaruit volgende actie ook wordt geborgd. Het gaat daarbij niet alleen over de eigen verantwoordelijkheid. Zeker zo belangrijk is het overdragen van de verantwoordelijkheid van ontwerper via bouwverordening/eigenaar/ beheerder en gebruiker. Het gaat hierbij om een brede cultuuromslag."

Meer concreet is sprake van de volgende probleempunten:

- Als reactie op de incidenten die de afgelopen tijd hebben plaatsgevonden is veel aandacht besteed aan het op orde krijgen van de brandveiligheid. Zowel na de Nieuwjaarsbrand in Volendam als na de Schipholbrand is bijvoorbeeld veel werk gestrooken in respectievelijk een inhaalslag in de gebruiksvergunningen en het verbeteren van de brandveiligheid bij justitiële inrichtingen. Doordat dit veelal incidentgestuurd en onder hoge tijdsdruk is uitgevoerd, zijn oplossingen vaak suboptimaal, niet op elkaar afgestemd en met onvoldoende aandacht voor borging op de langere termijn. Het (positieve) effect van een calamiteit ebft daarnaast snel weer weg.
- Ontwerpers, eigenaren en gebruikers van bouwwerken zijn zich onvoldoende bewust van hun eigen verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid. Er is onvoldoende oog voor de specifieke risico's waardoor de indruk bestaat dat het zo langzamerhand gaat om de regels en niet om het doel achter de regels namelijk de veiligheid. Brandveiligheid lijkt verwonden tot een (vaak onoverzichtelijke) papieren werkelijkheid.
- Het kennisniveau met betrekking tot toepassing van de regelgeving moet omhoog. Dit geldt zowel voor marktpartijen als voor bevoegd gezag.
- De huidige gebruiks- en bouwregelgeving kent een stelsel waarin mag worden afgeweken van de concrete prestatie-eis indien op een andere wijze wordt voldaan aan het veiligheidsniveau dat wordt beoogd met een bepaald voorschrift: de gelijkwaardige oplossingen. Met name bij brandveiligheid wordt dit zeer regelmatig toegepast (eerder regel dan uitzondering. Een gebouwtwerp gebaseerd op de specifieke risico's van dat gebouw is in principe dus mogelijk. De regelgeving is hier echter niet op toegerust; waardoor dit, blijkens de geconstateerde knelpunten, onvoldoende uit de verf komt. Door onduidelijkheid over de regels, onzekerheid bij ontwerpers en bevoegd gezag en onbekendheid met de alternatieven wordt als snel teruggevallen op standaardoplossingen (en worden deze vaak zelfs verplicht).

- Het gebrek aan kennis wordt mede veroorzaakt door onvoldoende informatie over de oorzaken en gevolgen van brand. Hierdoor is sprake van veel discussie over maatregelen die getroffen moeten worden de doelen die deze maatregelen dienen.

De consequenties van de geconstateerde problemen is een veiligheidsysteem dat onvoldoende samenhang vertoont en deels 'toevallig' tot stand lijkt te komen. Oplossingen en risico's zijn niet op elkaar afgestemd en gebouw-eigenaren, gebruikers en bevoegd gezag zijn zich onvoldoende bewust van de risico's.

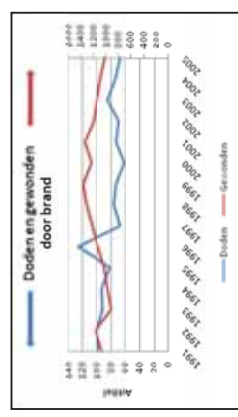
Resumé

Samengevat kan geconcludeerd worden dat de huidige regelgeving technisch en inhoudelijk op zich voldoende is om brandveiligheid te borgen maar dat keer op keer geconstateerd wordt dat de toepassing van die regelgeving niet leidt tot voldoende borging van de brandveiligheid. In het Actieprogramma is dit dilemma verwoord met de constatering "dat het huidige systeem van brandpreventie aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen". De problemen rond brandveiligheid zijn vooral het gevolg van de wijze waarop met de regels wordt omgegaan. Partijen zijn het er dan ook over eens dat een verbetering van brandveiligheid gezocht moet worden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, het verder vertkennen en toepassen van een meer integrale benadering van de risico's en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling en niet in meer regels en strengere handhaving. Deze visie op brandveiligheid is het startpunt voor de analyse van de knelpunten in het huidige systeem en de basis van mogelijke oplossingen. Op basis daarvan kan het huidige stelsel tegen het licht worden gehouden en waar nodig aangepast en herzien.

3. De Visie op brandveiligheid

Acceptatie van risico's

In Nederland vallen relatief weinig slachtoffers door brand; gemiddeld 83 slachtoffers en ca. 1150 gewonden over de periode 1991 - 2005 (zie figuur 1), wat Europees gezien ver onder het gemiddelde is. Het grootste deel van de slachtoffers valt bij woningbranden; gemiddeld 60% over de afgelopen 15 jaar. Al hoewel het aantal slachtoffers een dalende trend laat zien, lijkt deze daling bij woningbranden minder sterk te zijn. De cijfers over de jaren 2006 - 2008 (tot juni 2008) bevestigen dit: gemiddeld waren er 45 doden te betreuren, waarvan 39 bij woningbranden.



Figuur 1: Doden en gewonden bij brand (Bron: NIFP)

Ondanks het relatief lage aantal slachtoffers is de impact van brand zodanig hoog dat te allen tijde gestreefd moet worden naar minimalisering van het aantal slachtoffers. Hieraan zit echter wel een grens: absolute veiligheid is een illusie. Indien bestaande regelgeving wordt nageleefd is sprake van een bepaalde basisveiligheid. Bij het streven naar een hoger veiligheidsniveau is het van belang om de (maatschappelijke) kosten hiervan tegen de baten af te wegen¹⁵; het streven naar 'nul risico' en daarmee naar 'nul slachtoffers' zal bijna altijd leiden tot een te zware verplichting voor burgers en bedrijfsleven. Zoals ook in de notitie 'Maatschappelijk debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aangegeven, is het noodzakelijk om duidelijker scheiding tussen de kerntaken van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers aan te brengen. Veiligheid is een gedeelte van verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel. De rol van de overheid komt in beeld zoota bepaalde handelingen of gedragingen consequenties hebben voor de publieke veiligheid en wanneer de effecten van, of risico's op, incidenten op de maatschappelijke orde te groot of systematisch worden geacht. De zorg voor veiligheid is daarmee dus nooit een taak voor de overheid alleen. Veiligheid is primair een eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, waarbij de overheid moet het kader aan geeft van het minimale

minimaal noodzakelijk geachte veiligheidsniveau is en de handhaving hiervan.

De verdeling van verantwoordelijkheden en de uitgangspunten voor regelgeving hangen nauw met elkaar samen. De verantwoordelijkheid van de overheid en de daarmee samenhangende regelgeving richt zich op de veiligheid van bewoners. Een pand veilig kunnen verlaten is een basis-principe en houdt in dat mensen een gevaarlijke plek (een bouwwerk) binnen vijftien minuten kunnen verlaten. De constructie van een gebouw moet daarmee gedurende vijftien minuten de brand kunnen weerstaan van moment van brand uitbreken tot de tijd (vijftien minuten) waarbinnen de brandweer hulp kan verlenen. De brandveiligheidsmaatregelen hangen daarnaast nauw samen met de risico's van het specifieke bouwwerk.

De regelgeving is aldus gericht op het waarborgen van een minimale sterke constructie bouwwerk met inachtneming van de specifieke risico's van dat bouwwerk. De brandschade aan het pand is een verantwoordelijkheid van de eigenaar van het gebouw.

Verantwoordelijkheid van de overheid

Het basis brandveiligheidsniveau¹⁷ is vastgelegd in de bouwregelgeving (Bouw- en Besluit brandveilig gebruik bouwwerken), Arbeids- en Beschermingswet (ABW) en de taken en bevoegdheden van de brandweer. De onderlinge afstemming van deze voorschriften is een zaak van de overheid. Het ministerie van VROM/WVI is verantwoordelijk voor de brandveiligheidsvoorschriften in de bouwregelgeving en het systeem van handhaving en naleving hiervan. De beleidsverantwoordelijkheid voor gebouwen in de zorg, onderwijs, etc. ligt bij de respectievelijk ministeries. Het ministerie van BZK coördineert het brandveiligheidsbeleid in algemene zin.

De Woningwet, Wet ruimtelijke ordening en Wet milieubeheer zijn duidelijk over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private partijen. Het in stand laten van een situatie die in strijd is met de voorschriften is een overtreding van die voorschriften. De eigenaar, gebruiker, exploitant, drijver, etc.¹⁸ is dus verantwoordelijk voor de (brand)veiligheid. De overheid ziet toe op de naleving van de voorschriften.

De Brandweerwet en ook de in voorbereiding zijnde Wet veiligheidsregio's gaat verder in de toewijzing van verantwoordelijkheid aan met name de brandweer. Een taak als 'het voor komen en beperken van ongevallen bij brand en al hergeen daarmee verband houdt' legt de verantwoordelijkheid sterk bij de overheid. De aanwezige discrepantie in verantwoordelijkheden tussen de overheid in den brede en meer specifiek de brandweer is niet wenselijk en moet worden hersteld.

veiligheidsniveau en een vangnet moet verzorgen voor diegenen die hun eigen verantwoordelijkheid (om uiteenlopende redenen) niet of onvoldoende kunnen dragen. De daaruit volgende overheidsinterventies - bijvoorbeeld via normstelling of regelgeving - moeten dan vervolgens bezien worden in het licht van maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van risico's, de gevolgen voor andere beleidssterren en de bijbehorende kostenconsequenties. Perceptie van risico verschilt immers per situatie, per cultuur en verschuift door de tijd, mede onder invloed van de publieke en politieke opinie en incidenten. Op macroniveau moet de aandacht bij (brand) veiligheid met name gaan naar die gevallen of gebouwen waar de kans op slachtoffers het grootst is en naar die gevallen waar daadwerkelijk sprake is van een (relatief) groot aantal slachtoffers.

De interventies van de overheid zijn van uit dit uitgangspunt dan ook primair gericht op:

- Het borgen van de veiligheid voor die groepen in de samenleving die te maken krijgen met risico's waarop ze zelf geen invloed kunnen uitoefenen.
- Het borgen van de veiligheid voor die groepen in de samenleving die blootgesteld worden aan risico's die ze zelf niet of onvoldoende kunnen inschatten en groepen met onvoldoende handelingsperspectief¹⁹. Het gaat hierbij met name om mensen die om bepaalde redenen minder zelfredzaam zijn;
- Het borgen van de veiligheid van groepen in de samenleving die blijken de huidige situatie een verhoogd risico lopen het slachtoffer te worden van een calamiteit. Met betrekking tot brandveiligheid betreft dit met name woningen.

Vanuit deze visie op de rol en taak van de overheid op acceptatie van risico's in den brede wordt in de navolgende paragrafen ingegaan op de brandveiligheid. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling, een risico benadering, primaire doelgroepen, de maatschappelijke gevolgen van brand, bekendheid en uitvoerbaarheid van voorschriften en de doelen die de overheid stelt bij de ontwikkeling op het gebied van brandveiligheidsbeleid de komende jaren (risico benadering en doelkwantificering). Als laatste wordt een samenvatting gegeven van acties die voortvloeien uit deze visie.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van brand is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het accent in specifieke gevallen soms bij een van de partijen in de veiligheid skeken ligt. Van burgers en bedrijven moeten zelf de noodzakelijke maatregelen nemen om zichzelf en anderen te beschermen tegen (de gevolgen van) brand. De overheid is verantwoordelijk voor het stellen van heldere kaders die aangeven wat het

Het ingezette traject waarbij de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit zijn afgestemd op de BHV- en gebruiksvoorwaarden wordt verder doorgezet. De voorgenomen integratie van het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit en de ontwikkeling van een 'verbrede BHV-AMvB' zijn daarbij een stap in de goede richting.

Verantwoordelijkheid van eigenaren, gebruikers en de bouwpraktijk

Gebouweigenaren en -gebruikers, inclusief de overheid in deze rol, moeten zorgen voor een heldere en transparante organisatie inzake de brandveiligheid. Zoals door de Commissie Dekker²⁰ geadviseerd, moet de overheid kaders stellen en faciliteren, op een zodanige wijze dat ruimte en vertrouwen kan worden gegeven aan (expliciet toebedeelde) eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen. Nu is nog te vaak de verantwoordelijkheid verdeeld tussen gebouweigenaren, huurders en - naar de mening van menigeen - de overheid waardoor onveilige situaties onvoldoende worden gesignaleerd en opgepakt.

Binnen het bouwproces is de verantwoordelijkheid niet eenduidig belegd²¹. Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor het bouwen van een veilig bouwwerk bij de opdrachtgever/vergunninghouder. Veelal blijkt deze echter onvoldoende op de hoogte van wat dit betekent voor het gebouwontwerp. Ontwerpers en bouwers moeten meer dan nu hun verantwoordelijkheid nemen en opdrachtgevers wijzen op risico's.

Voorlichting zal als essentieel instrument worden ingezet om de gestelde prioritaire punten in de visie te realiseren. Het gaat dan om verschillende doelgroepen met elk een eigen boodschap:

- De Nederlandse burger moet zich bewust worden van zijn eigen verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid in huis en de gevaren die een woningbrand met zich meebrengt²²;
- de verantwoordelijken voor zorginstellingen, scholen (waaronder ook kinderopvang wordt verstaan) en celgeboeven moeten zich bewust worden van de uitgangspunten van het brandveiligheidsbeleid voor hun inrichtingen en van hun taken en verantwoordelijkheden zoals die daaruit voortvloeien;
- Eigenaren van bedrijven moeten bewust worden gemaakt van de doelstelling van het brandveiligheidsbeleid (veilig vluchten van de aanwezigen) en het gevolg dat beperking van brandschade een eigen verantwoordelijkheid is.

Het is de taak van de overheid om eigenaren en gebruikers te ondersteunen bij het voldoen aan de voorschriften middels heldere voorschriften en andere hulpmiddelen. Het is tevens de taak van de overheid om op te treden in die gevallen waarbij blijkt dat eigenaren en gebruikers niet voldoende aan de wettelijke verplichtingen. Het is niet de taak

van de overheid om die verantwoordelijkheid over te nemen.

Risico benadering brandveiligheid bij ontwerp en beheer van gebouwen

De huidige regelgeving is, door gebruik te maken van specifieke voorschriften per soort gebruik, impliciet gebaseerd op een risico benadering. Op de eerste pagina van deze visie is geconstateerd dat het ontwerpen van een brandveilig gebouw in sommige gevallen is verworpen tot een 'compliance-examen'. Het voldoen aan de regelgeving wordt daarom gesproken over het expliciet introduceren van een risico benadering voor het verbeteren van de brandveiligheid. Het ontwerp van een gebouw moet meer in samenhang worden beschouwd met op brandveiligheid: welke risico's zijn aan de orde, welke maatregelen kunnen hiertegen genomen worden, wat zijn de restricties en hoe kunnen deze worden geminimaliseerd. In tegenstelling tot de huidige werkwijze, waarbij sprake is van generieke voorschriften naar gebruik van een bouwwerk, moet de nieuwe risico benadering leiden tot een beperking van de specifieke risico's die bij een bepaald bouwwerk horen. Tevens is van belang om (zo mogelijk) vooraf toekomstige aanpassingen in een gebouw in te calculeren: hoe robuust is het systeem van brandveiligheid, wat is mogelijk bij veranderingen en hoe kan dan de veiligheid op peil gehouden worden. Met 'robuust' wordt hier de gevoeligheid voor wijzigingen in bouwwerk, gebruik of organisatie bedoeld. Bij een robuust ontwerp worden risico's van de brandveiligheid idealiter niet afhankelijk van (bepaalde) veranderingen in gebruik. Zo kan bijvoorbeeld bij het ontwerp rekening gehouden worden met mogelijke nieuwe doorvoeren in brandscheidingen en kan een indeling worden gekozen die wijzigingen toelaat zonder dat brandscheidingen moeten veranderen. De uitdaging hierbij is om een optimum te vinden tussen de robuustheid van een gebouw, de ontwerpkeuzen van een opdrachtgever / ontwerper en de beperkte informatie die vaak vooraf aanwezig is: vaak is nog onbekend wie de huurder van een gebouw is. Is het niet mogelijk om bij het ontwerp en de robuustheid in te bouwen dan zal bij eventuele wijzigingen in het gebruik extra gelet moet worden op de risico's die de nieuwe situatie met zich meebrengt. Samengevat moet er dus sprake zijn van het managen van risico's en het borgen van de veiligheid tijdens ontwerp als het gebruik. Om de brandveiligheid op de langere termijn te borgen zijn brandveiligheidsmanagementsystemen van grote waarde. De risico benadering sjoft dan ook niet bij de oplevering van het gebouw maar dient ook de gebruiksfase te betreffen en daarmee aandacht te besteden aan de relatie tussen gebouw en repressie. Een aantal lopende projecten op het gebied van management van brandveiligheid en de relatie preventie - repressie binnen gebouwbeheer en -ontwerp

worden nader uitgewerkt in het kader van het werkprogramma bij deze visie.

Herdoel van een risicobenadering / risicomangement is driedielig:

- Toename veiligheidsbesef bij ontwerpers en gebruikers: Bij ontwerp en gebruik van gebouwen wordt te weinig aandacht besteed aan veiligheid. De inspanning is veelal 'vervallen' tot het toepassen van regeltekst, zonder besef van achtergrond, redenen en gevolgen. Een risicobenadering verplicht de gebouweigenaar na te denken over de wijze waarop de brandveiligheid wordt bereikt en geborgd;
- Benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van gebouweigenaren (en ontwerpers): het leveren van de bewijslast middels een motivatie over het gekozen niveau van de brandveiligheid is bij de risicobenadering de taak van de gebouweigenaar / -gebruiker;
- Brandveiligere bouwwerken: de brandveiligheid zal bij een risicobenadering worden beredeneerd vanuit de samenhangende aspecten bouwwerk, gebruik en organisatie. Het geheel bepaald immers in samenhang de veiligheid. Deze integrale benadering kan een hogere brandveiligheid opleveren door betere afstemming van preventieve maatregelen.

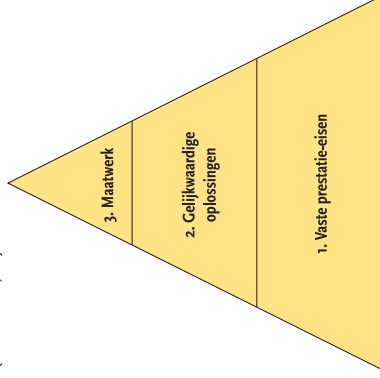
Een vierde effect van de toepassing van een risicobenadering bij ontwerp van gebouwen, is dat onnodige voorschriften die eventueel in de regelgeving aanwezig zijn aan het licht komen en kunnen worden geschrapt.

Voor eenvoudige bouwwerken en verbouwingen is een individuele risicobenadering mogelijk te duur, zal niet leiden tot een hoger veiligheidsniveau en is derhalve niet efficiënt. Voor dergelijke bouwwerken zal volstaan kunnen worden met algemene regels, bestaande uit prestatie-eisen gebaseerd op standaard risicoscenario's. Een dergelijk scenario beschrijft de risico's en mogelijke maatregelen voor een bepaald veel voorkomend gebouw en gebruik. Fire Safety Engineering (FSE), waarbij gebruik gemaakt wordt van rekenkundige modellering en experimenten voor brand, rookverspreiding, constructie- en vluchtgedrag om te bepalen hoe op welke wijze een zo veilig mogelijke situatie kan worden bereikt, kan hierbij een belangrijke rol spelen.

De komende tijd wordt onderzocht op welke wijze de risicobenadering een plaats kan krijgen binnen het stelsel van wet- en regelgeving. Het gedrag van mensen bij brand is een tweede belangrijke factor²⁵ waarmee rekening gehouden zal worden bij dit onderzoek.

Bij een andere benadering van de voorschriften op het gebied van brand kan wordt gedacht aan een benadering volgens het volgende piramidemodel²⁵ (zie figuur 2, van beneden naar boven):

- Niveau 1 bevat de voorschriften voor het grootste deel van de bouwwerken: eenvoudige bouwwerken / klein burgerwerk. Volstaan kan worden met eenvoudige, vaste prestatie-eisen gebaseerd op een algemeen risicobenadering (wellicht zelfs middelvoorschriften?)
- Niveau 2 van de driehoek beschrijft semi-maatwerkoplossingen, gebaseerd op risico's, die toepasbaar zijn voor meerdere gebouwen / inrichtingen: standaardscenario's voor een risicobenadering per bouwtype / gebruik
- Niveau 3 is de specifieke objectgerichte risicobenadering: maatwerk risicoanalyse voor de meer complexe (risicovollere) objecten



Natuurlijk moet het mogelijk blijven om voor alle gebouwen uit te gaan van vaste prestatie-eisen. Van belang is vooral dat opdrachtgevers, eigenaren en ontwerpers de specifieke risico's meenemen in hun beslissingen bij het ontwerp en gebruik van een gebouw.

Een risicobenadering is binnen de huidige regelgeving voor zowel bouw als gebruik mogelijk door toepassing van de gelijkwaardigheid. De regelgeving is echter niet toegesneden op een risicobenadering en kan dit punt mogelijk worden verbeterd. Vanuit een stelsel van functionele eisen (een bouwwerk moet in voldoende mate bestand zijn tegen brand en gebruikers voldoende tijd bieden om te vluchten) zal bezien worden of een ander invulling mogelijk is. In eerste instantie zal daarbij gekeken worden naar de voorschriften op het gebied van brandveiligheid voor gebouwen hoger dan 70 meter. Het Bouwbesluit 2003 kent voor deze categorie gebouwen slechts functionele eisen, zonder nadere invulling door middel van prestatie-eisen. Bij dit soort gebouwen, dat valt in categorie 3 van de piramide, wordt bezien of ontwerp vanuit een risicobenadering tot een goed en veilig gebouwen kan worden bereikt. Ten tweede wordt ook gekeken naar de wijze waarop vanuit een risicobenadering de voorschriften

voor overige bouwwerken kunnen worden herijkt. Het gaat dan met name om de wijze waarop een risicobenadering kan worden vertaald naar concrete voorschriften voor bouwwerken vallend in categorie 1 (bijvoorbeeld en woning of een eenvoudig schoolgebouwtje). De ervaringen die hiermee worden opgedaan kunnen worden doorvertaald in de regelgeving voor overige bouwwerken.

Uitgangspunt bij een introductie van een risicobenadering in de wetgeving is dat er geen sprake is van stapeling van voorschriften: de risicobenadering komt in dat geval geheel of gedeeltelijk in de plaats van de huidige voorschriften en niet er boven op. Discussies over wat nu voldoende veilig is en interpretatieverschillen tussen toezichthouders en de bouwpraktijk worden ondervangen door in een risicobenadering zo concreet mogelijk eisen te formuleren. De discussie over wat nu wel en niet veilig is wordt niet op bouwwerkniveau maar op landelijk niveau gevoerd waardoor vooraf duidelijk is aan welke voorschriften moet worden voldaan.

Primaire doelgroepen overheidsinterventies

In de paragraaf 'Acceptatie van risico's' is aangegeven dat de verantwoordelijkheid van de overheid primair gericht moet zijn op de veiligheid van die groepen die, om welke reden dan ook, onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende handelingsperspectief hebben. In het kader van de visie op brandveiligheid wordt zelfredzaamheid als volgt gedefinieerd²⁶:

"Het menselijk vermogen om signalen van gevaar waar te nemen en te interpreteren, en om beslissingen te nemen en uit te voeren die gericht zijn op het overleven van een brandsituatie"

Deze definitie laat zien dat het bij minder zelfredzamen niet alleen gaat om mensen die vanwege fysieke gesteldheid niet kunnen vluchten, maar ook om mensen die niet zelf kunnen beslissen dat vluchten noodzakelijk is (onvoldoende handelingsperspectief) en om mensen die in hun bewegingsvrijheid zijn belemmerd. De primaire aandachtsgroepen die hieruit volgen zijn:

- mensen die (tijdelijk of permanent) afhankelijk zijn van de gezondheidszorg. Het gaat hierbij om de brandveiligheid van zorginstellingen in den brede (ziekenhuizen, verzorgingsinstellingen, groeps- en zorgwoningen, GGZ, etc.);
- leerlingen in het onderwijs en dan met name jonge kinderen en speciaal (basis) onderwijs. Ook kinderopvang valt in deze aandachtsgroep;
- mensen die opgesloten zitten in penitentiaire inrichtingen, politiecellen, etc..

Bij de huisvesting van deze groepen zal het door de overheid gestelde kader strikter zijn en snakter worden gehandhaafd, waarbij ook de gebouweigenaar/-beheerder nadrukkelijker op zijn verantwoordelijkheid zal worden aangesproken. De

interventie van de overheid zal zich bij de overige groepen met name richten op preventie en bewustwording, maar ook op toezicht op naleving van de voorschriften. Met name bij woningen, de categorie waarbij op dit moment de meeste slachtoffers vallen, moet worden bezien of intensivering van de voorlichting over de gevaren van brand en de mogelijke maatregelen hierregen effectief is. Naast huurders en eigenaar-bewoners zullen ook verhuurders, zoals corporaties en andere vastgoedeigenaren, moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid als gebouweigenaar.

Ondanks de campagnes gericht op bewustwording van de gevaren van brand de afgelopen jaren moet geconcludeerd worden dat woningbranden nog steeds (te) vaak voorkomen. Een evaluatie van de effecten van de inspanningen in de afgelopen jaren moet meer duidelijkheid geven over de wijze waarop bewoners en eigenaren het beste bereikt kunnen worden. De recente aan het licht gekomen problematiek van onvoldoende weerstand tegen brandoverslag bij woningen (Hoofddorp, Zaanland) kan als handvat worden gebruikt om met name woningeigenaren nadrukkelijk op hun verantwoordelijk te wijzen. De corporatiesector zal, mede gezien het specifieke verzoek hiertoe vanuit het ministerie van VROM, haar verantwoordelijk verantwoordelijkheid naar verwachting goed oppakken. De uitdaging is om ook individuele woningeigenaren en kleine verhuurders van de ernst van de zaak te overtuigen. Dit zal enerzijds moeten plaatsvinden via belangenorganisaties (VVE-beheer, Vereniging Eigen Huis) en anderzijds via voorlichting in het onderwijs, wijk- en buurtverenigingen door gemeenten.

Maatschappelijke gevolgen van brand

Een calamiteit leidt niet in alle gevallen tot een maatschappelijk reactie. Bepaalde calamiteiten (en dus ook de bijhorende slachtoffers) leiden niet tot maatschappelijk reactie of onrust. In andere gevallen, zelfs als daarbij minder slachtoffers te betreuen zijn, wordt direct naar de overheid gekeken en klinkt de roep om maatregelen en wetgeving. Hieraan gevolg geven leidt tot incidenten-politiek en niet tot een goed doordacht systeem van brandveiligheid. Het stelsel van wet- en regelgeving moet gebaseerd zijn op daadwerkelijke risico's en niet op losse incidenten. Een structurele aanpak van de brandveiligheid is dan ook gericht op het voorkomen van slachtoffers bij gekende risico's²⁶ en niet op extreme calamiteiten, zoals aanslagen en neerstorrende vliegtuigen.

Het primaire doel van het brandveiligheidsbeleid is het minimaliseren van slachtoffers als gevolg van brand. Gecombineerd met de aandachtsgroepen voor overheidsinterventie moet de overheid zich primair richten op het voorkomen van slachtoffers als gevolg van brand in de zorg, het onderwijs en bij cellen. Daarnaast zal de inspanning

zich moeten richten op vitale aspecten van de maatschappij, zoals het voorkomen dan wel het beperken van de gevolgen van calamiteiten die leiden tot maatschappelijke ontwrichting (denk aan continuïteit van de zorg en het onderwys), schade aan het milieu, bewaken van cultureel erfgoed, etc. Bij het bepalen van de inzet op deze gebieden zal telkens bezien moeten worden wat de opbrengsten met betrekking tot de brandveiligheid zijn welke kosten hier tegenover staan.

Bekendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving

Het huidige stelsel van wet- en regelgeving beschrijft een sluitend stelsel van voorschriften met betrekking tot bouwen, het gebruik van de bouwwerken en de organisatie binnen de bouwwerken. Bij een kantoorpand bijvoorbeeld worden eisen gesteld aan de brandveiligheid van het gebouw, het brandveilig gebruik van dat gebouw en aan de interne BHV-organisatie. Ieder van de drie genoemde domeinen moet aan bepaalde minimale voorschriften voldoen. Dit uitgangspunt blijft leidend. Alhoewel de brandveiligheid kan worden versterkt door een goede samenhang tussen de verschillende domeinen bouwwerk – gebruik – organisatie wordt het niet acceptabel geacht dat het niet voldoen aan bijvoorbeeld de minimale bouwkundige brandveiligheidseisen wordt gecompenseerd door organisatorische maatregelen. Gelijkaardige oplossingen worden alleen binnen een domein geaccepteerd¹. De reden hiervoor is het ontbreken van zekerheden dat een op enig moment acceptabel geachte oplossing ook gedurende het verdere gebruik geborgd is.

Het vasthouden aan een minimaal veiligheidsniveau voor bouwwerk, gebruik en organisatie wil niet zeggen dat het principe van gelijkaardigheid wordt losgelaten. Gelijkaardigheid is één van de uitgangspunten van de bouwregelgeving en noodzakelijk om innovaties en ontwikkeling in de bouw mogelijk te maken. De functie van gelijkaardigheid in de regelgeving moet juist worden verstrekt. Er wordt nu vaak voor standaardoplossingen wordt gekozen in verband met de moeite die het kost een goede gelijkaardige oplossing te ontwikkelen en deze vervolgens geaccepteerd te krijgen. De bestaande Werkgroep Gelijkaardigheid (VNG, VROM, NVBR, Stadswork, etc.) heeft onvoldoende capaciteit en autoriteit om hiertin een doorslaggevende rol te vervullen. Aanvullende ondersteuning van zowel het bevoegde gezag als de bouwpraktijk is op dit punt noodzakelijk. Het in oprichting zijnde Kenniscentrum Praktijktoepassingen Brandveiligheid moet daarom niet alleen een helpdesfunctie krijgen maar ook snel en gezaghebbend uitspraken kunnen doen over het al dan niet gelijkaardig zijn van bepaalde oplossingen. Naast het Kenniscentrum zal de komende jaren ook gewerkt moeten worden aan het

verhogen van het kennisniveau van zowel de overheid als de bouwpraktijk.

Of al dan niet sprake is van een veiligheidsniveau als door de wetgever beoogd moet (sterker dan nu) afhankelijk zijn van de borging van de aangedragen oplossing op de langere termijn. Alleen indien ook gedurende het gebruik (op de langere termijn) een voldoende niveau van veiligheid geborgd is kan een oplossing acceptabel zijn. Oplossingen die afhankelijk zijn van aanvullende activiteiten (inzet van extra personeel, periodiek onderhoud, inspectie, etc.) moeten dan ook kritisch worden beoordeeld op doelmatigheid en handhaafbaarheid.

Het systeem van de bouwregelgeving in Nederland is gebaseerd op het model van medebewind: de regelgeving voor de brandveiligheid van bouwwerken, brandveilig gebruik en de BHV-organisatie bieden lokale overheden geen ruimte om decentrale brandveiligheidsvoorschriften te stellen boven het landelijke niveau. Landelijk uniforme regels zijn uit oogpunt van transparantie en rechtzekerheid een groot goed. Toch vraagt een specifiek object vaak maatwerk om te komen tot een brandveilige situatie. Gemeentelijke beleidsvrijheid wordt hierbij door sommigen gezien als het instrument om maatwerk te leveren en innovaties te bevorderen ter vermindering van de inrichting van Nederland als (onveilige) grijze eenheidswoest. Zoals in het kabinetstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie Dekker aangegeven, moet worden vastgehouden aan het stelsel van landelijk uniforme regelgeving, zonder 'lokale kop' waarbij risico's de samenhang met het gebouw, het gebruik en de organisatie de basis vormen. Voor nieuw te introduceren regelgeving in de toekomst wordt aangesloten bij een andere aanbesteding van de Commissie Dekker: de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving moet gegarandeerd worden door zowel bevoegd gezag als marktpartijen en kenniscentra in een vroegtijdig stadium mee te laten denken over vorm en inhoud van die voorschriften.

Meebare doelstellingen

De primaire doelstelling van het brandveiligheidsbeleid is het voorkomen van doden en gewonden door brand. Teneinde het effect van dit beleid te kunnen monitoren is inzicht nodig in oorzaken en gevolgen van branden. Op dit moment ontbreekt het aan een goede evaluatiemethode en registratie van branden. Dit zou op korte termijn moeten worden opgezet, alsmede een registratiesysteem voor slachtoffers. Dit zal bovendien meer inzicht kunnen geven in de zwakke schakels per domein en daarmee input leveren voor het ontwerp van nieuwe bouwwerken en eventuele aanpassingen in wet- en regelgeving. Bij het opzetten van deze systemen zal samenwerking worden gezocht met de brandweer, politie en verkeerkaars. Aangezien NVBR, NIFV en enkele brandweerkorpsen al werken aan het opzetten

van een registratie en evaluatiesysteem zal logischerwijs bij die ontwikkeling worden aangesloten.

De registratie is primair bedoeld voor het evalueren van oorzaak (inclusief ontwikkeling, etc.) en gevolgen van brand. Met de beschikbaarheid van betrouwbare cijfers wordt het ook mogelijk om de beleidsdoelstellingen op het gebied van brandveiligheid te stellen in termen van concrete kwantificering van het aantal branden, de aantallen doden en gewonden of de schade door brand (doelkwantificering). De komende periode moet hierop de zetten onderzoek antwoord geven op de vraag welke aspecten de brandveiligheid bepalen en wat als 'veilig' beschouwd kan. Het antwoord op deze vraag levert input voor beleid en is tevens een (noodzakelijk) hulpmiddel bij het uitwerken van een risicobehandering voor ontwerp en beheer van bouwwerken. Het onderzoek naar doelkwantificering moet antwoord geven op de vraag met welke maat we veiligheid willen meten (in termen van slachtoffers, financiële en overige schade) en welke invulling aan deze waarden gegeven moet worden om te komen tot nieuwe normen en grenswaarden. Indien uiteindelijk gekozen wordt voor doelkwantificering dan ligt het voor de hand om separate doelen te stellen voor de primaire doelgroepen van het brandveiligheidsbeleid. Nader onderzoek moet uitwijzen of en zo ja op welke wijze doelkwantificering een rol moet krijgen in het brandveiligheidsbeleid van de overheid.

4. Ten slotte

We leven in een samenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren. Het madenken over de regelgeving in de huidige maatschappij begint dus al met het accepteren van een bepaald risico. Acceptatie van risico's betekent dat niet automatisch naar de overheid getekend wordt bij calamiteiten. Nuchter omgaan met risico's leidt tot meer gestructureerde aanpak van de brandveiligheid zodat er op ieder incident met de roep om meer regels wordt gereageerd. Dit vraagt om een omslag in het denken over veiligheid en risico's. Burgers en ondernemers moeten meer dan nu het geval beseffen dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid. Deze verantwoordelijkheid ligt niet alleen bij de overheid.

In deze Visie is een afbakening gegeven van de gedeelde verantwoordelijkheid om te komen tot een acceptabel niveau van deze risico's. Het ten uitvoer brengen van deze Visie vraagt een forse inspanning van de overheid en allen betrokken vanuit marktpartijen en kenniscentra. Er is dan ook sprake van een gedeelde Visie met een gedeeld doel: het beperken van de gevolgen van brand.

De maatregelen samengevat

Hieronder zijn de aangekondigde maatregelen uit de brandveiligheidsvisie puntsgewijs opgesomd:

- Uitgangspunten bij de acties om te komen tot een verbeterde aanpak van de brandveiligheid zijn:**
 - De verantwoordelijkheid bij de brandveiligheid ligt primair bij de gebouwgeigaren en -gebruiker. De overheid is verantwoordelijk voor het stellen van helder en concrete eisen en het toezien op de naleving hiervan;
 - Specifieke doelgroepen vragen meer aandacht van zowel de overheid als van gebouwgeigaren en -gebruikers. Het betreft hier gebouwen ten behoeve van het (basis) onderwijs, de zorg en gelgebouwen, maar ook bewoners en eigenaren van woningen en woongebouwen. Bewoners en eigenaren binnen de specifieke doelgroepen zullen nadrukkelijker worden gewezen op de risico's van brand en hun verantwoordelijkheid op dat gebied. Gezocht moet hierbij worden naar nieuwe manieren om de boodschap goed en helder duidelijk te maken.
- Het huidige stelsel van wet- en regelgeving zal worden bezien op:**
 - Consistentie wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de publieke en private sector (met name Wet op de veiligheidsregio's versus overige wetgeving op het gebied van (brand)veiligheid). Uitgangspunt daarbij is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid ligt bij de gebouwgeigenaar / -gebruiker;

Bijlage 1: Risicomodul brandveiligheid in de zorg -haalbaarheidstudie-

Het model is na enig doorontwikkelen in staat om kwantitatieve berekeningen van brandrisico's uit te voeren, waarmee strategieën van maatregelen kunnen worden doorgerekend. Op deze manier kunnen alternatieven voor bouwconstructies, veiligheidsvoorzieningen en organisatorische maatregelen met elkaar worden vergeleken op basis van risiconiveau. Deze benadering is in eerste instantie vooral geschikt voor complexe, risicovolle objecten. Hier kunnen met dit model op basis van prestatie-eisen specifieke (maatwerk) beheersmaatregelen worden toegepast.

Voor beleidsmedewerkers en toezichthouders bij de overheid kan het model van belang zijn en gebruikt worden om prioriteiten voor het beleid te kunnen vaststellen. In het model kunnen de analyses worden uitgevoerd op het effect van wijzigingen in wet- en regelgeving en in het handhavingsbeleid. Op deze manier kan het risicomodel worden gebruikt als hulpmiddel bij het ontwikkelen van beleid inzake brandveiligheid. Voor arbeidsveiligheid zijn dergelijke analyses reeds uitgevoerd.

Om de risicobenadering vorm te geven heeft adviesbureau RPS in opdracht van het ministerie van VROM een risicomodel ontwikkeld voor brandveiligheid. Het doel van dit model is om de risico's en beheersmaatregelen bij brand inzichtelijk te maken. Met behulp van het model kunnen deze risico's in principe worden gekwantificeerd. Ook kan met dit model de effectiviteit van beheersmaatregelen worden bepaald. Het uiteindelijke doel is een bijdrage te leveren aan de discussie rond het nut en de haalbaarheid van een dergelijk risicomodel voor het beleid in Nederland op het gebied van brandveiligheid. In dit project is gekozen voor een haalbaarheidsstudie, gericht op gebouwen in de gezondheidszorg.

Binnen het programma Versterking Arbeidsveiligheid – RAM (Risicomodel Arbeidsveiligheid) van het Ministerie van SZW zijn reeds risicomodellen opgesteld, waarmee zowel de risico's van verschillen de typen arbeidsomgevingen als de effectiviteit van beheersmaatregelen kunnen worden gekwantificeerd. In dit project is gebruik gemaakt van dezelfde methodiek aan de hand van een zogenaamd vinderklasmodel.

Voor de ontwikkeling van het model is gebruik gemaakt van zowel input van experts (met name vanuit de brandweer en het NIFV) als van analysegegevens van historische branden. Op dit moment zijn dergelijke analyses slechts summier voorhanden. Hierdoor ontbreekt het collectief geheugen om ervaring van onderzoek naar de oorzaken van branden structureel vast te leggen. Het ontwikkelde model biedt een analysestructuur voor directe en achterliggende oorzaken van branden en kan als instrument voor trendanalyses dienen.

De filosofie achter het gebruik van het risicomodel is dat door het nemen van maatregelen gericht op factoren die het grootste risicoaandeel hebben, het risico doelgericht en daarmee kosteneffectief kan worden teruggedrongen. Dat maakt het model zinvol voor bedrijven en organisaties die hun situatie op het gebied van brandveiligheid willen verbeteren.

- De mogelijkheid om en de wijze waarop een risicobenadering is in te passen binnen de brandveiligheid;
- De mogelijkheid om te komen tot een betere ondersteuning van bouwontwerpers, gebruikers en bevoegd gezag daar waar het de brandveiligheid betreft. Het Kenniscentrum praktijktoepassing brandveiligheid kijft hierin een belangrijke rol.

3. Instrumenten en hulpmiddelen die zullen worden (door) ontwikkeld en /of bezien op hun bruikbaarheid in het kader van de uitwerking van deze visie zijn:

- Een methodiek om de risicobenadering verder vorm te geven. Een methodiek zoals ontwikkeld voor risicomodellering van arbeidsongevallen (uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van SzW) lijkt tevens goed bruikbaar voor het bepalen van brandrisico's. In het kader van de toestandoming van de visie is daartoe een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Een samenvatting van de rapportage is opgenomen in bijlage 1 bij deze visie.
 - Hulpmiddelen, zoals een referentiemodel voor brandveiligheidsmanagement, waarmee het management van een (zorg)instelling of een gebouw eigenaar geholpen wordt om de juiste instrumenten op maat toe te passen en zo op de specifieke risicosituatie toegespitste maatregelen te nemen en te onderhouden.
 - Hulpmiddelen voor en voorbeelden van de toepassing van de risicobenadering bij het ontwerp van een gebouw (bijvoorbeeld Fire Safety Engineering).
- ### 4. Om een beter inzicht te krijgen in de oorzaken en gevolgen van brand is het opzetten van een methode om branden te evalueren en te registreren noodzakelijk. Dit geeft inzicht in de zwakke schakels in de veiligheidsketen en kan worden gebruikt om de effectiviteit van maatregelen (zowel beleid als technisch) te beoordelen.

Bijlage 2:

Achtergrondinformatie bij de Visie op brandveiligheid

Ook op andere beleidsterreinen speelde de afgelopen jaren de discussie over verantwoordelijkheidsweddeling en het verbeteren van de uitvoerbaarheid van het beleid. De ervaringen die daar opgedaan zijn, kunnen van nut zijn bij het verder ontwikkelen van een nieuwe aanpak voor brandveiligheid. Daarnaast hebben (of zijn doende) deskundige commissies en personen zich ingespannen hun visie op brandveiligheid te geven.

1. **Lectorale rede René Hagen: het kerkje van Spaarwoude (September 2007)**

In zijn lectorale rede "Het kerkje van Spaarwoude" pleit lector brandpreventie Ing. René Hagen (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra) voor een nieuwe visie op brandveiligheid. Door hem wordt geconstateerd dat het huidige systeem van brandveiligheid louter lijkt te draaien om regelgeving, daarbij is het streven naar functionele doelen verloren gegaan. Daarnaast constateert hij dat risico's geen onderdeel zijn van de benadering van brandveiligheid. Zijn laatste observatie is dat het veiligheidsbesef in alle lagen onvoldoende is. Deze visie die Hagen voorstelt is gebaseerd op de pijlers regelgeving, risico's en veiligheidsbewustzijn. En meer specifiek op het optimaliseren van de regelgeving, het reduceren van risico's en het verhogen van het veiligheidsbewustzijn. Hagen spreekt over een driedeling gebaseerd op de sturingsdriehoek die door Oomes is geïntroduceerd. Geïmpliceerd op brandveiligheid is sprake van standaardoptreden, standaardafwijkingen en afwijkingen. De standaard is het hanteren van wettelijke prescriptievoorschriften (rule-based), de standaardafwijkingen zijn een combinatie van wettelijke voorschriften en gelijkwaardigheden en de afwijkingen betreffen maatwerk, gebaseerd op de risico's van het individuele object.

2. **Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven**

Professor Van Vollenhoven schreef in december 2007 een notitie met als titel "Maatschappelijk debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving".

In deze notitie beperkt hij zich tot het onderwerp fysieke veiligheid. Hij verwoordt daarin onder andere volgende:

- Het behoort tot de kerntaken van de overheid om de veiligheid van burgers en hun samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. Het past niet om de overheid ten volle te verwijten dat zij de fouten van enkele bedrijven niet heeft weten te voorkomen. In het maatschappelijke debat zal steeds opnieuw de balans moeten worden bepaald tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de ondernemer en die van de overheid. Er zal bereidheid moeten bestaan om de consequenties van de uitkomsten van dat debat voor de aard en de omvang van de overheidsaak te aanvaarden.

- Iedere onderneming, organisatie of persoon is zelf verantwoordelijk voor het kritisch bekijken van veiligheidsrisico's in zijn of haar omgeving. Deze verantwoordelijkheid is niet voor iedereen hetzelfde.
- Uit diverse gevallen is gebleken dat de structuur van het veiligheidsmanagementsysteem en de manier waarop betrokkenen daaraan invulling geven cruciaal is bij het beheersen, borgen en continue verbeteren van veiligheid.
- Om het vereiste veiligheidsniveau te bereiken dienen de risico's te worden geïnventariseerd. Op basis daarvan wordt vastgesteld welke preventieve en repressieve maatregelen nodig zijn.
- Het management dient intern zorg te dragen voor duidelijke en realistische verwachtingen ten aanzien van de veiligheidsambitie, zorg te dragen voor een klimaat van continue verbetering van de veiligheid op de vloer. De werkwijze dient extern goed gecommuniceerd te worden.

In een reactie van VROM / WVI op de notitie van Van Vollenhoven worden onder meer de volgende overwegingen gegeven:

- Veiligheid is en blijft een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de overheid als van burgers. De overheid grijpt in op bestaande ontwikkelingen daar waar de effecten op de samenleving onaanvaardbaar groot worden. Het betreft hier met name risico's die het niveau van de (belangen van) individuele burger of groep overstijgen en waar dus geen "natuurlijke" actor aanwezig is anders dan de overheid.
- De eigen verantwoordelijkheid van een burger of een ondernemer begint niet pas daar waar de regelgeving en de invloed van de overheid ophoudt. De eigen verantwoordelijkheid is eerder uitgangspunt dan sluitstuk, de overheid fungeert als achtervang.
- Het streven naar een samenleving zonder risico's is niet realistisch. Het hanteren van de "state-of-the-art" in veiligheid op ieder moment leidt tot onacceptabele kosten en tot een marginale verbetering van de veiligheid. Ook hier moet dus nuchter worden omgegaan met risico's: we leven in een samenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren

3. Commissie Dekker

De "Commissie Fundamentele Verkenning Bouw", onder voorzitterschap van mw. Dekker, doordent in opdracht van het Kabinet de mogelijkheden om het gehele stelsel van bouwvoorschriften fundamenteel te vernieuwen met als doel te komen tot een substantiële reductie van regeldruk en vergunninglast. De Commissie Dekker bespreekt daarbij onder andere de volgende aspecten:

- De bouwpraktijk moet meer investeren in het dagen van eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het te realiseren gebouw in termen van het voldoen aan de voorschriften en de wijze waarop dit doel wordt bereikt. De overheid heeft een procesauditerende rol.
- Zet meer in op eenduidigheid van wet- en regelgeving. Op nationaal niveau biedt de WABO goede mogelijkheden voor verdere procesmatige integratie van toetskaders. Op lokaal niveau zouden gemeenten geen nadere en aanvullende eisen moeten stellen.
- De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving verdient meer aandacht. Daartoe zouden uitvoerders en toezichthouders eerder bij initiatieven voor nieuwe wet- en regelgeving betrokken moeten worden.

4. Veranderingen in het Arbo-beleid

Met ingang van 1 januari 2007 is de Arbeidsomstandighedenwet in Nederland gewijzigd. Werkgevers en werknemers hebben door de nieuwe Arbo-wet meer mogelijkheden gekregen om zelf invulling te geven aan de wijze waarop ze in de eigen sector aan de wetgeving voldoen. Dit heeft als voordeel dat binnen de onderneming een arbo-beleid gevoerd kan worden dat rekening houdt met de specifieke kenmerken van de sector, een bouwbedrijf verschildt nu eenmaal van een ziekenhuis. Geen 'one size fits all' aanpak dus, maar maatwerk. Een arbo-beleid op maat dat in samenpraak met werknemers tot stand is gekomen, kan rekenen op meer draagvlak in een onderneming. Bovendien brengt dit zo min mogelijk administratieve lasten met zich mee.

De overheid zorgt voor een helder wettelijk kader met zo min mogelijk overbodige regels en zo weinig mogelijk administratieve lasten. Werkgevers en werknemers maken samen afspraken over de wijze waarop zij aan de door de overheid gestelde voorschriften kunnen voldoen. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in zogenaamde arbo-catalogi. De nieuwe Arbo-wet betekent meer vrijheid en verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers, minder regels, een harder optreden door de Arbeidsinspectie bij misstanden, en uiteindelijk een veiliger en gezonder werkklimaat.

Met het ingaan van de herziene Arbo-wet, is ook de werkwijze van de Arbeidsinspectie veranderd. De

Arbeidsinspectie gaat uit van de wet- en regelgeving, en de invulling daarvan door werkgevers en werknemers in arbo-catalogi. De Arbeidsinspectie stelt ten behoeve van werkgevers en werknemers speciale branchebrochures op. In de brochure is informatie opgenomen over welke verplichtingen de werkgever heeft en hoe een bedrijfsinspectie verloopt. Ook zijn de belangrijkste arbeidsrisico's in de branche uitgewerkt. Doorgaans zijn dit de belangrijkste aandachtspunten bij een inspectie. Bij misstanden treedt de Arbeidsinspectie hard op.

Ten behoeve van de uitvoering van het Arbo-beleid heeft het ministerie van Szv een instrument ontwikkeld dat gebaseerd is op arbeidsrisico's. Dit instrument, het zogenaamde "Storybuilder", bevat gegevens van ca. 10.000 incidenten in Nederland. Het is ontwikkeld als grafische interface voor risicoanalysten om resultaten van ongevallenonderzoeken vast te kunnen leggen. Het is een tussenschap naar een risicomodel voor arbeidsongevallen. Het instrument is een hulpmiddel om faalkansen, barrières en bijbehorende verantwoordelijkheden inzichtelijk te maken.

5. Nuchter omgaan met risico's

In 2004 heeft de toenmalige staatssecretaris Van Geel een debat geëntamerd over het omgaan met risico's en de fundamentele dilemma's die daaruit voortvloeien. Dit heeft zijn beslag gekregen in de kabinetsvisie "Nuchter Omgaan met Risico's" (NOR). Kort samengevat stelde die kabinetsvisie vast dat risico's zelden zeker zijn, controversieel kunnen zijn, kunnen leiden tot disproportionele kosten om ze te beheersen en niet altijd eerlijk verdeeld worden over de bewolking en maatschappelijke actoren. Daar komt nog bij dat risico's - in de tijd - maatschappelijk vaak anders worden waargenomen dan op de rationele wijze waarop wetenschappers die risico's in gevallen proberen te vangen. Daarom is een continue politieke en maatschappelijke aandacht nodig voor de risico's die we lopen en de afweging die we daartoe maken. Het gaat daarbij om de onderlinge consistentie in het toelaten van de verschillende soorten risico's en de consistentie met vroeger geaccepteerde risico-niveaus. Daarnaast gaat het om een door de politiek te kiezen balans tussen (kosten-)efficiëntie en een subjectief beleefde rechtvaardigheid. Het risicobeleid wordt namelijk meer nog dan het milieubeleid in het algemeen, gekenmerkt door een sterke vermenging van meer objectieve technisch-wetenschappelijke met meer subjectieve beleevingsaspecten. Het spanningsveld wordt verder vergroot wanneer de sterk subjectieve risico's ook nog gekenmerkt worden door een hoge mate van (wetenschappelijke) onzekerheid.

NOR noemt een aantal dilemma's die spelen bij het denken over risico's. Deze dilemma's spelen een belangrijke rol als gekeken wordt naar de taak en rol van de overheid.

- *Verdeling verantwoordelijkheden: tenuitratende overheid en subsidiariteit versus maatschappelijke verwachtingen en politiek pragmatisme*

Vanuit het verleden is de situatie ontstaan dat de overheid vaak de verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld bij het voorkomen van risico's. Door het oppakken van deze verantwoordelijkheid heeft de (Rijks)overheid echter verwachtingen gecreëerd bij het bedrijfsleven, de burger en andere overheden over het oplossen van dergelijke maatschappelijke problemen.

- *Beleid op basis van wetenschappelijke rationaliteit versus beleid op basis van risicoperceptie*

In de maatschappelijke probleembeleving speelt risicoperceptie een belangrijke rol die niet altijd overeenkomt met de rationale wetenschappelijke probleembeleving die veelal de basis vormt voor overheidsbeleid. Indien de overheid probeert tegemoet te komen aan de wens van burgers om te worden beschermd tegen - soms niet rationale - risico's kan dat weer van invloed zijn op de wijze waarop de samenleving naar een bepaald risico kijkt. Het handelen van de overheid beïnvloedt zo de risicoperceptie en vice versa en kan los komen te staan van de wetenschappelijke ratio.

- *Beleid op basis van wetenschappelijke onzekerheid versus beleid op basis van maatschappelijke zekerheid*

Vanuit de samenleving komt zowel het signaal dat de overheid juist een taak heeft als de wetenschappelijke onzekerheid groot is (voorzorgsbeginsel) terwijl tegelijkertijd (door anderen) het signaal afgegeven wordt dat de overheid pas tot actie moet overgaan als de wetenschappelijke onzekerheden gering zijn.

- *Generiek beleid versus maatwerk*

Op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur, als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, wordt generiek beleid wenselijk geacht. Tegelijkertijd zijn effectiviteit en kosten-effectiviteit (doelmatigheid) belangrijke uitgangspunten bij beleidsvorming en is er een maatschappelijke behoefte aan specifieke afspraken voor bepaalde situaties (= maatwerk). Dit kan betekenen dat algemene uitgangspunten niet meer (overal) geldig zijn en er in de praktijk dus om gelijke veiligheidsniveaus kunnen ontstaan (=differentiatie) en willekeur kan optreden.

7. Veiligheidsmanagementsysteem

Binnen het beleidsveld externe veiligheid van het ministerie van VROM is ervaring opgedaan met het werken met veiligheidsmanagementsystemen die vooral voor de grote risicosovolle bedrijven verplicht zijn. Deze ervaringen kunnen worden ingezet bij het ontwikkelen van een passend veiligheidsmanagementsysteem voor brandveiligheid.

Op basis van de risicobenadering kan een veiligheidsmanagementsysteem gemaakt worden. Het is een manier waarop organisaties concreet invulling geven aan hun verantwoordelijkheid. Kern van een veiligheidsmanagementsysteem is dat de instelling zelf een inventarisatie en beoordeling van alle brandveiligheidsrisico's, de wettelijke en andere relevante voorschriften maken en een eigen brandveiligheidsbeleid vaststellen. In een veiligheidsmanagementsysteem wordt dit uitgewerkt in doelstellingen en een programma waarin concreet wordt gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is binnen de organisatie of keten. Vanuit het actieprogramma zullen richtlijnen opgesteld worden voor invulling van het veiligheidsmanagement.

8. Zelfredzaamheid

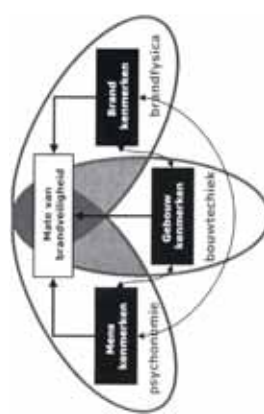
Recent is het NIFV-publicatie over zelfredzaamheid bij brand verschenen. De publicatie beschrijft de beschikbare informatie inzake de typerende kenmerken van branden met veel slachtoffers, het menselijk gedrag bij brand en van gebouwen in relatie tot vluchten bij brand. In de publicatie wordt een kader geschetst voor de ontwikkeling van brandveiligheidsbeleid in relatie tot veilig vluchten bij brand. Vanuit de wetenschappelijk benadering van de mate van brandveiligheid (zie figuur hiernaast) wordt een relatie gelegd naar de mate van zelfredzaamheid. De combinatie van kenmerken van de brand, het gebouw en de mens bepalen de mate van zelfredzaamheid bij een calamiteit. Belangrijke conclusies op basis van de literatuurstudie zijn dat mensen zich onvoldoende bewust zijn van risico's en dat de tijd benodigd voor het ontdekken van een brand en het onderkennen van gevaar van grote invloed zijn op de totale tijd benodigd voor vluchten. Daarnaast wordt aanbevolen om bij het bepalen van risico's uit te gaan van een brandronde die beter aansluit bij een bepaald gebouw / gebruik (het ontwikkelen van brandscenario's). Uit de literatuurstudie blijkt tevens dat de effecten van de drie genoemde factoren (brand, mens en gebouw) nog onvoldoende bekend zijn. Met name het effect van brand en gebouw op het menselijk gedrag moet nader onderzocht worden.

9. Rapport WRR

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft op 17 september 2008 het advies 'Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid' uitgebracht. Het advies van de WRR bevat een analyse van de wijze waarop de overheid op tal van gebieden van de zorg voor fysieke veiligheid omgaat met risico's en van de dilemma's die zich daarbij voordoen. De WRR constateert dat de zorg voor fysieke veiligheid een omvangrijk en complex terrein van overheidsbemoeiens is. Daarnaast stelt de WRR vast dat het risicobeleid in Nederland tot een hoog niveau van veiligheid heeft geleid.

Het veiligheidsbeleid in Nederland is volgens de WRR gebaseerd op een klassieke risicobenadering: de kansen en gevolgen worden met elkaar in verband gebracht en vervolgens wordt afgewogen of en welke maatregelen nodig zijn om de risico's binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen te houden. De WRR noemt deze benadering in haar advies 'verrassend succesvol' maar onvoldoende toekomstbestendig.

Een groot deel van de (toekomstige) risico's (klimaatverandering, nanotechnologie, etc.) kent onzekere effecten waarvoor de klassieke risicobenadering aanvulling behoeft: het voorzorgsbeginsel. In die benadering is voorzorg de uitdrukking van het besef dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving en proactieve omgang met onzekerheden vergt. Overheid en bedrijfsleven moeten actief op zoek gaan naar onzekerheden en die onzekerheden vervolgens vertalen in bespreekbare en zo mogelijk berekenbare risico's. Met het voorzorgsbeginsel wil de WRR bevorderen dat maatschappelijke partijen zich niet meer bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid.



Het advies van de WRR bevat twee algemene aanbevelingen met betrekking tot het toepassen van het voorzorgsbeginsel. De eerste algemene aanbeveling heeft betrekking op het scheppen van institutionele voorzieningen: voorzorg moet georganiseerd worden.

De tweede algemene aanbeveling ziet op het scheppen van wettelijke voorzieningen: voorzorg moet gecodificeerd worden, zodat ook bij onzekere risico's het uitgangspunt 'de vervuiler betaald', overeind gehouden kan worden.

Met betrekking tot brandveiligheid is de met name de notie dat ook de WRR uitgaat van een gedeelde verantwoordelijkheid en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers van belang. In relatie tot het voorzorgsbeginsel geldt dat bij brandveiligheid hoofdzakelijk sprake is van gekende risico's. De klassieke risicobenadering voorziet in grote mate hierin.

Dit voorjaar zal de Kabinetsreactie op het advies van de WRR aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Hierin zal ook worden ingegaan op brandveiligheid in relatie tot het WRR-advies.

Eindhoven

1. Kamerstuk 2006-2007, 26956, nr. 46; Tweede Kamer
2. Kamerstuk 2007-2008, 26956, nr. 56; Tweede Kamer
3. "Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces" d.d. 14 mei 2008.
4. Kamerstuk 2007-2008, 24 587 en 31 117 nr. 294.
5. Kamerstuk 2006-2007, 24 587, nr. 199; Tweede Kamer
6. Kamerstuk 2008-2009, 24 587, nr. 312; Tweede Kamer
7. Kamerstuk 2007-2008, 24 587, nr. 258; Tweede Kamer
8. Kamerstuk 2007-2008, 24 587, nr. 286; Tweede Kamer
9. Kamerstuk 2008-2009, 28 325, nr. 102; Tweede Kamer
10. Kamerstuk 2006-2007, 26 956, nr. 48; Tweede Kamer
11. Kamerstuk 2007-2008, 26 596, nr. 53; Tweede Kamer
12. Kamerstuk 2007-2008, 26956 en 28 325, nr. 64; Tweede Kamer
13. Kamerstuk 2008-2009, 28 325, nr. 102; Tweede Kamer
14. Nederland: 4.1 doden per miljoen inwoners; EU gemiddeld: 12 doden per miljoen inwoners (bron: NIFV)
15. Kabinetsvisie 'Nuchter Omgaan met Risico's' 2004
16. Met handelingsperspectief wordt bedoeld het besef van een individu, groep of organisatie van eigen handlingsmogelijkheden bij een ramp of calamiteit
17. Bedoeld wordt het brandveiligheidsniveau van bouwwerken, terreinen, evenementen, etc., en het bijbehorende gebruik. Zaken als transport worden niet bedoeld
18. In de verschillende wetten worden verschillende termen gebruikt voor eigenaar en gebruiker van een bouwwerk
19. Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 14 mei 2008
20. Zie resultaten actie 7. Actieprogramma Brandveiligheid
21. Overigens zou de Nederlandse burger als gebruiker ook breder bewust moeten worden van de brand(on)veiligheid in allerhande publiekruimtes. Dit is echter niet als prioritair in deze visie benoemd.
22. Zie de beschrijving in de bijlage onder punt 8: Zelfredzaamheid bij brand; kritische factoren voor het veilig vluchten bij brand; NIFV, 2008.
23. Gebaseerd op stuuringsdriehoek bij de brandveiligheid, zoals beschreven in de lectorale rede Brandpreventie "Het kerkje van Spaarwoude", ing. R. Hagen MPA, 13 september 2007
24. Zelfredzaamheid bij brand; kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen, NIFV, 2007
25. In de literatuur wordt deze benadering aangeduid met 'maximum credible accidents'; 'welke calamiteiten zijn te verwachten' en niet 'wat kan er in het meest extreme geval gebeuren'.
26. Het betreft hier structurele oplossingen. Bij evenementen, tijdelijke oplossingen aan aanleiding van calamiteiten en dergelijke zijn dergelijke oplossingen acceptabel. Denk bijvoorbeeld aan een brandwacht bij een evenement in een kerkgebouw of de tijdelijke organisatorische maatregelen in justitiële inrichtingen.

Uitgave

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Veiligheid en Bestuur
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl
www.dlscoverbrandveiligheid.nl

In samenwerking met:

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieu / Wonen Wijken en Integratie
Directie Stad en Bouw

Productiebegeleiding, dtp en print

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dienst Concernstaf en Bedrijfsvoering
Directie Communicatie & Informatie/Grafische en
Multimediale Diensten

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vernieuwde uitgaven van informatie uit deze uitgave is
toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

BZK/2239
mei 2009



Visie op Brandveiligheid



Visie op brandveiligheid

Samenvatting van uitgangspunten en keuzen

Aanleiding Visie op brandveiligheid

De Schipholbrand en andere calamiteiten leren dat het huidige systeem rond brandveiligheid aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen. Algemeen wordt onderschreven dat meer regels, strengere handhaving en technische oplossingen op de lange termijn niet zullen leiden tot een verbetering van de brandveiligheid. Verbetering van de brandveiligheid moet gevonden worden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, een meer integrale benadering van de risico's en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling. Deze boodschap komt ook tot uitdrukking in het Actieprogramma Brandveiligheid. Eén van de belangrijkste onderdelen in dit Actieprogramma is een gezamenlijke visie van de overheid, kenniscentra, beroepsgroepen en branches op brandveiligheid. Deze visie zal de komende jaren richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving, formulering van strategieën, opzetten van activiteiten en actieprogramma's, ontwikkeling van scenario's en modellen en het verrichten van onderzoeken en evaluaties, in het teken van de brandveiligheid. Deze brandveiligheidsvisie is op hoofdlijnen, dynamisch van aard, kreeg op interactieve wijze vorm en zal op basis van nieuwe inzichten en ervaringen aangepast en verder uitgewerkt worden. De "Visie op brandveiligheid; Gedeelde verantwoordelijkheid en heldere kaders vanuit een risicobenadering" is bijgevoegd, hieronder volgt een samenvatting.

De huidige situatie

De maatschappelijke reactie in relatie tot brandveiligheid is met name incidentgestuurd. Na rampen volgt als snel de roep om maatregelen, waarbij met name naar de overheid wordt gekeken. De aandacht voor brandveiligheid ebt echter redelijk snel weer weg en leidt niet tot een toename van de brandveiligheid, het brandveiligheidsbewustzijn of besef van de eigen verantwoordelijkheid. Ontwerpers, bouwweigenaren en gebruikers zijn zich onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheid op het gebied van brandveiligheid. De brandveiligheid wordt door velen gezien als een primaire verantwoordelijkheid van de overheid. Bij ontwerp en gebruik van bouwwerken lijkt daardoor het voldoen aan eisen van bevoegd gezag een doel op zich te zijn. Er wordt te weinig rekening gehouden met de daadwerkelijke risico's. De huidige regelgeving maakt een risicobenadering weliswaar mogelijk, maar is daar onvoldoende op toegesneden. Gevolg is dat in de diverse stadia van ontwerp

tot en met gebruik de risico's onvoldoende worden afgewogen. Door onduidelijkheid over de regels, onbekendheid met de mogelijkheden die de regels bieden en te weinig inhoudelijke kennis bij zowel marktpartijen als de overheid wordt veelal gekozen voor standaardoplossingen en worden deze vaak zelf 'voorgeschreven'.

Het gebrek aan kennis wordt mede veroorzaakt door onvoldoende informatie over oorzaken en gevolgen van brand.

Visie op brandveiligheid

De visie op brandveiligheid bevat de koers voor de komende jaren en is daarmee richtinggevend voor de eventuele aanpassingen binnen het systeem van brandveiligheid. Deze visie is niet van de ene op de andere dag werkelijkheid. Het is een eerste aanzet, op basis waarvan diverse hulpmiddelen en instrumenten de komende jaren verder onderzocht en uitgewerkt moeten worden.

De verdeling van verantwoordelijkheden en de uitgangspunten voor regelgeving hangen nauw met elkaar samen. De verantwoordelijkheid van de overheid en de daarmee samenhangende regelgeving richt zich op de veiligheid van bewoners. Een pand veilig kunnen verlaten is een basisprincipe en houdt in dat mensen een gevaarlijke plek (een bouwwerk) binnen vijftien minuten kunnen verlaten. De constructie van een gebouw moet daarmee gedurende vijftien minuten de brand kunnen weerstaan van moment van brand uitbreken tot de tijd (vijftien minuten) waarbinnen de brandweer hulp kan verlenen. De brandveiligheidsmaatregelen hangen daarnaast nauw samen met de risico's van het specifieke bouwwerk. De regelgeving is aldus gericht op het waarborgen van een minimale sterkte constructie bouwwerk met inachtneming van de specifieke risico's van dat bouwwerk. De brandschade aan het pand is een verantwoordelijkheid van de eigenaar van het gebouw.

De visie van de overheid op de brandveiligheid heeft betrekking op de verantwoordelijkheidsverdeling, primaire doelgroepen voor overheidsinterventie, de maatschappelijke acceptatie van brand, bekendheid en uitvoerbaarheid van voorschriften en de doelen die de overheid stelt bij de ontwikkeling op het gebied van brandveiligheidsbeleid de komende jaren (risicobenadering en doelkwantificering).

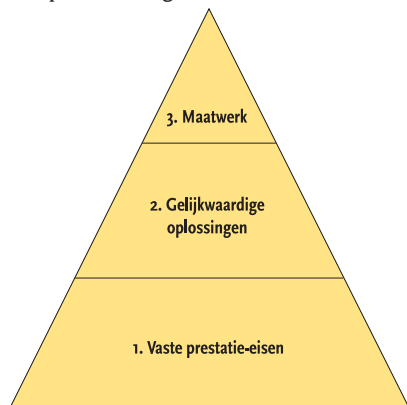
Uit de studies naar aanleiding van incidenten blijkt dat de verantwoordelijkheidsverdeling en het veiligheidsbewustzijn bij de diverse partijen onvoldoende duidelijk zijn. Daarom is in deze visie veel aandacht voor de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en het verhogen van het veiligheidsbewustzijn. Het omgaan met brandveiligheid vereist specifieke kennis die nu vaak niet of onvoldoende aanwezig is. Voor het versterken van kennis bij zowel overheid als gebruikers zullen dan ook activiteiten worden ontplooid. Dit alles moet ertoe leiden dat partijen

beter met elkaar afstemmen over brandveiligheid, met een betere brandveiligheidssituatie als resultaat. Het introduceren van een risicobenadering is een belangrijk element dat vooral van betekenis is voor het anders omgaan met wet- en regelgeving. Vanuit een risicobenadering wordt de brandveiligheid primair gezien op de risico's van het gebouw, het gebruik en de organisatie en niet vanuit de generieke veiligheidsniveaus die zijn vastgelegd in de regelgeving. De risico's bepalen de maatregelen binnen een (bindend) algemeen wettelijk kader. Voor eenvoudige gebouwen worden de risico's op centraal niveau in kaart gebracht en gelden algemene regels. Voor complexe gebouwen geldt een risico-inventarisatie op maat en, daaruit volgend, maatregelen op maat. Daar waar nodig zullen de diverse voorschriften beter op elkaar worden afgestemd.

In deze visie worden prioriteiten gesteld met betrekking tot de inspanningen van de overheid. De interventie zal zich vooral richten op groepen personen die van anderen afhankelijk zijn voor hun brandveiligheid, zoals minder zelfredzamen en mensen die de risico's van brand niet of onvoldoende kunnen inschatten. Het gaat hierbij om die situaties die het meest risicovol zijn door aanwezigheid van groepen mensen, zoals scholen, de zorg en celgebouwen, en die gevallen waar op dit moment de meeste slachtoffers vallen, woningen en woongebouwen. Beide gevallen vragen ieder hun eigen, specifieke aanpak die in het werkprogramma behorende bij deze visie zal worden uitgewerkt. Hieronder worden, per onderdeel, puntsgewijs de hoofdlijnen uit de visie samengevat.

Verantwoordelijkheidsverdeling

- 1 De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van brand is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het accent in specifieke gevallen soms bij één van de partijen in de veiligheidsketen ligt. Burgers en bedrijven moeten zelf de noodzakelijke maatregelen nemen om zichzelf en anderen te beschermen tegen (de gevolgen van) brand: zij zijn hiervoor primair verantwoordelijk. De overheid bepaalt de kaders (in de vorm van wet- en regelgeving), ondersteunt waar mogelijk de juiste toepassing en ziet toe op de naleving.



- 2 Gebouwbeheerders hebben hun gebouw en organisatie op orde. Zo niet dan is het een taak van de overheid om hiertegen op te treden. Het is niet de taak van de overheid om de verantwoordelijkheid voor de veiligheid over te nemen.
- 3 Vanuit het onder punt 2 gegeven uitgangspunt in de verantwoordelijkheidsverdeling moet helder worden wat de wettelijke verantwoordelijkheden en taken van de gemeenten en de brandweer zijn. Daar waar nodig zal de wet- en regelgeving worden aangepast.

Risicobenadering brandveiligheid

- 4 Het ontwerp van een gebouw moet meer in samenhang worden beschouwd op brandveiligheid: welke risico's kunnen aan de orde zijn, welke maatregelen worden hiertegen genomen, wat zijn de restrisico's en hoe kunnen deze worden geminimaliseerd. Om dit te bereiken wordt onderzocht op welke wijze de huidige regelgeving kan worden aangepast. Daarbij zijn onder andere de resultaten uit de studies naar het gedrag van mensen van belang. Uitgangspunt is een benadering volgens het 'piramidemodel' hiernaast. Van beneden naar boven gezien zou de regelgeving als volgt moeten werken:
 - Niveau 1 bevat de voorschriften voor het grootste deel van de bouwwerken: eenvoudige bouwwerken / klein burgerwerk. Volstaan kan worden met eenvoudige, vaste prestatie-eisen gebaseerd op een algemene risicobenadering (wellicht zelfs middelvoorschriften?)
 - Niveau 2 van de piramide beschrijft semi-maatwerkoplossingen, gebaseerd op risico's, die toepasbaar zijn voor meerdere gebouwen / inrichtingen: standaardscenario's voor een risicobenadering per bouwtype / gebruik
 - Niveau 3 is de specifieke objectgerichte risicobenadering: maatwerk risicoanalyse voor de meer complexere (risicovollere) objecten

In eerste instantie wordt onderzocht op welke wijze een risicobenadering invulling kan geven aan niveau 3 voor meer complexe gebouwen en op welke wijze de risicobenadering kan bijdragen aan het vereenvoudigen van de voorschriften voor de overige niveaus.

Uitgangspunt bij een eventuele introductie van de risicobenadering in de wetgeving is dat er geen sprake is van stapeling van voorschriften: de risicobenadering maakt helder welke voorschriften gericht op de specifieke situatie nodig zijn, hetgeen mogelijk tot minder voorschriften leidt. Er is geen sprake van een opeenstapeling van regelgeving maar een aanvullend instrument vooral bedoeld om voorschriften beter te laten aansluiten bij de

praktijksituatie. De risicobenadering zal bij introductie in de regelgeving geheel of gedeeltelijk in de plaats komen van de huidige regelgeving. Discussies over wat nu voldoende veilig is en interpretatieverschillen tussen toezichthouders en de bouwpraktijk worden ondervangen door in een risicobenadering zo concreet mogelijk eisen te formuleren. De discussie over wat nu wel en niet veilig is wordt niet op bouwwerkniveau maar op landelijk niveau gevoerd waardoor vooraf duidelijk is aan welke voorschriften moet worden voldaan. Er is dus sprake van maatwerk binnen strikte kaders.

Primaire doelgroepen voor overheidsinterventie

- 5 De verantwoordelijkheid van de overheid is primair gericht op de veiligheid van die groepen die, om welke reden dan ook, onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende handelingsperspectief hebben:
 - a. mensen die (tijdelijk of permanent) afhankelijk zijn de gezondheidszorg. Het gaat hierbij om de brandveiligheid van zorginstellingen in den brede (ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, GGZ, etc.
 - b. leerlingen in het onderwijs en dan met name jonge kinderen en speciaal (basis) onderwijs.
 - c. mensen die opgesloten zitten in penitentiaire inrichtingen, politiecellen, etc.
- 6 Bij de huisvesting van deze groepen zal het door de overheid gestelde kader strikter zijn en strikter worden gehandhaafd, waarbij ook de gebouweigenaar / beheerder nadrukkelijker op zijn of haar verantwoordelijkheid wordt aangesproken.
- 7 Woningen vormen een specifieke aandachtsgroep. Vanuit het oogpunt van bewustwording worden woningeigenaren aangesproken op hun verantwoordelijkheid.

Maatschappelijke gevolgen van brand

- 8 Een structurele aanpak van de brandveiligheid is gericht op het voorkomen van slachtoffers bij gekende risico's en niet op calamiteiten, zoals aanslagen en neerstortende vliegtuigen.
- 9 Gecombineerd met de aandachtsgroepen voor overheidsinterventie richt de overheid zich primair richten op het voorkomen van slachtoffers als gevolg van brand in de zorg, het onderwijs en bij cellen. Daarnaast richt de inspanning zich op vitale aspecten van de maatschappij, zoals het voorkomen dan wel het beperken van de gevolgen van calamiteiten die leiden tot maatschappelijke ontwrichting.

Bekendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving

10 Het huidige stelsel van wet- en regelgeving beschrijft een sluitend stelsel van voorschriften met betrekking tot bouwwerken, het gebruik van de bouwwerken en de organisatie die de bouwwerken gebruikt. Binnen ieder van de drie genoemde domeinen moet aan bepaalde minimale voorschriften worden voldaan. Dit is een uitgangspunt waaraan niet moet worden getornd.

Meetbare doelstelling en ontwikkelingen in beleid

- 11 Teneinde inzicht te verkrijgen in oorzaken en gevolgen van brand wordt een methode ontwikkeld voor de evaluatie van brand. Het registreren van de evaluatiegegevens zal (op termijn) meer inzicht geven in de zwakke schakels per domein en daarmee input leveren voor het ontwerp van nieuwe bouwwerken en eventuele aanpassingen in wet- en regelgeving. Bij het opzetten van een dergelijke registratie wordt samengewerkt met de brandweer, politie en verzekeraars en gebruik gemaakt worden van het voorwerk dat door NIFV, NVBR en enkele brandweerkorpsen is gedaan.
- 12 Er worden doelstellingen geformuleerd met betrekking tot de gevolgen van brandveiligheid. Op basis hiervan kunnen uitspraken gedaan worden over wat we als maatschappij brandveilig vinden en welke aspecten bij deze uitspraak van belang zijn. Deze doelkwantificering kan een hulpmiddel zijn bij het bepalen van doelstellingen in beleid en bij het uitwerken van de risicobenadering bij ontwerp en beheer van bouwwerken. Onderzoek moet uitwijzen op welke wijze deze doelkwantificering het beste kan worden ingevuld.
- 13 We leven in een samenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren. Het nadenken over de regelgeving in de huidige maatschappij begint dus al met het accepteren van een bepaald risico. Acceptatie van risico's betekent dat niet automatisch naar de overheid gekeken wordt bij calamiteiten. Nuchter omgaan met risico's leidt tot meer gestructureerde aanpak van de brandveiligheid zonder dat op ieder incident met de roep om meer regels wordt gereageerd.

Visie op brandveiligheid

Gedeelde verantwoordelijkheid en heldere kaders vanuit een risicobenadering

1. Waarom een visie op brandveiligheid?

Naar aanleiding van de brand in het cellencomplex op Schiphol-Oost en het rapport van de Onderzoeksraad Voor Veiligheid hierover rees de vraag of het huidige brandveiligheidsconcept nog wel voldoet aan de eisen die de samenleving daaraan stelt. Levert het huidige systeem van wet- en regelgeving, de toepassing hiervan en het toezicht hierop de brandveiligheid op die we in Nederland noodzakelijk achten? Om dit te kunnen beoordelen is het noodzakelijk om eerst expliciet vast te leggen wat de BV Nederland verwacht: wat is de visie op brandveiligheid, de wijze waarop we dit willen bereiken en de verdeling van de verantwoordelijkheden hierbij. Een heldere visie biedt de basis voor evaluatie van de bestaande situatie en mogelijke aanpassingen.

In het Actieprogramma brandveiligheid is opgenomen dat een gezamenlijke visie (overheid, kenniscentra en beroepsgroep) op brandveiligheid wordt ontwikkeld. Deze visie zal de komende jaren richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van wet- en regelgeving, formulering van strategieën, opzetten van activiteiten en actieprogramma's, ontwikkelen van scenario's en modellen en het verrichten van onderzoeken en evaluaties, die in het teken staan van de brandveiligheid. De brandveiligheidsvisie is dynamisch van aard, krijgt op interactieve wijze vorm en zal de komende tijd op basis van nieuwe inzichten en ervaringen aangepast worden. Bij het opstellen van deze Visie is gebruik gemaakt van onderzoeken en visies op brandveiligheid van diverse organisaties en eerdere kabinetsstandpunten op het gebied van veiligheid (in bijlage 2 bij deze visie zijn de belangrijkste documenten kort samengevat). Tevens heeft afstemming plaatsgevonden met kenniscentra en vertegenwoordigers van de brandweer en de bouwpraktijk.

Deze visie is een eerste (belangrijke) stap om te komen tot een verbeterde aanpak van de brandveiligheid. Het laatste hoofdstuk bevat een overzicht van acties die in deze visie worden benoemd. Als vervolg op deze visie zullen de acties, in samenwerking met de bij de betrokken partijen, worden vertaald naar een werkprogramma om te komen tot de met deze visie beoogde brandveiligheidssituatie.

2. Probleemschets / uitgangspunten: inkaderen probleemstelling

Inleiding

In alle onderzoeken die de laatste jaren zijn uitgevoerd naar de oorzaken en achtergronden van calamiteiten komt een aantal leerpunten stelselmatig terug: de onderzochte objecten voldoen niet (volledig) aan de regelgeving, de eigenaren zijn zich vaak niet of onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheden en gebruikers zijn vaak onvoldoende voorbereid op een eventuele calamiteit. Deze conclusies komen naar voren uit de onderzoeken naar de Nieuwjaarsbrand in Volendam en de brand op Schiphol. Aan de andere kant wordt ook geconstateerd dat er veel geleerd is van branden in het verleden: er is duidelijk meer aandacht voor brandveiligheid van bouwwerken, BHV-opleidingen en andere aspecten. Ook wordt keer op keer geconstateerd dat het niet aan de (hoeveelheid) regels ligt, maar aan de naleving en toepassing hiervan. Een constatering die al door de Commissie onderzoek Cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (Commissie Alders) in haar eindrapport is verwoord.

Het huidige stelsel op hoofdlijnen

Het huidige stelsel van wet- en regelgeving is grofweg te splitsen in voorschriften voor bouwwerken, voorschriften voor gebruik en overige voorschriften (onder meer voor 'niet-bouwwerken'). De voorschriften zijn terug te vinden in de Woningwet, het Bouwbesluit 2003, de Arbo-wet, de gemeentelijke Brandbeveiligingsverordening (op grond van de Brandweerwet) en per 1 november 2008 het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken en in diverse documenten die vaak worden opgevat als 'pseudoregelgeving' (brandbeveiligingsconcepten en andere handreikingen) maar waarover de ministers van BZK en van WWI in een brief van 29 januari jl. de Tweede Kamer heeft ingelicht. De voorschriften op het gebied van de brandweertaken zijn onder meer vastgelegd in de Brandweerwet 1989. Een korte toelichting op de bestaande wet- en regelgeving kan het beste worden gegeven op basis van de indeling bouwwerk – gebruik – omgeving en toezicht versus naleving. Tevens wordt kort ingegaan op de voorschriften rondom het functioneren van de brandweer.

Bouwwerken

De Woningwet bepaalt dat alle bouwwerken moeten voldoen aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Deze Algemene maatregel van bestuur bevat (bouwkundige) voorschriften waaraan ten minste moet worden voldaan. Het Bouwbesluit maakt onderscheid tussen bestaande bouw, tijdelijke bouw en nieuwbouw: aan nieuwbouw worden over het algemeen hogere eisen gesteld (ook wat betreft brandveiligheid).

Het Bouwbesluit 2003 bevat voorschriften in de vorm van prestatie-eisen, maar schrijft niet voor op welke wijze aan de voorschriften moet worden voldaan. In het Bouwbesluit worden bepalingmethoden aangewezen waarmee de prestatie kan worden bepaald dan wel aangetoond. Het niveau van de voorschriften is bepaald op basis van een risico-inschatting die (niet specifiek benoemd) veelal op ervaring gebaseerd is. In veel gevallen zijn de voorschriften ontstaan vanuit het oogpunt bepaalde calamiteiten (lees: risico's) tegen te gaan. Voor sommige onderdelen, zoals constructies, heeft dit geresulteerd in (op risico's) gebaseerde algemene rekenregels in NEN-normen. In andere gevallen, zoals bij brandveiligheid, is (nog) geen sprake van algemene op risico gebaseerde rekenregels of voorschriften, maar zijn deze regels veelal op ervaringen gebaseerd.

Een belangrijke onderdeel van de bouwregelgeving is gelijkwaardigheid. Kan niet aan de prestatie-eis worden voldaan of is de aangewezen bepalingmethode niet direct toepasbaar, dan biedt de gelijkwaardigheid ontwerpers / initiatiefnemers de mogelijkheid om op een andere manier een (aantoonbaar) gelijkwaardig veiligheidsniveau te bereiken. De voorschriften voor de maximale (sub) brandcompartimentering, bijvoorbeeld, zijn gericht op het beheersen van brand respectievelijk het voldoende snel kunnen vluchten. Is het niet mogelijk om een bouwwerk te compartimenteren dan kan bijvoorbeeld een sprinkler worden aangebracht, waardoor gebruikers meer tijd krijgen om te vluchten en dus een gelijkwaardig veiligheidsniveau wordt bereikt. Gelijkwaardigheid moet worden aangetoond aan burgemeester en wethouders. Gelijkwaardige oplossingen zijn beperkt tot concrete bouwkundige / bouwtechnische maatregelen (dus geen organisatorische maatregelen ter compensatie).

Het Bouwbesluit 2003 bevat voorschriften die er in het bijzonder op gericht zijn om tijdig vluchten mogelijk te maken. Daarnaast zijn voorschriften opgenomen om uitbreiding van brand tegen te gaan / te vertragen. Een bouwwerk moet op grond van het Bouwbesluit tevens het redden van mensen 'faciliteren', zodat de brandweer haar werk kan doen.

Voorschriften inzake brandbeveiligingsinstallaties zijn slechts voor een deel opgenomen in het Bouwbesluit 2003. Het grootste deel van de installaties wordt verplicht op basis van de gemeentelijke bouwverordening. De bouwverordening bevat (middel)voorschriften inzake de aanwezigheid van brandmeldinstallaties, ontruimingsinstallaties, etc. en ook voorschriften inzake de controle en het onderhoud van deze installaties. Handhaving van en toezicht op de bouwregelgeving vindt plaats door burgemeester en wethouders op grond van de bouwvergunning tijdens de bouw en op grond van het

Bouwbesluit bestaande bouw, het Besluit Brandveilig gebruik bouwwerken.

Gebruik van bouwwerken

De voorschriften inzake brandveilig gebruik zijn vastgelegd in het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. Zoals in het vorige stuk al beschreven bevat dit besluit voorschriften inzake brandbeveiligingsinstallaties en dat voor bepaalde categorieën bouwwerken een gebruiksvergunning (brandveilig gebruik) verplicht is. De lokale bouwverordening bevat daarnaast ook voorschriften inzake de beschikbaarheid van bluswater, de bereikbaarheid voor brandweervoertuigen, etc..

De Arbo-wet geeft doelvoorschriften voor de veiligheid van werknemers. De voorschriften stellen dat een werkplek veilig moet zijn, wat een doorwerking heeft in de brandveiligheid op het gebied van materialen, vluchten, etc. De Arbo-wet stelt tevens eisen aan de BHV-organisatie binnen een bedrijf of inrichting.

Handhaving vindt plaats door de gemeente (gebruiksvergunning) en de Arbeidsinspectie (Arbo-wetgeving).

Landelijke geüniformeerde voorschriften voor gebouw, gebruik en organisatie

Een deel van de problematiek (lokale verschillen, versnippering) is al een aantal jaren geleden onderkend. Per 1 november 2008 is het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken van kracht. Met dit besluit komen de brandveiligheidsvoorschriften in de lokale bouwverordeningen te vervallen en geldt één landelijke set (rechtstreeks werkende) voorschriften voor brandveilig gebruik. Onderdeel van de introductie van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken is voorlichting aan gebruikers en het beschikbaar stellen van budget voor bijscholing van preventisten en toezicht-houders. De volgende stap is het integreren van Bouw-besluit en Besluit brandveilig gebruik bouwwerken tot één AMvB, voorzien voor eind 2009. Andere ontwikkelingen die in dit kader van belang zijn, zijn het voornemen om te komen tot een AMvB waarin de voorschriften rondom de bedrijfshulpverlening en de veiligheid van derden in bouwwerken worden vastgelegd (verbrede BHV) en de Wet veiligheidsregio's, waarmee beoogd wordt om slagvaardige veiligheidsregio's te creëren waarin gemeenten, brandweer, geneeskundige diensten, de politie en andere partners effectief samenwerken om de veiligheid van burgers te waarborgen bij incidenten variërend van "dagelijkse" branden en ongevallen tot grootschalige rampen en crises.

Overige voorschriften brandveiligheid/niet-bouwwerken

De brandveiligheid van niet bouwwerken (woonboten, erven en terreinen, etc.) wordt geregeld in de gemeentelijke bouwverordening en in de brandbeveiligingsverordening. Ook worden specifieke voorschriften voor evenementen via de Algemene plaatselijke verordening (APV) geregeld. De voorschriften betreffen het verbod op het creëren of in stand houden van gevaarlijke situaties in het algemeen. De algemene veiligheid van open erven en terreinen kan op grond van de Woningwet en de bouwverordening door de gemeente worden gehandhaafd (rechtstreeks werkende voorschriften). De brandbeveiligingsverordening is vergelijkbaar met de bouwverordening, zij het voor inrichtingen die niet te zien zijn als bouwwerk (feesttenten, woonschepen, e.d.). De brandbeveiligingsverordening kent een met de bouwverordening vergelijkbaar vergunningstelsel voor brandveilig gebruik.

Rol en taak van het bevoegde gezag met betrekking tot brandveiligheid

Burgemeester en wethouders zijn verantwoordelijk voor het afgeven van vergunningen voor bouwwerken, niet-bouwwerken en evenementen en het toezicht op de naleving van de voorschriften op het gebied van brandveiligheid. In de meeste gemeenten treedt de brandweer op als adviseur van burgemeester en wethouders met betrekking tot vergunningverlening. De brandweer is in de meeste gevallen (al dan niet via mandatering) ook belast met de uitvoering van de toezichtstaak. De taken van de brandweer zijn vastgelegd in de Brandweerwet 1985 en de Wet rampen en zware ongevallen. Kort samengevat zijn dit:

- het voorkomen, beperken en bestrijden van brand,
- het beperken van brandgevaar,
- het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt en
- het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.

Problemen met het huidige stelsel van wet- en regelgeving

Regels genoeg dus, maar zijn deze regels ook voldoende kenbaar (snapt de burger, ondernemer en toezichthouder ze nog), uitvoerbaar en handhaafbaar? Als we kijken naar de calamiteiten in de afgelopen jaren en de resultaten van onderzoeken daarnaar dan is het antwoord op deze vraag negatief. Ondanks aanscherping van regels en meer aandacht voor handhaving is de brandveiligheid onvoldoende toegenomen. Tevens moet geconstateerd worden dat het ook ontbreekt aan informatie over het naleeftekort: we weten voor bepaalde delen van de gebouwenvoorraad en het gebruik onvoldoende hoe groot de problematiek nu werkelijk is. In het Actieprogramma Brandveiligheid wordt geconstateerd dat met name schort

aan het bewustzijn van de risico's en de eigen verantwoordelijkheid:

“Het bewustzijn houdt niet alleen in dat men zich bewust is van de eigen verantwoordelijkheid, maar tevens wat die verantwoordelijkheid inhoudt. Concreet invulling geven aan deze verantwoordelijkheid kan alleen maar als er voldoende kennis over brandveiligheid is, zodat steeds een goede risicobeoordeling mogelijk is en dat de daaruit volgende actie ook wordt geborgd. Het gaat daarbij niet alleen over de eigen verantwoordelijkheid. Zeker zo belangrijk is het overdragen van de verantwoordelijkheid van ontwerper via bouwer naar eigenaar/beheerder en gebruiker. Het gaat hierbij om een brede cultuuromslag.”

Meer concreet is sprake van de volgende probleem punten:

- Als reactie op de incidenten die de afgelopen tijd hebben plaatsgevonden is veel aandacht besteed aan het op orde krijgen van de brandveiligheid. Zowel na de Nieuwjaarsbrand in Volendam als na de Schipholbrand is bijvoorbeeld veel werk gestoken in respectievelijk een inhaalslag in de gebruiksvergunningen en het verbeteren van de brand-veiligheid bij justitiële inrichtingen. Doordat dit veelal incidentgestuurd en onder hoge tijdsdruk is uitgevoerd, zijn oplossingen vaak suboptimaal, niet op elkaar afgestemd en met onvoldoende aandacht voor borging op de langere termijn. Het (positieve) effect van een calamiteit ebt daarnaast snel weer weg.
- Ontwerpers, eigenaren en gebruikers van bouwwerken zijn zich onvoldoende bewust van hun eigen verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid. Er is onvoldoende oog voor de specifieke risico's waardoor de indruk bestaat dat het zo langzamerhand gaat om de regeltjes en niet om het doel achter de regels namelijk de veiligheid. Brandveiligheid lijkt verworden tot een (vaak onoverzichtelijke) papieren werkelijkheid.
- Het kennisniveau met betrekking tot toepassing van de regelgeving moet omhoog. Dit geldt zowel voor marktpartijen als voor bevoegd gezag.
- De huidige gebruiks- en bouwregelgeving kent een stelsel waarin mag worden afgeweken van de concrete prestatie-eis indien op een andere wijze wordt voldaan aan het veiligheidsniveau dat wordt beoogd met een bepaald voorschrift: de gelijkwaardige oplossingen. Met name bij brandveiligheid wordt dit zeer regelmatig toegepast (eerder regel dan uitzondering. Een gebouwonwerp gebaseerd op de specifieke risico's van dat gebouw is in principe dus mogelijk. De regelgeving is hier echter niet op toegerust, waardoor dit, blijkens de geconstateerde knelpunten, onvoldoende uit de verf komt. Door onduidelijkheid over de regels, onzekerheid bij ontwerpers en bevoegd gezag en onbekendheid met de alternatieven wordt als snel terugggevallen op standaardoplossingen (en worden deze vaak zelfs verplicht).

- Het gebrek aan kennis wordt mede veroorzaakt door onvoldoende informatie over de oorzaken en gevolgen van brand. Hierdoor is sprake van veel discussie over maatregelen die getroffen moeten worden de doelen die deze maatregelen dienen.

De consequenties van de geconstateerde problemen is een veiligheidssysteem dat onvoldoende samenhang vertoont en deels 'toevallig' tot stand lijkt te komen. Oplossingen en risico's zijn niet op elkaar afgestemd en gebouwingenaren, gebruikers en bevoegd gezag zijn zich onvoldoende bewust van de risico's.

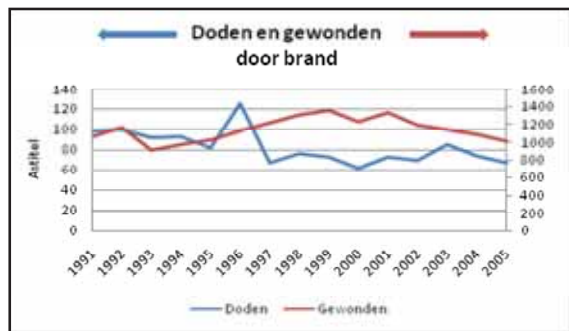
Resumé

Samengevat kan geconcludeerd worden dat de huidige regelgeving technisch en inhoudelijk op zich voldoende is om brandveiligheid te borgen maar dat keer op keer geconstateerd wordt dat de toepassing van die regelgeving niet leidt tot voldoende borging van de brandveiligheid. In het Actieprogramma is dit dilemma verwoord met de constatering "dat het huidige systeem van brandpreventie aan de grenzen van zijn mogelijkheden is gekomen". De problemen rond brandveiligheid zijn vooral het gevolg van de wijze waarop met de regels wordt omgegaan. Partijen zijn het er dan ook over eens dat een verbetering van brandveiligheid gezocht moet worden in het verhogen van het veiligheidsbewustzijn, het verder verkennen en toepassen van een meer integrale benadering van de risico's en een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling en niet in meer regels en strengere handhaving. Deze visie op brandveiligheid is het startpunt voor de analyse van de knelpunten in het huidige systeem en de basis van mogelijke oplossingen. Op basis daarvan kan het huidige stelsel tegen het licht worden gehouden en waar nodig aangepast en herzien.

3. De Visie op brandveiligheid

Acceptatie van risico's

In Nederland vallen relatief weinig slachtoffers door brand; gemiddeld 83 slachtoffers en ca. 1150 gewonden over de periode 1991 - 2005 (zie figuur 1), wat Europees gezien ver onder het gemiddelde¹⁴ is. Het grootste deel van de slachtoffers valt bij woningbranden: gemiddeld 60% over de afgelopen 15 jaar. Al hoewel het aantal slachtoffers een dalende trend laat zien, lijkt deze daling bij woningbranden minder sterk te zijn. De cijfers over de jaren 2006 - 2008 (tot juni 2008) bevestigen dit: gemiddeld waren er 45 doden te betreuren, waarvan 39 bij woningbranden.



Figuur 1: Doden en gewonden bij brand (Bron: NIFV)

Ondanks het relatief lage aantal slachtoffers is de impact van brand zodanig hoog dat te allen tijde gestreefd moet worden naar minimalisering van het aantal slachtoffers. Hieraan zit echter wel een grens: absolute veiligheid is een illusie. Indien bestaande regelgeving wordt nageleefd is sprake van een bepaalde basisveiligheid. Bij het streven naar een hoger veiligheidsniveau is het van belang om de (maatschappelijke) kosten hiervan tegen de baten af te wegen¹⁵: het streven naar 'nul risico' en daarmee naar 'nul slachtoffers' zal bijna altijd leiden tot een te zware verplichting voor burgers en bedrijfsleven. Zoals ook in de notitie 'Maatschappelijk debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving' van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aangegeven, is het noodzakelijk om duidelijker scheiding tussen de kerntaken van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers aan te brengen. Veiligheid is een gedeelde verantwoordelijkheid van de samenleving als geheel. De rol van de overheid komt in beeld zodra bepaalde handelingen of gedragingen consequenties hebben voor de publieke veiligheid en wanneer de effecten van, of risico's op, incidenten op de maatschappelijke orde te groot of systematisch worden geacht. De zorg voor veiligheid is daarmee dus nooit een taak voor de overheid alleen. Veiligheid is primair een eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven, waarbij de overheid moet het kader aangeeft van het minimale

veiligheidsniveau en een vangnet moet verzorgen voor diegenen die hun eigen verantwoordelijkheid (om uiteenlopende redenen) niet of onvoldoende kunnen dragen. De daaruit volgende overheidsinterventies - bijvoorbeeld via normstelling of regelgeving - moeten dan vervolgens bezien worden in het licht van maatschappelijke opvattingen over de aanvaardbaarheid van risico's, de gevolgen voor andere beleidsterreinen en de bijbehorende kostenconsequenties. Perceptie van risico verschilt immers per situatie, per cultuur en verschuift door de tijd, mede onder invloed van de publieke en politieke opinie en incidenten. Op macroniveau moet de aandacht bij (brand) veiligheid met name gaan naar die gevallen of gebouwen waar de kans op slachtoffers het grootst is en naar die gevallen waar daadwerkelijk sprake is van een (relatief) groot aantal slachtoffers.

De interventies van de overheid zijn vanuit dit uitgangspunt dan ook primair gericht op:

- Het borgen van de veiligheid voor die groepen in de samenleving die te maken krijgen met risico's waarop ze zelf geen invloed kunnen uitoefenen.
- Het borgen van de veiligheid voor die groepen in de samenleving die blootgesteld worden aan risico's die ze zelf niet of onvoldoende kunnen inschatten en groepen met onvoldoende handelingsperspectief⁶. Het gaat hierbij met name om mensen die om bepaalde redenen minder zelfredzaam zijn;
- Het borgen van de veiligheid van groepen in de samenleving die blijken de huidige situatie een verhoogd risico lopen het slachtoffer te worden van een calamiteit. Met betrekking tot brandveiligheid betreft dit met name woningen.

Vanuit deze visie op de rol en taak van de overheid op acceptatie van risico's in den brede wordt in de navolgende paragrafen ingegaan op de brandveiligheid. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling, een risicobenadering, primaire doelgroepen, de maatschappelijke gevolgen van brand, bekendheid en uitvoerbaarheid van voorschriften en de doelen die de overheid stelt bij de ontwikkeling op het gebied van brandveiligheidsbeleid de komende jaren (risicobenadering en doelkwantificering). Als laatste wordt een samenvatting gegeven van acties die voortvloeien uit deze visie.

Verantwoordelijkheidsverdeling

De verantwoordelijkheid voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van brand is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij het accent in specifieke gevallen soms bij een van de partijen in de veiligheidsketen ligt. Van burgers en bedrijven moeten zelf de noodzakelijke maatregelen nemen om zichzelf en anderen te beschermen tegen (de gevolgen van) brand. De overheid is verantwoordelijk voor het stellen van heldere kaders die aangeven wat het

minimaal noodzakelijk geachte veiligheidsniveau is en de handhaving hiervan.

De verdeling van verantwoordelijkheden en de uitgangspunten voor regelgeving hangen nauw met elkaar samen. De verantwoordelijkheid van de overheid en de daarmee samenhangende regelgeving richt zich op de veiligheid van bewoners. Een pand veilig kunnen verlaten is een basisprincipe en houdt in dat mensen een gevaarlijke plek (een bouwwerk) binnen vijftien minuten kunnen verlaten. De constructie van een gebouw moet daarmee gedurende vijftien minuten de brand kunnen weerstaan van moment van brand uitbreken tot de tijd (vijftien minuten) waarbinnen de brandweer hulp kan verlenen. De brandveiligheidsmaatregelen hangen daarnaast nauw samen met de risico's van het specifieke bouwwerk.

De regelgeving is aldus gericht op het waarborgen van een minimale sterkte constructie bouwwerk met inachtneming van de specifieke risico's van dat bouwwerk. De brandschade aan het pand is een verantwoordelijkheid van de eigenaar van het gebouw.

Verantwoordelijkheid van de overheid

Het basis brandveiligheidsniveau⁷ is vastgelegd in de bouwregelgeving (Bouw- en Besluit brandveilig gebruik bouwwerken), Arbo-wetgeving en in de taken en bevoegdheden van de brandweer. De onderlinge afstemming van deze voorschriften is een zaak van de overheid. Het ministerie van VROM/WWI is verantwoordelijk voor de brandveiligheidsvoorschriften in de bouwregelgeving en het systeem van handhaving en naleving hiervan. De beleidsverantwoordelijkheid voor gebouwen in de zorg, onderwijs, etc. ligt bij de respectievelijk ministeries. Het ministerie van BZK coördineert het brandveiligheidsbeleid in algemene zin.

De Woningwet, Wet ruimtelijke ordening en Wet milieubeheer zijn duidelijk over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private partijen. Het in stand laten van een situatie die in strijd is met de voorschriften is een overtreding van die voorschriften. De eigenaar, gebruiker, exploitant, drijver, etc.¹⁸ is dus verantwoordelijk voor de (brand)veiligheid. De overheid ziet toe op de naleving van de voorschriften.

De Brandweerwet en ook de in voorbereiding zijnde Wet veiligheidsregio's gaat verder in de toewijzing van verantwoordelijkheid aan met name de brandweer. Een taak als 'het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt' legt de verantwoordelijkheid sterk bij de overheid.

De aanwezige discrepantie in verantwoordelijkheden tussen de overheid in den brede en meer specifiek de brandweer is niet wenselijk en moet worden hersteld.

Het ingezette traject waarbij de bouwtechnische eisen van het Bouwbesluit zijn afgestemd op de BHV- en gebruikseisen wordt verder doorgezet. De voorgenomen integratie van het Bouwbesluit en het Gebruiksbesluit en de ontwikkeling van een ‘verbrede BHV-AMvB’ zijn daarbij een stap in de goede richting.

Verantwoordelijkheid van eigenaren, gebruikers en de bouwpraktijk

Gebouweigenaren en -gebruikers, inclusief de overheid in deze rol, moeten zorgen voor een heldere en transparante organisatie inzake de brandveiligheid. Zoals door de Commissie Dekker⁹ geadviseerd, moet de overheid kaders stellen en faciliteren, op een zodanige wijze dat ruimte en vertrouwen kan worden gegeven aan (expliciet toebedeelde) eigen verantwoordelijkheid van marktpartijen. Nu is nog te vaak de verantwoordelijkheid verdeeld tussen gebouweigenaren, huurders en – naar de mening van menigeen - de overheid waardoor onveilige situaties onvoldoende worden gesignaleerd en opgepakt.

Binnen het bouwproces is de verantwoordelijkheid niet eenduidig belegd²⁰. Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor het bouwen van een veilig bouwwerk bij de opdrachtgever/vergunninghouder. Veelal blijkt deze echter onvoldoende op de hoogte van wat dit betekent voor het gebouwontwerp. Ontwerpers en bouwers moeten meer dan nu hun verantwoordelijkheid nemen en opdrachtgevers wijzen op risico's.

Voorlichting zal als essentieel instrument worden ingezet om de gestelde prioritaire punten in de visie te realiseren. Het gaat dan om verschillende doelgroepen met elk een eigen boodschap:

- De Nederlandse burger moet zich bewust worden van zijn eigen verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid in huis en de gevaren die een woningbrand met zich meebrengt²¹;
- de verantwoordelijken voor zorginstellingen, scholen (waaronder ook kinderopvang wordt verstaan) en celgebouwen moeten zich bewust worden van de uitgangspunten van het brandveiligheidsbeleid voor hun inrichtingen en van hun taken en verantwoordelijkheden zoals die daaruit voortvloeien;
- Eigenaren van bedrijven moeten bewust worden gemaakt van de doelstelling van het brandveiligheidsbeleid (veilig vluchten van de aanwezigen) en het gevolg dat beperking van brandschade een eigen verantwoordelijkheid is.

Het is de taak van de overheid om eigenaren en gebruikers te ondersteunen bij het voldoen aan de voorschriften middels heldere voorschriften en andere hulpmiddelen. Het is tevens de taak van de overheid om op te treden in die gevallen waarbij blijkt dat eigenaren en gebruikers niet voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Het is niet de taak

van de overheid om die verantwoordelijkheid over te nemen.

Risicobenadering brandveiligheid bij ontwerp en beheer van gebouwen

De huidige regelgeving is, door gebruik te maken van specifieke voorschriften per soort gebruik, impliciet gebaseerd op een risicobenadering. Op de eerste pagina van deze visie is geconstateerd dat het ontwerpen van een brandveilig gebouw in sommige gevallen is verworpen tot een ‘compliance-examen’. Het voldoen aan de regelgeving lijkt een doel op zich geworden. In het Actieprogramma wordt daarom gesproken over het expliciet introduceren van een risicobenadering voor het verbeteren van de brandveiligheid. Het ontwerp van een gebouw moet meer in samenhang worden beschouwd met op brandveiligheid: welke risico's zijn aan de orde, welke maatregelen kunnen hiertegen genomen worden, wat zijn de restrisico's en hoe kunnen deze worden geminimaliseerd. In tegenstelling tot de huidige werkwijze, waarbij sprake is van generieke voorschriften naar gebruik van een bouwwerk, moet de nieuwe risicobenadering leiden tot een beperking van de specifieke risico's die bij een bepaald bouwwerk horen. Tevens is van belang om (zo mogelijk) vooraf toekomstige aanpassingen in een gebouw in te calculeren: hoe robuust is het systeem van brandveiligheid, wat is mogelijk bij veranderingen en hoe kan dan de veiligheid op peil gehouden worden. Met ‘robuust’ wordt hier de gevoeligheid voor wijzigingen in bouwwerk, gebruik of organisatie bedoeld. Bij een robuust ontworpen gebouw is de brandveiligheid idealiter niet afhankelijk van (beperkte) veranderingen in gebruik. Zo kan bijvoorbeeld bij het ontwerp rekening gehouden worden met mogelijke nieuwe doorvoeren in brandscheidingen en kan een indeling worden gekozen die wijzigingen toelaat zonder dat brandscheidingen moeten veranderen. De uitdaging hierbij is om een optimum te vinden tussen de robuustheid van een gebouw, de ontwerpkeuzen van een opdrachtgever / ontwerper en de beperkte informatie die vaak vooraf aanwezig is: vaak is nog onbekend wie de huurder van een gebouw is. Is het niet mogelijk om bij het ontwerp enige robuustheid in te bouwen dan zal bij eventuele wijzigingen in het gebruik extra gelet moet worden op de risico's die de nieuwe situatie met zich meebrengt. Samengevat moet er dus sprake zijn van het managen van risico's en het borgen van de veiligheid tijdens ontwerp als het gebruik. Om de brandveiligheid op de langere termijn te borgen zijn brandveiligheidsmanagementsystemen van grote waarde. De risicobenadering stopt dan ook niet bij de oplevering van het gebouw maar dient ook de gebruiksfase te bevatten en daarmee aandacht te besteden aan de relatie tussen gebouw en repressie. Een aantal lopende projecten op het gebied van management van brandveiligheid en de relatie preventie - repressie binnen gebouwbeheer en -ontwerp

worden nader uitgewerkt in het kader van het werkprogramma bij deze visie.

Het doel van een risicobenadering / risicomanagement is driedelig:

- Toename veiligheidsbesef bij ontwerpers en gebruikers: Bij ontwerp en gebruik van gebouwen wordt te weinig aandacht besteed aan veiligheid. De inspanning is veelal 'vervallen' tot het toepassen van regeltjes, zonder besef van achtergrond, redenen en gevolgen. Een risicobenadering verplicht de gebouweigenaar na te denken over de wijze waarop de brandveiligheid wordt bereikt en geborgd;
- Benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van gebouweigenaren (en ontwerpers): het leveren van de bewijslast middels een motivatie over het gekozen niveau van de brandveiligheid is bij de risicobenadering de taak van de gebouweigenaar / -gebruiker;
- Brandveiligere bouwwerken: de brandveiligheid zal bij een risicobenadering worden beredeneerd vanuit de samenhangende aspecten bouwwerk, gebruik en organisatie. Het geheel bepaald immers in samenhang de veiligheid. Deze integrale benadering kan een hogere brandveiligheid opleveren door betere afstemming van preventieve maatregelen.

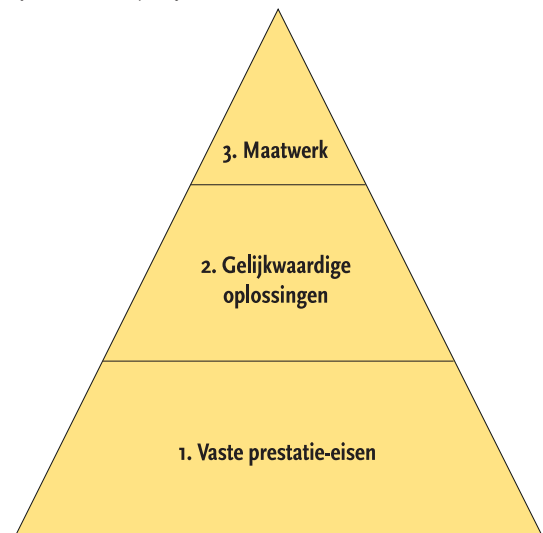
Een vierde effect van de toepassing van een risicobenadering bij ontwerp van gebouwen, is dat onnodige voorschriften die eventueel in de regelgeving aanwezig zijn aan het licht komen en kunnen worden geschrapt.

Voor eenvoudige bouwwerken en verbouwingen is een individuele risicobenadering mogelijk te duur, zal niet leiden tot een hoger veiligheidsniveau en is derhalve niet efficiënt. Voor dergelijke bouwwerken zal volstaan kunnen worden met algemene regels, bestaande uit prestatie-eisen gebaseerd op standaard risicoscenario's. Een dergelijk scenario beschrijft de risico's en mogelijke maatregelen voor een bepaald veel voorkomend gebouw en gebruik. Fire Safety Engineering (FSE), waarbij gebruik gemaakt wordt van rekenkundige modellering en experimenten voor brand, rookverspreiding, constructie- en vluchtgedrag om te bepalen hoe op welke wijze een zo veilig mogelijke situatie kan worden bereikt, kan hierbij een belangrijke rol spelen.

De komende tijd wordt onderzocht op welke wijze de risicobenadering een plaats kan krijgen binnen het stelsel van wet- en regelgeving. Het gedrag van mensen bij brand is een tweede belangrijke factor²² waarmee rekening gehouden zal worden bij dit onderzoek.

Bij een andere benadering van de voorschriften op het gebied van brand kan wordt gedacht aan een benadering volgens het volgende 'piramidemodel'²³ (zie figuur 2, van beneden naar boven):

- Niveau 1 bevat de voorschriften voor het grootste deel van de bouwwerken: eenvoudige bouwwerken / klein burgerwerk. Volstaan kan worden met eenvoudige, vaste prestatie-eisen gebaseerd op een algemene risicobenadering (wellicht zelfs middelvoorschriften?)
- Niveau 2 van de driehoek beschrijft semi-maatwerkoplossingen, gebaseerd op risico's, die toepasbaar zijn voor meerdere gebouwen / inrichtingen: standaardscenario's voor een risicobenadering per bouwtype / gebruik
- Niveau 3 is de specifieke objectgerichte risicobenadering: maatwerk risicoanalyse voor de meer complexere (risicovollere) objecten



Natuurlijk moet het mogelijk blijven om voor alle gebouwen uit te gaan van vaste prestatie-eisen. Van belang is vooral dat opdrachtgevers, eigenaren en ontwerpers de specifieke risico's meenemen in hun beslissingen bij het ontwerp en gebruik van een gebouw.

Een risicobenadering is binnen de huidige regelgeving voor zowel bouw als gebruik mogelijk door toepassing van de gelijkwaardigheid. De regelgeving is echter niet toegesneden op een risicobenadering en kan dit punt mogelijk worden verbeterd. Vanuit een stelsel van functionele eisen (een bouwwerk moet in voldoende mate bestand zijn tegen brand en gebruikers voldoende tijd bieden om te vluchten) zal gezien worden of een ander invulling mogelijk is. In eerste instantie zal daarbij gekeken worden naar de voorschriften op het gebied van brandveiligheid voor gebouwen hoger dan 70 meter. Het Bouwbesluit 2003 kent voor deze categorie gebouwen slechts functionele eisen, zonder nadere invulling door middel van prestatie-eisen. Bij dit soort gebouwen, dat valt in 'categorie 3' van de piramide, wordt gezien of ontwerp vanuit een risicobenadering tot een goed en veilig gebouwentwerp leidt (los van de bestaande voorschriften en / of werkwijze). Ten tweede wordt ook gekeken naar de wijze waarop vanuit een risicobenadering de voorschriften

voor overige bouwwerken kunnen worden herijkt. Het gaat dan met name om de wijze waarop een risicobenadering kan worden vertaald naar concrete voorschriften voor bouwwerken vallend in categorie 1 (bijvoorbeeld een woning of een eenvoudig schoolgebouwtje). De ervaringen die hiermee worden opgedaan kunnen worden doorvertaald in de regelgeving voor overige bouwwerken.

Uitgangspunt bij een introductie van een risicobenadering in de wetgeving is dat er geen sprake is van stapeling van voorschriften: de risicobenadering komt in dat geval geheel of gedeeltelijk in de plaats van de huidige voorschriften en niet er boven op. Discussies over wat nu voldoende veilig is en interpretatieverschillen tussen toezichthouders en de bouwpraktijk worden ondervangen door in een risicobenadering zo concreet mogelijk eisen te formuleren. De discussie over wat nu wel en niet veilig is wordt niet op bouwwerkniveau maar op landelijk niveau gevoerd waardoor vooraf duidelijk is aan welke voorschriften moet worden voldaan.

Primaire doelgroepen overheidsinterventies

In de paragraaf 'Acceptatie van risico's' is aangegeven dat de verantwoordelijkheid van de overheid primair gericht moet zijn op de veiligheid van die groepen die, om welke reden dan ook, onvoldoende zelfredzaam zijn of onvoldoende handelingsperspectief hebben. In het kader van de visie op brandveiligheid wordt zelfredzaamheid als volgt gedefinieerd²⁴:

"Het menselijk vermogen om signalen van gevaar waar te nemen en te interpreteren, en om beslissingen te nemen en uit te voeren die gericht zijn op het overleven van een brandsituatie"

Deze definitie laat zien dat het bij minder zelfredzamen niet alleen gaat om mensen die vanwege fysieke gesteldheid niet kunnen vluchten, maar ook om mensen die niet zelf kunnen beslissen dat vluchten noodzakelijk is (onvoldoende handelingsperspectief) en om mensen die in hun bewegingsvrijheid zijn belemmerd. De primaire aandachtsgroepen die hieruit volgen zijn:

- mensen die (tijdelijk of permanent) afhankelijk zijn van de gezondheidszorg. Het gaat hierbij om de brandveiligheid van zorginstellingen in den brede (ziekenhuizen, verzorgingstehuizen, groeps- en zorgwoningen, GGZ, etc.);
- leerlingen in het onderwijs en dan met name jonge kinderen en speciaal (basis) onderwijs. Ook kinderopvang valt in deze aandachtsgroep;
- mensen die opgesloten zitten in penitentiaire inrichtingen, politiecellen, etc..

Bij de huisvesting van deze groepen zal het door de overheid gestelde kader strikter zijn en strikter worden gehandhaafd, waarbij ook de gebouweigenaar/-beheerder nadrukkelijker op zijn verantwoordelijkheid zal worden aangesproken. De

interventie van de overheid zal zich bij de overige groepen met name richten op preventie en bewustwording, maar ook op toezicht op naleving van de voorschriften. Met name bij woningen, de categorie waarbij op dit moment de meeste slachtoffers vallen, moet worden bezien of intensivering van de voorlichting over de gevaren van brand en de mogelijke maatregelen hiertegen effectief is. Naast huurders en eigenaar-bewoners zullen ook verhuurders, zoals corporaties en andere vastgoedeigenaren, moeten worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid als gebouweigenaar.

Ondanks de campagnes gericht op bewustwording van de gevaren van brand de afgelopen jaren moet geconcludeerd worden dat woningbranden nog steeds (te) vaak voorkomen. Een evaluatie van de effecten van de inspanningen in de afgelopen jaren moet meer duidelijkheid geven over de wijze waarop bewoners en eigenaren het beste bereikt kunnen worden. De recente aan het licht gekomen problematiek van onvoldoende weerstand tegen brandoverslag bij woningen (Hoofddorp, Zaandam) kan als handvat worden gebruikt om met name woningeigenaren nadrukkelijk op hun verantwoordelijk te wijzen. De corporatiesector zal, mede gezien het specifieke verzoek hiertoe vanuit het ministerie van VROM, haar verantwoordelijkheid naar verwachting goed oppakken. De uitdaging is om ook individuele woningeigenaren en kleine verhuurders van de ernst van de zaak te overtuigen. Dit zal enerzijds moeten plaatsvinden via belangenorganisaties (VvE-beheer, Vereniging Eigen Huis) en anderzijds via voorlichting in het onderwijs, wijk- en buurtverenigingen door gemeenten.

Maatschappelijke gevolgen van brand

Een calamiteit leidt niet in alle gevallen tot een maatschappelijk reactie. Bepaalde calamiteiten (en dus ook de bijhorende slachtoffers) leiden niet tot maatschappelijk reactie of onrust. In andere gevallen, zelfs als daarbij minder slachtoffers te betreuren zijn, wordt direct naar de overheid gekeken en klinkt de roep om maatregelen en wetgeving. Hieraan gevolg geven leidt tot incidentenpolitiek en niet tot een goed doordacht systeem van brandveiligheid. Het stelsel van wet- en regelgeving moet gebaseerd zijn op daadwerkelijke risico's en niet op losse incidenten. Een structurele aanpak van de brandveiligheid is dan ook gericht op het voorkomen van slachtoffers bij gekende risico's²⁵ en niet op extreme calamiteiten, zoals aanslagen en neerstortende vliegtuigen.

Het primaire doel van het brandveiligheidsbeleid is het minimaliseren van slachtoffers als gevolg van brand. Gecombineerd met de aandachtsgroepen voor overheidsinterventie moet de overheid zich primair richten op het voorkomen van slachtoffers als gevolg van brand in de zorg, het onderwijs en bij cellen. Daarnaast zal de inspanning

zich moeten richten op vitale aspecten van de maatschappij, zoals het voorkomen dan wel het beperken van de gevolgen van calamiteiten die leiden tot maatschappelijke ontwrichting (denk aan continuïteit van de zorg en het onderwijs), schade aan het milieu, bewaken van cultureel erfgoed, etc. Bij het bepalen van de inzet op deze gebieden zal telkens bezien moeten worden wat de opbrengsten met betrekking tot de brandveiligheid zijn welke kosten hier tegenover staan.

Bekendheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelgeving

Het huidige stelsel van wet- en regelgeving beschrijft een sluitend stelsel van voorschriften met betrekking tot bouwwerken, het gebruik van de bouwwerken en de organisatie binnen de bouwwerken. Bij een kantoorpand bijvoorbeeld worden eisen gesteld aan de brandveiligheid van het gebouw, het brandveilig gebruik van dat gebouw en aan de interne BHV-organisatie. Ieder van de drie genoemde domeinen moet aan bepaalde minimale voorschriften voldoen. Dit uitgangspunt blijft leidend. Alhoewel de brandveiligheid kan worden versterkt door een goede samenhang tussen de verschillende domeinen bouwwerk – gebruik – organisatie wordt het niet acceptabel geacht dat het niet voldoet aan bijvoorbeeld de minimale bouwkundige brandveiligheidseisen wordt gecompenseerd door organisatorische maatregelen. Gelijkwaardige oplossingen worden alleen binnen een domein geaccepteerd¹³. De reden hiervoor is het ontbreken van zekerheden dat een op enig moment acceptabel geachte oplossing ook gedurende het verdere gebruik geborgd is.

Het vasthouden aan een minimaal veiligheidsniveau voor bouwwerk, gebruik en organisatie wil niet zeggen dat het principe van gelijkwaardigheid wordt losgelaten. Gelijkwaardigheid is één van de uitgangspunten van de bouwregelgeving en noodzakelijk om innovaties en ontwikkeling in de bouw mogelijk te maken. De functie van gelijkwaardigheid in de regelgeving moet juist worden verstrekt. Er wordt nu vaak voor standaardoplossingen wordt gekozen in verband met de moeite die het kost een goede gelijkwaardige oplossing te ontwikkelen en deze vervolgens geaccepteerd te krijgen. De bestaande Werkgroep Gelijkwaardigheid (VNG, VROM, NVBR, Stadsnet, etc.) heeft onvoldoende capaciteit en autoriteit om hierin een doorslaggevende rol te vervullen. Aanvullende ondersteuning van zowel het bevoegde gezag als de bouwpraktijk is op dit punt noodzakelijk. Het in oprichting zijnde Kenniscentrum Praktijktoeepassingen Brandveiligheid moet daarom niet alleen een helpdeskfunctie krijgen maar ook snel en gezaghebbend uitspraken kunnen doen over het al dan niet gelijkwaardig zijn van bepaalde oplossingen. Naast het Kenniscentrum zal de komende jaren ook gewerkt moeten worden aan het

verhogen van het kennisniveau van zowel de overheid als de bouwpraktijk.

Of al dan niet sprake is van een veiligheidsniveau als door de wetgever beoogd moet (sterker dan nu) afhankelijk zijn van de borging van de aangedragen oplossing op de langere termijn. Alleen indien ook gedurende het gebruik (op de langere termijn) een voldoende niveau van veiligheid geborgd is kan een oplossing acceptabel zijn. Oplossingen die afhankelijk zijn van aanvullende activiteiten (inzet van extra personeel, periodiek onderhoud, inspectie, etc.) moeten dan ook kritisch worden beoordeeld op doelmatigheid en handhaafbaarheid.

Het systeem van de bouwregelgeving in Nederland is gebaseerd op het model van medebewind: de regelgeving voor de brandveiligheid van bouwwerken, brandveilig gebruik en de BHV-organisatie bieden lokale overheden geen ruimte om decentrale brandveiligheidsvoorschriften te stellen boven het landelijke niveau. Landelijk uniforme regels zijn uit oogpunt van transparantie en rechtszekerheid een groot goed. Toch vraagt een specifiek object vaak maatwerk om te komen tot een brandveilige situatie. Gemeentelijke beleidsvrijheid wordt hierbij door sommigen gezien als het instrument om maatwerk te leveren en innovaties te bevorderen ter vermindering van de inrichting van Nederland als (onveilige) grijze eenheidsworst. Zoals in het kabinetstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie Dekker aangegeven, moet worden vastgehouden aan het stelsel van landelijk uniforme regelgeving, zonder 'lokale kop' waarbij risico's die samenhangen met het gebouw, het gebruik en de organisatie de basis vormen. Voor nieuw te introduceren regelgeving in de toekomst wordt aangesloten bij een andere aanbevelingen van de Commissie Dekker: de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving moet gegarandeerd worden door zowel bevoegd gezag als marktpartijen en kenniscentra in een vroegtijdig stadium mee te laten denken over vorm en inhoud van die voorschriften.

Meetbare doelstellingen

De primaire doelstelling van het brandveiligheidsbeleid is het voorkomen van doden en gewonden door brand. Teneinde het effect van dit beleid te kunnen monitoren is inzicht nodig in oorzaken en gevolgen van branden. Op dit moment ontbreekt het aan een goede evaluatiemethode en registratie van branden. Dit zou op korte termijn moeten worden opgezet, alsmede een registratiesysteem voor slachtoffers. Dit zal bovendien meer inzicht kunnen geven in de zwakke schakels per domein en daarmee input leveren voor het ontwerp van nieuwe bouwwerken en eventuele aanpassingen in wet- en regelgeving. Bij het opzetten van deze systemen zal samenwerking worden gezocht met de brandweer, politie en verzekeraars. Aangezien NVBR, NIFV en enkele brandweerkorpsen al werken aan het opzetten

van een registratie en evaluatiesysteem zal logischerwijs bij die ontwikkeling worden aangesloten.

De registratie is primair bedoeld voor het evalueren van oorzaak (inclusief ontwikkeling, etc.) en gevolgen van brand. Met de beschikbaarheid van betrouwbare cijfers wordt het ook mogelijk om de beleidsdoelstellingen op het gebied van brandveiligheid te stellen in termen van concrete kwantificering van het aantal branden, de aantallen doden en gewonden of de schade door brand (doelkwantificering). De komende periode moet hiertoe op te zetten onderzoek antwoord geven op de vraag welke aspecten de brandveiligheid bepalen en wat als 'veilig' beschouwd kan. Het antwoord op deze vraag levert input voor beleid en is tevens een (noodzakelijk) hulpmiddel bij het uitwerken van een risicobenadering voor ontwerp en beheer van bouwwerken. Het onderzoek naar doelkwantificering moet antwoord geven op de vraag met welke maat we veiligheid willen meten (in termen van slachtoffers, financiële en overige schade) en welke invulling aan deze waarden gegeven moet worden om te komen tot nieuwe normen en grenswaarden. Indien uiteindelijk gekozen wordt voor doelkwantificering dan ligt het voor de hand om separate doelen te stellen voor de primaire doelgroepen van het brandveiligheidsbeleid. Nader onderzoek moet uitwijzen of en zo ja op welke wijze doelkwantificering een rol moet krijgen in het brandveiligheidsbeleid van de overheid.

4. Ten slotte

We leven in een samenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren. Het nadenken over de regelgeving in de huidige maatschappij begint dus al met het accepteren van een bepaald risico. Acceptatie van risico's betekent dat niet automatisch naar de overheid gekeken wordt bij calamiteiten. Nuchter omgaan met risico's leidt tot meer gestructureerde aanpak van de brandveiligheid zonder dat op ieder incident met de roep om meer regels wordt gereageerd. Dit vraagt om een omslag in het denken over veiligheid en risico's. Burgers en ondernemers moeten meer dan nu het geval beseffen dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor hun veiligheid. Deze verantwoordelijkheid ligt niet alleen bij de overheid.

In deze Visie is een afbakening gegeven van de gedeelde verantwoordelijkheid om te komen tot een acceptabel niveau van deze risico's. Het ten uitvoer brengen van deze Visie vraagt een forse inspanning van de overheid en allen betrokkenen vanuit marktpartijen en kenniscentra. Er is dan ook sprake van een gedeelde Visie met een gedeeld doel: het beperken van de gevolgen van brand.

De maatregelen samengevat

Hieronder zijn de aangekondigde maatregelen uit de brandveiligheidsvisie puntsgewijs opgesomd:

1. Uitgangspunten bij de acties om te komen tot een verbeterde aanpak van de brandveiligheid zijn:

- De verantwoordelijkheid bij de brandveiligheid ligt primair bij de gebouweigenaren en -gebruiker. De overheid is verantwoordelijk voor het stellen van helder en concrete eisen en het toezien op de naleving hiervan;
- Specifieke doelgroepen vragen meer aandacht van zowel de overheid als van gebouweigenaren en -gebruikers. Het betreft hier gebouwen ten behoeve van het (basis) onderwijs, de zorg en celgebouwen, maar ook bewoners en eigenaren van woningen en woongebouwen. Bewoners en eigenaren binnen de specifieke doelgroepen zullen nadrukkelijker worden gewezen op de risico's van brand en hun verantwoordelijkheid op dat gebied. Gezocht moet hierbij worden naar nieuwe manieren om de boodschap goed en helder duidelijk te maken.

2. Het huidige stelsel van wet- en regelgeving zal worden gezien op:

- Consistentie wat betreft de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de publieke en private sector (met name Wet op de veiligheidsregio's versus overige wetgeving op het gebied van (brand)veiligheid). Uitgangspunt daarbij is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid ligt bij de gebouweigenaar / -gebruiker;

- De mogelijkheid om en de wijze waarop een risicobenadering is in te passen binnen de brandveiligheid;
- De mogelijkheid om te komen tot een betere ondersteuning van gebouwonwerpers, gebruikers en bevoegd gezag daar waar het de brandveiligheid betreft. Het Kenniscentrum praktijktoepassing brandveiligheid krijgt hierin een belangrijke rol.

3. Instrumenten en hulpmiddelen die zullen worden (door) ontwikkeld en / of bezien op hun bruikbaarheid in het kader van de uitwerking van deze visie zijn:

- Een methodiek om de risicobenadering verder vorm te geven. Een methodiek zoals ontwikkeld voor risicomodellering van arbeidsongevallen (uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Szw) lijkt tevens goed bruikbaar voor het bepalen van brandrisico's. In het kader van de totstandkoming van de visie is daartoe een haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Een samenvatting van de rapportage is opgenomen in bijlage 1 bij deze visie.
- Hulpmiddelen, zoals een referentiemodel voor brandveiligheidsmanagement, waarmee het management van een (zorg)instelling of een gebouweigenaar geholpen wordt om de juiste instrumenten op maat toe te passen en zo op de specifieke risicosituatie toegespitste maatregelen te nemen en te onderhouden.
- Hulpmiddelen voor en voorbeelden van de toepassing van de risicobenadering bij het ontwerp van een gebouw (bijvoorbeeld Fire Safety Engineering).

4. Om een beter inzicht te krijgen in de oorzaken en gevolgen van brand is het opzetten van een methode om branden te evalueren en te registreren noodzakelijk. Dit geeft inzicht in de zwakke schakels in de veiligheidsketen en kan worden gebruikt om de effectiviteit van maatregelen (zowel beleid als technisch) te beoordelen.

Bijlage 1:

Risicomodel brandveiligheid in de zorg -haalbaarheidsstudie-

Om de risicobenadering vorm te geven heeft adviesbureau RPS in opdracht van het ministerie van VROM een risicomodel ontwikkeld voor brandveiligheid. Het doel van dit model is om de risico's en beheersmaatregelen bij brand inzichtelijk te maken. Met behulp van het model kunnen deze risico's in principe worden gekwantificeerd. Ook kan met dit model de effectiviteit van beheersmaatregelen worden bepaald. Het uiteindelijke doel is een bijdrage te leveren aan de discussie rond het nut en de haalbaarheid van een dergelijk risicomodel voor het beleid in Nederland op het gebied van brandveiligheid. In dit project is gekozen voor een haalbaarheidsstudie, gericht op gebouwen in de gezondheidszorg.

Binnen het programma Versterking Arbeidsveiligheid – RAM (Risicomodel Arbeidsveiligheid) van het Ministerie van SZW zijn reeds risicomodellen opgesteld, waarmee zowel de risico's van verschillende typen arbeidsongevallen als de effectiviteit van beheersmaatregelen kunnen worden gekwantificeerd. In dit project is gebruik gemaakt van dezelfde methodiek aan de hand van een zogenaamd vlinderdasmamodel.

Voor de ontwikkeling van het model is gebruik gemaakt van zowel input van experts (met name vanuit de brandweer en het NIFV) als van analysegegevens van historische branden. Op dit moment zijn dergelijke analyses slechts summier voorhanden. Hierdoor ontbreekt het collectief geheugen om ervaring van onderzoek naar de oorzaken van branden structureel vast te leggen. Het ontwikkelde model biedt een analysestructuur voor directe en achterliggende oorzaken van branden en kan als instrument voor trendanalyses dienen.

De filosofie achter het gebruik van het risicomodel is dat door het nemen van maatregelen gericht op factoren die het grootste risicoaandeel hebben, het risico doelgericht en daarmee kosteneffectief kan worden teruggedrongen. Dat maakt het model zinvol voor bedrijven en organisaties die hun situatie op het gebied van brandveiligheid willen verbeteren.

Het model is na enig doorontwikkelen in staat om kwantitatieve berekeningen van brandrisico's uit te voeren, waarmee strategieën van maatregelen kunnen worden doorgerekend. Op deze manier kunnen alternatieven voor bouwconstructies, veiligheidsvoorzieningen en organisatorische maatregelen met elkaar worden vergeleken op basis van risiconiveau. Deze benadering is in eerste instantie vooral geschikt voor complexe, risicovolle objecten. Hier kunnen met dit model op basis van prestatie-eisen specifieke (maatwerk) beheersmaatregelen worden toegepast.

Voor beleidsmedewerkers en toezichthouders bij de overheid kan het model van belang zijn en gebruikt worden om prioriteiten voor het beleid te kunnen vaststellen. In het model kunnen de analyses worden uitgevoerd op het effect van wijzigingen in wet- en regelgeving en in het handhavingsbeleid. Op deze manier kan het risicomodel worden gebruikt als hulpmiddel bij het ontwikkelen van beleid inzake brandveiligheid. Voor arbeidsveiligheid zijn dergelijke analyses reeds uitgevoerd.

Bijlage 2:

Achtergrondinformatie bij de Visie op brandveiligheid

Ook op andere beleidsterreinen speelde de afgelopen jaren de discussie over verantwoordelijkheidsverdeling en het verbeteren van de uitvoerbaarheid van het beleid. De ervaringen die daar opgedaan zijn, kunnen van nut zijn bij het verder ontwikkelen van een nieuwe aanpak voor brandveiligheid. Daarnaast hebben (of zijn doende) deskundige commissies en personen zich ingespannen hun visie op brandveiligheid te geven.

1. Lectorale rede René Hagen: het kerkje van Spaarnwoude (September 2007)

In zijn lectorale rede “Het kerkje van Spaarnwoude” pleit lector brandpreventie ing. René Hagen (Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid Nibra) voor een nieuwe visie op brandveiligheid. Door hem wordt geconstateerd dat het huidige systeem van brandveiligheid louter lijkt te draaien om regelgeving, daarbij is het streven naar functionele doelen verloren gegaan. Daarnaast constateert hij dat risico's geen onderdeel zijn van de benadering van brandveiligheid. Zijn laatste observatie is dat het veiligheidsbesef in alle lagen onvoldoende is. Deze visie die Hagen voorstelt is gebaseerd op de pijlers regelgeving, risico's en veiligheidsbewustzijn. En meer specifiek op het optimaliseren van de regelgeving, het reduceren van risico's en het verhogen van het veiligheidsbewustzijn. Hagen spreekt over een driedeling gebaseerd op de sturingsdriehoek die door Oomes is geïntroduceerd. Geprojecteerd op brandveiligheid is sprake van standaardoptreden, standaardafwijkingen en afwijkingen. De standaard is het hanteren van wettelijke prestatievoorschriften (rule-based), de standaardafwijkingen zijn een combinatie van wettelijke voorschriften en gelijkwaardigheden en de afwijkingen betreffen maatwerk, gebaseerd op de risico's van het individuele object.

2. Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven

Professor Van Vollenhoven schreef in december 2007 een notitie met als titel “Maatschappelijk debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving”.

In deze notitie beperkt hij zich tot het onderwerp fysieke veiligheid. Hij verwoordt daarin onder andere volgende:

- Het behoort tot de kerntaken van de overheid om de veiligheid van burgers en hun samenleving zo goed mogelijk te waarborgen. Het past niet om de overheid ten volle te verwijten dat zij de fouten van enkele bedrijven niet heeft weten te voorkomen. In het maatschappelijke debat zal steeds opnieuw de balans moeten worden bepaald tussen de omvang van de verantwoordelijkheid van de ondernemer en die van de overheid. Er zal bereidheid moeten bestaan om de consequenties van de uitkomsten van dat debat voor de aard en de omvang van de overheidstaak te aanvaarden.
- Iedere onderneming, organisatie of persoon is zelf verantwoordelijk voor het kritisch bekijken van veiligheidsrisico's in zijn of haar omgeving. Deze verantwoordelijkheid is niet voor iedereen hetzelfde.
- Uit diverse ongevallen is gebleken dat de structuur van het veiligheidsmanagementsysteem en de manier waarop betrokkenen daaraan invulling geven cruciaal is bij het beheersen, borgen en continue verbeteren van veiligheid.
- Om het vereiste veiligheidsniveau te bereiken dienen de risico's te worden geïnventariseerd. Op basis daarvan wordt vastgesteld welke preventieve en repressieve maatregelen nodig zijn.
- Het management dient intern zorg te dragen voor duidelijke en realistische verwachtingen ten aanzien van de veiligheidsambitie, zorg te dragen voor een klimaat van continue verbetering van de veiligheid op de vloer. De werkwijze dient extern goed gecommuniceerd te worden.

In een reactie van VROM / WWI op de notitie van Van Vollenhoven worden onder meer de volgende overwegingen gegeven:

- Veiligheid is en blijft een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel de overheid als van burgers. De overheid grijpt in op bestaande ontwikkelingen daar waar de effecten op de samenleving onaanvaardbaar groot worden. Het betreft hier met name risico's die het niveau van de (belangen van) individuele burger of groep overstijgen en waar dus geen 'natuurlijke' actor aanwezig is anders dan de overheid.
- De eigen verantwoordelijkheid van een burger of een ondernemer begint niet pas daar waar de regelgeving en de invloed van de overheid ophoudt. De eigen verantwoordelijkheid is eerder uitgangspunt dan sluitstuk, de overheid fungeert als achtervang.
- Het streven naar een samenleving zonder risico's is niet realistisch. Het hanteren van de 'state-of-the-art' in veiligheid op ieder moment leidt tot onacceptabele kosten en tot een marginale verbetering van de veiligheid. Ook hier moet dus nuchter worden omgegaan met risico's: we leven in een samenleving waarin het niet mogelijk is om risico's tot nul te reduceren

3. Commissie Dekker

De “Commissie Fundamentele Verkenning Bouw”, onder voorzitterschap van mw. Dekker, doordenkt in opdracht van het Kabinet de mogelijkheden om het gehele stelsel van bouwvoorschriften fundamenteel te vernieuwen met als doel te komen tot een substantiële reductie van regeldruk en vergunninglast. De Commissie Dekker bespreekt daarbij onder andere de volgende aspecten:

- De bouwpraktijk moet meer investeren in het dagen van eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het te realiseren gebouw in termen van het voldoen aan de voorschriften en de wijze waarop dit doel wordt bereikt. De overheid heeft een procesauditerende rol.
- Zet meer in op eenduidigheid van wet- en regelgeving. Op nationaal niveau biedt de WABO goede mogelijkheden voor verdere procesmatige integratie van toetskaders. Op lokaal niveau zouden gemeenten geen nadere en aanvullende eisen moeten stellen.
- De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van regelgeving verdient meer aandacht. Daartoe zouden uitvoerders en toezichthouders eerder bij initiatieven voor nieuwe wet- en regelgeving betrokken moeten worden.

4. Veranderingen in het Arbo-beleid

Met ingang van 1 januari 2007 is de Arbeidsomstandighedenwet in Nederland gewijzigd. Werkgevers en werknemers hebben door de nieuwe Arbo-wet meer mogelijkheden gekregen om zelf invulling te geven aan de wijze waarop ze in de eigen sector aan de wetgeving voldoen. Dit heeft als voordeel dat binnen de onderneming een arbo-beleid gevoerd kan worden dat rekening houdt met de specifieke kenmerken van de sector, een bouwbedrijf verschilt nu eenmaal van een ziekenhuis. Geen ‘one size fits all’ aanpak dus, maar maatwerk. Een arbo-beleid op maat dat in samenspraak met werknemers tot stand is gekomen, kan rekenen op meer draagvlak in een onderneming. Bovendien brengt dit zo min mogelijk administratieve lasten met zich mee.

De overheid zorgt voor een helder wettelijk kader met zo min mogelijk overbodige regels en zo weinig mogelijk administratieve lasten. Werkgevers en werknemers maken samen afspraken over de wijze waarop zij aan de door de overheid gestelde voorschriften kunnen voldoen. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in zogenoemde arbocatalogi. De nieuwe Arbo-wet betekent meer vrijheid en verantwoordelijkheid voor werkgevers en werknemers, minder regels, een harder optreden door de Arbeidsinspectie bij misstanden, en uiteindelijk een veiliger en gezonder werkklimaat.

Met het ingaan van de herziene Arbo-wet, is ook de werkwijze van de Arbeidsinspectie veranderd. De

Arbeidsinspectie gaat uit van de wet- en regelgeving, en de invulling daarvan door werkgevers en werknemers in arbocatalogi. De Arbeidsinspectie stelt ten behoeve van werkgevers en werknemers speciale branchebrochures op. In de brochure is informatie opgenomen over welke verplichtingen de werkgever heeft en hoe een bedrijfsinspectie verloopt. Ook zijn de belangrijkste arbeidsrisico's in de branche uitgewerkt. Doorgaans zijn dit de belangrijkste aandachtspunten bij een inspectie. Bij misstanden treedt de Arbeidsinspectie hard op.

Ten behoeve van de uitvoering van het Arbo-beleid heeft het ministerie van Szw een instrument ontwikkeld dat gebaseerd is op arbeidsrisico's. Dit instrument, het zogenaamde “Storybuilder”, bevat gegevens van ca. 10.000 incidenten in Nederland. Het is ontwikkeld als grafische interface voor risicoanalysten om resultaten van ongevalonderzoeken vast te kunnen leggen. Het is een tussenstap naar een risicomodel voor arbeidsongevallen. Het instrument is een hulpmiddel om faalkansen, barrières en bijbehorende verantwoordelijkheden inzichtelijk te maken.

5. Nuchter omgaan met risico's

In 2004 heeft de toenmalige staatssecretaris Van Geel een debat geëntameerd over het omgaan met risico's en de fundamentele dilemma's die daaruit voortvloeien. Dit heeft zijn beslag gekregen in de kabinetsvisie ‘Nuchter Omgaan met Risico's’ (NOR). Kort samengevat stelde die kabinetsvisie vast dat risico's zelden zeker zijn, controversieel kunnen zijn, kunnen leiden tot disproportionele kosten om ze te beheersen en niet altijd eerlijk verdeeld worden over de bevolking en maatschappelijke actoren. Daar komt nog bij dat risico's - in de tijd - maatschappelijk vaak anders worden waargenomen dan op de rationele wijze waarop wetenschappers die risico's in getallen proberen te vangen. Daarom is een continue politieke en maatschappelijke aandacht nodig voor de risico's die we lopen en de afweging die we daartoe maken. Het gaat daarbij om de onderlinge consistentie in het toelaten van de verschillende soorten risico's en de consistentie met vroeger geaccepteerde risiconiveaus. Daarnaast gaat het om een door de politiek te kiezen balans tussen (kosten-)efficiëntie en een subjectief beleefde rechtvaardigheid. Het risicobeleid wordt namelijk, meer nog dan het milieubeleid in het algemeen, gekenmerkt door een sterke vermenging van meer objectieve technisch-wetenschappelijke met meer subjectieve belevingsaspecten. Het spanningsveld wordt verder vergroot wanneer de sterk subjectieve risico's ook nog gekenmerkt worden door een hoge mate van (wetenschappelijke) onzekerheid.

NOR noemt een aantal dilemma's die spelen bij het denken over risico's. Deze dilemma's spelen een belangrijke rol als gekeken wordt naar de taak en rol van de overheid.

- *Verdeling verantwoordelijkheden: terugtrekkende overheid en subsidiariteit versus maatschappelijke verwachtingen en politiek pragmatisme*
Vanuit het verleden is de situatie ontstaan dat de overheid vaak de verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld bij het voorkomen van risico's. Door het oppakken van deze verantwoordelijkheid heeft de (Rijks)overheid echter verwachtingen gecreëerd bij het bedrijfsleven, de burger en andere overheden over het oplossen van dergelijke maatschappelijke problemen.
- *Beleid op basis van wetenschappelijke rationaliteit versus beleid op basis van risicoperceptie*
In de maatschappelijke probleembeleving speelt risicoperceptie een belangrijke rol die niet altijd overeenkomt met de rationele wetenschappelijke probleembeleving die veelal de basis vormt voor overheidsbeleid. Indien de overheid probeert tegemoet te komen aan de wens van burgers om te worden beschermd tegen - soms niet rationele - risico's kan dat weer van invloed zijn op de wijze waarop de samenleving naar een bepaald risico kijkt. Het handelen van de overheid beïnvloedt zo de risicoperceptie en vice versa en kan los komen te staan van de wetenschappelijke ratio.
- *Beleid op basis van wetenschappelijke onzekerheid versus beleid op basis van wetenschappelijke zekerheid*
Vanuit de samenleving komt zowel het signaal dat de overheid juist een taak heeft als de wetenschappelijke onzekerheid groot is (voorzorgsbeginsel) terwijl tegelijkertijd (door anderen) het signaal afgegeven wordt dat de overheid pas tot actie moet overgaan als de wetenschappelijke onzekerheden gering zijn.
- *Generiek beleid versus maatwerk*
Op basis van de beginselen van behoorlijk bestuur, als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, wordt generiek beleid wenselijk geacht. Tegelijkertijd zijn effectiviteit en kosteneffectiviteit (doelmatigheid) belangrijke uitgangspunten bij beleidsvorming en is er een maatschappelijke behoefte aan specifieke afspraken voor bepaalde situaties (=maatwerk). Dit kan betekenen dat algemene uitgangspunten niet meer (overall) geldig zijn en er in de praktijk dus ongelijke veiligheidsniveaus kunnen ontstaan (=differentiatie) en willekeur kan optreden.
- *Besluitvorming op basis van beleidsrationaliteit versus besluitvorming op basis van politieke rationaliteit*
Het besluitvormingsproces behelst het maken van een afweging tussen onrust wegnemen, zekerheid bewerkstelligen en invulling geven aan diverse belangen. Er bestaat een spanningsveld tussen de beleidsmatige context waarin een bepaalde afweging wordt gemaakt en de politieke context waarin een bepaalde afweging wordt

gemaakt. Dit komt deels voort uit het hanteren van verschillende tijdshorizon (de korte termijn versus de lange termijn doelen). Bij het besluitvormingsproces maakt de overheid een afweging van ongelijksoortige aspecten in een maatschappelijke context waarbij andere actoren uit de samenleving zoals media, Tweede Kamer, onderzoekinstellingen en maatschappelijke organisaties dit besluitvormingsproces (impliciet) beïnvloeden.

6. Extern veiligheidsbeleid voor inrichtingen bij het ministerie van VROM

De belangrijkste basis voor het huidige risicobeleid van het ministerie van VROM is neergelegd in de nota "Omgaan met risico's" uit 1989. Het is een pragmatische invulling van de wens om een grens te stellen aan het risico. Binnen het risicobeleid ligt de nadruk op het beperken van de kans op een ongeval. Het risicobeleid kent getalsmatige grenzen voor het acceptabele restrisico. Grenswaarden gelden voor het plaatsgebonden risico en de kans op een ramp waarbij veel mensen omkomen, het zogenaamde groepsrisico. Voor het plaatsgebonden risico is een norm van 10-6 doden per jaar vastgesteld. Het plaatsgebonden risico is het minimale beschermingsniveau voor de veiligheid in de woon-omgeving en wordt gedefinieerd als: "de kans per jaar dat een willekeurig persoon die zich continu onbeschermd op een bepaalde plaats bevindt, dodelijk wordt getroffen door een incident met gevaarlijke stoffen in een bedrijf."

Men was van mening dat de kans op een calamiteit met veel doden kleiner moest zijn dat een ongeluk met weinig doden, daarom is een maat voor het groepsrisico geïntroduceerd. Voor het groepsrisico geldt een verantwoordingsplicht met een oriënterende waarde. Van die waarde mag gemotiveerd worden afgeweken. Bij het groepsrisico gaat het om de kans per jaar dat tenminste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.

Het risico wordt uitgerekend met behulp van een rekeninstrument, de zogenaamde kwantitatieve risicoanalyse. Deze rekenmethode is recent geünificeerd waardoor de risico's bij bedrijven op uniforme wijze worden berekend.

Binnen het externe veiligheidsbeleid geldt een duidelijke verantwoordelijkheid voor bedrijven. Bedrijven in de chemische industrie zien zichzelf ook vaak als eerste belanghebbende en dus als eerste verantwoordelijke als het gaat om veiligheid. De overheid stelt kaders, bedrijven vullen in.

7. Veiligheidsmanagementsysteem

Binnen het beleidsveld externe veiligheid van het ministerie van VROM is ervaring opgedaan met het werken met veiligheidsmanagementsystemen die vooral voor de grote risicovolle bedrijven verplicht zijn. Deze ervaringen kunnen worden ingezet bij het ontwikkelen van een passend veiligheidsmanagementsysteem voor brandveiligheid.

Op basis van de risicobenadering kan een veiligheidsmanagementsysteem gemaakt worden. Het is een manier waarop organisaties concreet invulling geven aan hun verantwoordelijkheid. Kern van een veiligheidsmanagementsysteem is dat de instelling zelf een inventarisatie en beoordeling van alle brandveiligheidsrisico's, de wettelijke en andere relevante voorschriften maken en een eigen brandveiligheidsbeleid vaststellen. In een veiligheidsmanagementsysteem wordt dit uitgewerkt in doelstellingen en een programma waarin concreet wordt gemaakt wie waarvoor verantwoordelijk is binnen de organisatie of keten. Vanuit het actieprogramma zullen richtlijnen opgesteld worden voor invulling van het veiligheidsmanagement.

8. Zelfredzaamheid

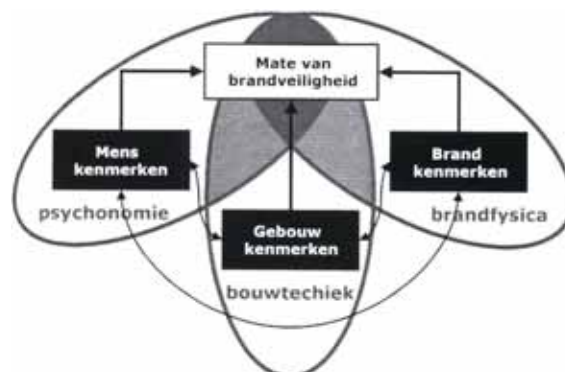
Recent is het NIFV-publicatie over zelfredzaamheid bij brand verschenen. De publicatie beschrijft de beschikbare informatie inzake de typerende kenmerken van branden met veel slachtoffers, het menselijk gedrag bij brand en van gebouwen in relatie tot vluchten bij brand. In de publicatie wordt een kader geschetst voor de ontwikkeling van brandveiligheidsbeleid in relatie tot veilig vluchten bij brand. Vanuit de wetenschappelijk benadering van de mate van brandveiligheid (zie figuur hiernaast) wordt een relatie gelegd naar de mate van zelfredzaamheid. De combinatie van kenmerken van de brand, het gebouw en de mens bepalen de mate van zelfredzaamheid bij een calamiteit. Belangrijke conclusies op basis van de literatuurstudie zijn dat mensen zich onvoldoende bewust zijn van risico's en dat de tijd benodigd voor het ontdekken van een brand en het onderkennen van gevaar van grote invloed zijn op de totale tijd benodigd voor vluchten. Daarnaast wordt aanbevolen om bij het bepalen van risico's uit te gaan van een brandkromme die beter aansluit bij een bepaald gebouw / gebruik (het ontwikkelen van brandscenario's). Uit de literatuurstudie blijkt tevens dat de effecten van de drie genoemde factoren (brand, mens en gebouw) nog onvoldoende bekend zijn. Met name het effect van brand en gebouw op het menselijk gedrag moet nader onderzocht worden.

9. Rapport WRR

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft op 17 september 2008 het advies 'Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid' uitgebracht. Het advies van de WRR bevat een analyse van de wijze waarop de overheid op tal van gebieden van de zorg voor fysieke veiligheid omgaat met risico's en van de dilemma's die zich daarbij voordoen. De WRR constateert dat de zorg voor fysieke veiligheid een omvangrijk en complex terrein van overheidsbemoedien is. Daarnaast stelt de WRR vast dat het risicobeleid in Nederland tot een hoog niveau van veiligheid heeft geleid.

Het veiligheidsbeleid in Nederland is volgens de WRR gebaseerd op een klassieke risicobenadering: de kansen en gevolgen worden met elkaar in verband gebracht en vervolgens wordt afgewogen of en welke maatregelen nodig zijn om de risico's binnen maatschappelijk aanvaardbare grenzen te houden. De WRR noemt deze benadering in haar advies 'verrassend succesvol' maar onvoldoende toekomstbestendig.

Een groot deel van de (toekomstige) risico's (klimaatverandering, nanotechnologie, etc.) kent onzekere effecten waarvoor de klassieke risicobenadering aanvulling behoeft: het voorzorgbeginsel. In die benadering is voorzorg de uitdrukking van het besef dat de kwetsbaarheid van mensen, samenleving en natuurlijke omgeving een proactieve omgang met onzekerheden vergt. Overheid en bedrijfsleven moeten actief op zoek gaan naar onzekerheden en die onzekerheden vervolgens vertalen in bespreekbare en zo mogelijk berekenbare risico's. Met het voorzorgbeginsel wil de WRR bevorderen dat maatschappelijke partijen zich meer bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid.



Het advies van de WRR bevat twee algemene aanbevelingen met betrekking tot het toepassen van het voorzorgbeginsel. De eerste algemene aanbeveling heeft betrekking op het scheppen van institutionele voorzieningen: voorzorg moet georganiseerd worden.

De tweede algemene aanbeveling ziet op het scheppen van wettelijke voorzieningen: voorzorg moet gecodificeerd worden, zodat ook bij onzekere risico's het uitgangspunt 'de vervuiler betaald', overeind gehouden kan worden.

Met betrekking tot brandveiligheid is de met name de notie dat ook de WRR uitgaat van een gedeelde verantwoordelijkheid en het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondernemers van belang. In relatie tot het voorzorgbeginsel geldt dat bij brandveiligheid hoofdzakelijk sprake is van gekende risico's. De klassieke risicobenadering voorziet in grote mate hierin.

Dit voorjaar zal de Kabinetsreactie op het advies van de WRR aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Hierin zal ook worden ingegaan op brandveiligheid in relatie tot het WRR-advies.

Eindnoten

1. Kamerstuk 2006-2007, 26956, nr. 46, Tweede Kamer
2. Kamerstuk 2007-2008, 26956, nr. 56, Tweede Kamer
3. “Privaat wat kan, publiek wat moet. Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces” d.d. 14 mei 2008.
4. Kamerstuk 2007-2008, 24 587 en 31 117 nr. 294.
5. Kamerstuk 2006-2007, 24 587, nr. 199, Tweede Kamer
6. Kamerstuk 2008-2009, 24 587, nr. 312, Tweede Kamer
7. Kamerstuk 2007-2008, 24 587, nr. 258, Tweede Kamer
8. Kamerstuk 2007-2008, 24 587, nr. 280, Tweede Kamer
9. Kamerstuk 2008-2009, 28 325, nr. 102, Tweede Kamer
10. Kamerstuk 2006-2007, 26 956, nr. 48, Tweede Kamer
11. Kamerstuk 2007-2008, 26 596, nr. 53, Tweede Kamer
12. Kamerstuk 2007-2008, 26956 en 28 325, nr. 64, Tweede Kamer
13. Kamerstuk 2008-2009, 28 325 nr. 102, Tweede Kamer
14. Nederland: 4,1 doden per miljoen inwoners; EU gemiddeld: 12 doden per miljoen inwoners (bron: NIFV)
15. Kabinetsvisie ‘Nuchter Omgaan met Risico’s’ 2004
16. Met handelingsperspectief wordt bedoeld het besef van een individu, groep of organisatie van eigen handelingsmogelijkheden bij een ramp of calamiteit
17. Bedoeld wordt het brandveiligheidsniveau van bouwwerken, terreinen, evenementen, etc., en het bijbehorende gebruik. Zaken als transport worden niet bedoeld
18. In de verschillende wetten worden verschillende termen gebruikt voor eigenaar en gebruiker van een bouwwerk
19. Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 14 mei 2008
20. Zie resultaten actie 7, Actieprogramma Brandveiligheid
21. Overigens zou de Nederlandse burger als gebruiker ook breder bewust moeten worden van de brand(on)veiligheid in allerhande publieksruimtes. Dit is echter niet als prioritair in deze visie benoemd.
22. Zie de beschrijving in de bijlage onder punt 8: Zelfredzaamheid bij brand; kritische factoren voor het veilig vluchten bij brand; NIFV, 2008.
23. Gebaseerd op sturingsdriehoek bij de brandweerkunde, zoals beschreven in de lectorale rede Brandpreventie “Het kerkje van Spaarnwoude”, ing. R. Hagen MPA, 13 september 2007
24. Zelfredzaamheid bij brand; kritische factoren voor het veilig vluchten uit gebouwen, NIFV, 2007
25. In de literatuur wordt deze benadering aangeduid met ‘maximum credible accidents’; ‘welke calamiteiten zijn te verwachten’ en niet ‘wat kan er in het meest extreme geval gebeuren’.
26. Het betreft hier structurele oplossingen. Bij evenementen, tijdelijke oplossingen aar aanleiding van calamiteiten en dergelijke zijn dergelijke oplossingen acceptabel. Denk bijvoorbeeld aan een brandwacht bij een evenement in een kerkgebouw of de tijdelijke organisatorische maatregelen in justitiële inrichtingen .

Deze uitgave is tot stand gekomen met medewerking van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.minbzk.nl

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieu / Wonen Wijken en Integratie
Postbus 20951
2500 EZ Den Haag
www.vrom.nl

www.allesoverbrandveiligheid.nl

Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag | www.vrom.nl



Checklist brand- en vluchtveiligheid zorginstellingen

Concrete quick wins om de brandveiligheidssituatie te verbeteren.

Aanleiding en achtergrond

In 2007 vonden er in zorginstellingen ongeveer 1.100 branden plaats. De totale schade bedroeg ca € 84 miljoen. Door adequaat optreden van medewerkers en brandweer worden de meeste branden snel geblust. Enkele keren per jaar groeien de kleine branden uit tot een calamiteit. Zoals bekend vinden in het kader van het actieprogramma Brandveiligheid momenteel veel activiteiten plaats die de brandveiligheid in de zorginstellingen structureel moeten verbeteren. Uit diverse rapporten blijkt dat naast deze structurele maatregelen ook eenvoudige en goedkope maatregelen getroffen kunnen worden die de brandveiligheid en de vluchtveiligheid binnen de zorginstellingen direct kunnen verbeteren, zogenoemde quick wins. De VROM-Inspectie heeft samen met verschillende betrokken partijen (brancheverenigingen, College bouw zorginstellingen, adviesbureaus, de ministeries VROM, SZW en de arbeidsinspectie) deze quick wins geïdentificeerd.

Er is sprake van quick win als voldaan wordt aan 3 criteria:

1. **Snel en eenvoudig uit te voeren**
2. **Relatief goedkoop**
3. **Realisatie van een daadwerkelijke verbetering van de veiligheid.**

Uit de onderzoeken blijkt dat deze quick wins met name op het vlak van gedrag en gebruik liggen. Het gaat hier bijvoorbeeld om verbeteringen die betrekking hebben op het brandveilig gebruik zoals het vrijhouden van nooduitgangen en het voorkomen dat brandwerende deuren geopend worden vastgezet. Een van de producten is deze brochure voor hoofden facilitaire en technische diensten met een checklist waarin de quick wins zijn verwerkt.

Gebruik van checklist

De checklist bestaat in eerste instantie uit het uitvoeren van een visuele inspectie. Voor de toepassing van de checklist zijn de brandveiligheidstekeningen van de bouwvergunning en de gebruiksvergunning nodig. Uit de tekeningen kan worden afgelezen waar brandscheidingen liggen en waar onderdelen van de brandveiligheidsinstallatie, zoals vluchtwegaanwijzingen aanwezig zijn. Daarnaast zijn ook het ontruimingsplan en de logboeken van de installaties van belang.

Het is de bedoeling dat de checklist regelmatig doorlopen wordt met daaraan gekoppeld een (management of werk)overleg over de bevindingen van de inventarisatie. Met name bij veranderingen in de bouwkundige, installatietechnische of organisatorische en gebruikstechnische situatie is dit belangrijk. Bij het inwerken van bijvoorbeeld een nieuwe brandveiligheidscoördinator kan deze lijst helpen bij het verkennen van de brandveiligheidssituatie. Deze toelichting en de checklist zijn ook te downloaden via www.vrom.nl en www.brandveiligheidindezorg.nl. De controle op basis van de checklist komt niet in de plaats van de door de gemeente uitgevoerde toets op de naleving van de bouw- en brandveiligheidsvoorschriften in de gebruiksvergunning. Deze checklist is een nuttige/handige aanvulling en betreft geen uitputtende controle.

Verantwoordelijkheden

Brand- en vluchtveiligheid zijn de verantwoordelijkheid van de eigenaar en de gebruiker van het gebouw. Primair betreft dit het bestuur van de zorginstelling. Gemeenten en Arbeidsinspectie houden toezicht op de naleving van de regelgeving. Echter ook niet wettelijke bepalingen (gedrag en gebruik) kunnen de brand- en vluchtveiligheid sterk verbeteren.

Toelichting

Hieronder vindt u per vraag een toelichting. Indien de toelichting niet voldoende is, kunt u een deskundige inschakelen.

Algemeen

- 1.1 Vaak worden na de bouw nog wijzigingen doorgevoerd, bijvoorbeeld aan de indeling in ruimten of aan de gebouwinstallaties. Bij deze wijzigingen kunnen brand- en rookscheidingen zijn beschadigd of zelfs zijn verwijderd. Het is gewenst om bij de uitvoering van het onderzoek extra aandacht aan deze wijzigingen en de omgeving daarvan te besteden.
- 1.2 Als ruimten anders worden gebruikt dan op de bouwvergunning- of gebruiksvergunningstekening is aangegeven, moet nagegaan worden of dit consequenties heeft voor de brand- en vluchtveiligheid. Zonodig moeten specifieke aanvullende voorzieningen getroffen worden om het ontstaan van brand en de verspreiding daarvan tegen te gaan, (bv het aanbrengen van tijdelijke sprinklerkoppen). Tevens dient de brandweer in die gevallen van het gewijzigde gebruik op de hoogte te worden gesteld.

Oefenen

- 2.1 Het regelmatig oefenen (tenminste 1x per jaar) van het blussen van branden en het ontruimingplan onder leiding van de Bedrijfs hulpverlening (BHV) en/of de brandweer zorgen ervoor de personeelsleden weten wat er moet gebeuren en wat er van hen verwacht wordt. Door ook bewoners/patiënten/cliënten bij de oefeningen te betrekken zullen deze bij een calamiteit minder snel in paniek raken. Ook het oefenen van het goed gebruik van brandblusmiddelen kan voorkomen dat een kleine brand zich snel verspreidt.
- 2.2 Tijdens het oefenen kunnen verbeterpunten in het ontruimingsplan naar voren komen. Vaak wordt geconstateerd dat de logica van de vluchtroute en de onderlinge communicatie tijdens een "calamiteit" te wensen overlaten. Ook blijken vluchtdeuren vaak niet geopend te kunnen worden. De verbeterpunten kunnen worden aangepakt voordat zich een calamiteit daadwerkelijk voordoet. Bij knelpunten moet het plan of de situatie worden aangepast. Het is noodzakelijk (en verplicht) regelmatig (tenminste één maal per jaar) een ontruiming te oefenen zoals beschreven in het ontruimingsplan. Het plan moet 'ingesleten' zijn en ook nieuwe personeelsleden moeten oefenen. Bij een sterk wisselend personeelsbestand moet met een hogere frequentie (tenminste éénmaal per half jaar) worden geoefend. Reeds bij de introductie van een nieuwe medewerker moet deze zijn rol in de

ontruimingsorganisatie kennen. De resultaten van de oefening moeten worden vastgelegd en geëvalueerd, zodat er geleerd wordt van gemaakte fouten en knelpunten en het plan, indien nodig, kan worden bijgesteld. Het is zeer aan te bevelen de ontruimingsoefening steeds te evalueren en de evaluatie op het afdelings- en/of managementoverleg te bespreken.

Vluchten

- 3.1 Elke deur die in een vluchtroute ligt, moet zonder sleutel te openen zijn. In het geval van brand ontbreekt immers de tijd om te zoeken naar de sleutel van die (nood)deur. Indien een (nood)deur automatisch wordt ontgrendeld door een brandalarm, moet deze sturing regelmatig worden getest om zeker te zijn dat hij goed functioneert. Markeer op de vloer de ruimte in de directe omgeving van de vluchtdeur (zowel binnen als buiten) die nodig is voor een vrije doorgang naar en van de vluchtdeur. Fluorescerende lijnen op de vloer verbeteren de zichtbaarheid van de vluchtwegen. Ook vluchtdeuren kunt u op deze wijze beter zichtbaar maken.
- 3.2 Om de vluchtdeuren en nooduitgangen herkenbaar te maken kan op iedere vluchtdeur een sticker "Vluchtdeur vrijhouden" of vergelijkbare tekst worden aangebracht.
- 3.3 Vluchtwegen (en ook vluchtdeuren) moeten altijd vrij zijn van obstakels. Dit geldt ook voor de buitenzijde van het gebouw. In principe is ieder gedeelte van een gebouw een vluchtweg. Het gaat hier met name om gangen en deuren. Ieder obstakel dat het gebruik van vluchtwegen belemmert of bemoeilijkt, moet worden verwijderd.

Beperking verspreiding van brand

- 4.1 Om mensen bewust te maken van de specifieke functie van zelfsluitende branddeuren kunnen op de deuren stickers met bijvoorbeeld de tekst "Branddeur, gesloten houden" worden aangebracht. Hierdoor is men zich er van bewust dat de zelfsluitendheid van die deuren niet door een keg of prullenbak mag worden geblokkeerd.
- 4.2 Denk aan brandvertragende/vuurdovend meubilair, textiel, in het bijzonder gordijnen, matrassen en linnengoed met een beperkte rookproductie bij brand. Duidelijk is dat voor de brandveiligheid ook de brandeigenschappen van de inventaris en stoffering een belangrijke rol spelen. Juist gordijnen, matrassen en linnengoed blijken bij de ontwikkeling van een beginnende brand een belangrijke rol te spelen en soms voor veel rookontwikkeling te zorgen. Ook zitjes in de algemene ruimten kunnen gevolgen hebben voor de uitbreiding van brand. Roken, en vooral roken in bed, levert een brandrisico op. Een rookverbod is echter vaak, maar niet zonder meer de juiste oplossing. Het is en blijft daarom van groot belang om zowel het linnengoed, de matrassen, de prullenbakken als de rest van de inrichting zodanig te kiezen dat een brandende sigaret niet tot brand kan leiden.
- 4.3 In het gebouw moeten voldoende handbrandblusmiddelen beschikbaar zijn. Het gebruik van de brandslanghaspels en draagbare handblussers mag niet door obstakels worden belemmerd. Als blusmiddelen zijn ingebouwd of niet goed

zichtbaar zijn, moet een pictogram de locatie aangeven. Uiteraard moeten de blusmiddelen zelf in goede staat verkeren. Brandblussers mogen niet leeg zijn of 'over de datum'. Voor brandslanghaspels geldt dat zij niet mogen worden gebruikt voor andere doelen dan waarvoor zij bedoeld zijn. Het is noodzakelijk (en verplicht) alle blusmiddelen periodiek te controleren. Het is verstandig hiervoor een onderhoudscontract af te sluiten.

- 4.4 Plaats containers met afval niet te dicht bij het gebouw. Hierdoor wordt voorkomen dat de brand in (door o.a. brandstichting en vandalisme) brandende containers kan overslaan naar het gebouw. Of beter: sluit ze af: dan kunnen afvalmaterialen niet aangestoken worden.
- 4.5 Als op een kleine oppervlakte brandgevaarlijke stoffen of veel brandbare materialen of goederen aanwezig zijn, kan dat grote gevolgen hebben bij brand. De brand kan daardoor vrij plotseling enorm groeien en zich anders gedragen dan verwacht. Voorbeelden van dit soort ruimten zijn kamers met opslag van linnengoed, papier, kartonnen dozen, bouwmaterialen e.d. Er moet op worden toegezien dat de kans op het ontstaan en de verspreiding van brand in dit soort ruimten tot een minimum wordt beperkt. Als ruimten anders gebruikt worden dan de oorspronkelijke bestemming (bv badkamers als opslagruimten voor linnen) moet na gegaan worden of de veiligheidsvoorzieningen ook aan gepast moeten worden (bv een tijdelijke sprinklerkop).

Voorkomen van brand

- 5.1 Belangrijk is te voorkomen dat brand ontstaat. In de vraag zijn voorbeelden van ontstekingsbronnen genoemd. Als het noodzakelijk is om dergelijke apparaten in het gebouw te plaatsen, dan is het wenselijk dat aandacht wordt besteed aan de elektrische veiligheid en beveiliging tegen oververhitting. Elektrische apparatuur waar bijvoorbeeld vergeetachtigheid kan leiden tot brand, zoals een kookplaatje, kan worden beveiligd door een tijdschakelaar. Denk ook aan de brandveiligheid van de omgeving van het kookplaatje. Laat huishoudelijke apparaten niet dag en nacht op de stand-by stand staan; dit kan ook beveiligd worden met een apparaatje van 15 euro.
- 5.2 Let er op dat niet te veel apparaten op één stopcontact zijn aangesloten; zware apparaten zoals een elektrische kachel, een elektrische oven, een wasmachine, vaatwasser of droger moeten elk op een aparte groep worden aangesloten. Ook scootmobielen en elektrische rolstoelen kunnen voor een overbelasting zorgen. Door overbelasting kan brand ontstaan. Om na te gaan of in specifieke delen van het gebouw sprake is van overbelasting van het elektrische netwerk kan een thermografische foto van de zekeringenkast worden gemaakt.
- 5.3 Maak in ruimten waar gerookt mag worden gebruik van vlamdovende as- en vuilnisbakken.

Onderhoud

- 6.1 Tijdens onderhoudswerkzaamheden en andere aanpassingen aan het gebouw moet bekeken worden of de vluchtroutes kunnen blijven zoals ze zijn bepaald of dat er (tijdelijke) aanpassingen noodzakelijk zijn.
- 6.2 Tijdens onderhoudswerkzaamheden (bv. dakbedekking, liftschacht) moeten voldoende blusmiddelen (tenminste één poederblusser met inhoud 6 kg) in de directe omgeving van de werkzaamheden aanwezig zijn. Bij met name werkzaamheden aan dakbedekking wil er wel eens brand ontstaan. Het snel bij de hand van blusmiddelen hebben kan veel ellende voorkomen. Maak bij inhuur gebruik van bedrijven, waarvan de medewerkers tenminste beschikken over het erkende diploma Basisveiligheid VCA.
- 6.3 Test de brandmeld- en de ontruimingsinstallatie en de noodverlichting regelmatig en onderhoud de technische installaties nauwkeurig.

Noodverlichting: De noodverlichting moet bij stroomuitval blijven branden en voldoende licht geven om de vluchtweg te vinden. De werking moet minimaal eenmaal per jaar worden gecontroleerd. Waar noodverlichting is aangebracht en waar vluchtrouteaanduidingen vereist zijn volgt uit de bouwvergunning en de gebruiksvergunning.

Brandmeldinstallatie: De brandmeldinstallatie kan bestaan uit drie componenten:

- brand- of rookmelders;
- brandmeldcentrale;
- doormelding naar de brandweer (vaak, maar niet altijd verplicht; neem bij twijfel contact op met een specialist).

De werking van de brandmeldinstallatie moet tenminste eenmaal per jaar worden gecontroleerd. Daarnaast moet erop worden gelet dat met name de brand- en rookmelders niet defect, beschadigd of onklaar gemaakt zijn.

Directe doormelding van een brandalarm naar de brandweer is vaak, maar niet altijd verplicht. Of het voor uw gebouw het geval is, kunt u terugvinden in het Gebruiksbesluit en/of de gebruiksvergunning. Als doormelding in uw gebouw verplicht is, dan mag men niet vertraagd of handmatig doormelden. Een brandmeldinstallatie met automatische doormelding moet gecertificeerd zijn. Dit betekent dat een gecertificeerd bedrijf de installatie moet ontwerpen, aanleggen en onderhouden. Een certificaat moet aanwezig zijn. Controles, storingen en onderhoud van installaties moeten in een logboek worden bijgehouden.

Ontruimingsinstallatie: Wanneer wel of niet een ontruimingsinstallatie aanwezig moet zijn staat in het Gebruiksbesluit en/of de gebruiksvergunning. Een ontruimingsinstallatie is aangesloten op de brandmeldinstallatie en zorgt dat bij brandalarm de mensen in het gebouw worden gewaarschuwd door bijvoorbeeld een sirene of toeter (signaalgever) of een stille melding naar de BHV-organisatie. Over het algemeen geeft het ontruimingsplan aan waar de signaalgevers moeten zijn opgehangen. De installatie moet worden gecontroleerd op functioneren, compleetheid en beschadigingen. Controles, storingen en onderhoud van installaties moeten in een logboek worden bijgehouden.

Stimuleren van brand- en vluchtveilig gedrag

- 7.1** Het instandhouden van een brandveilige situatie in een gebouw is een complexe opgave waarbij veel personen zijn betrokken. Het is gewenst om binnen de organisatie hiervoor iemand als coördinator aan te wijzen. Door het gericht kijken naar de brand- en vluchtveiligheid binnen een gebouw kan een brandveiligheidscoördinator ervoor zorgen dat de brandveiligheid binnen de instelling toeneemt. Deze kan bijdragen aan het besef dat ook medewerkers en bewoners/ patiënten/ cliënten kunnen bijdragen aan de brand- en vluchtveiligheid binnen de instelling en daarin ook een verantwoordelijkheid hebben.
- 7.2** De BHV kan op papier goed zijn georganiseerd, maar moet ook in de praktijk werken. Dit betekent dat alle personen die deel uitmaken van de BHV-organisatie goed op de hoogte moeten zijn van het ontruimingsplan en de taken die zij moeten vervullen in geval van brand. Bij brand moet er gehandeld worden en is er geen tijd om de taken rustig te verdelen en het ontruimingsplan er nog eens op na te slaan. Op ieder willekeurig moment moet daarom ook duidelijk zijn hoeveel BHV'ers er aanwezig moeten zijn en hoeveel er ook daadwerkelijk aanwezig zijn. Als de (vlucht- en ontruimings) plannen niet snel ter inzage zijn, is de beschikbaarheid voor derden zeker onvoldoende. Uiteraard moeten alle BHV'ers goed opgeleid zijn en jaarlijks 'op herhaling' gaan. Om te voorkomen dat met name tijdens de nachtelijke uren geen of te weinig bedrijfshulpverleners aanwezig is/zijn, is het zinvol zoveel mogelijk medewerkers de opleiding voor bhv-er te laten volgen.
- 7.3** Regelmatig instructie (tenminste 1x per jaar) (laten) geven aan het personeel over het vlucht/ontruimingsplan. Mogelijk via een instructiefilm of een e-learning traject.
- 7.4** Brand- en vluchtveiligheid regelmatig (bv. 2-3 keer per jaar) in diverse overleggen (raad van bestuur, MT, overleg met ondernemingsraad, afdelingsoverleggen) op de agenda plaatsen. Bijv. naar aanleiding van de evaluatie van een ontruimingsoefening of nodig hierbij een keer iemand uit die een calamiteit in een vergelijkbare organisatie heeft meegeemaakt (ervaringsdeskundige). Zo wordt iedereen zich meer bewust van de brand- en vluchtveiligheid van het gebouw.

Colofon

Bestelgegevens

Deze publicatie is te downloaden via www.vrom.nl onder vermelding van VROM 9135

Datum publicatie

April 2009

Nr.	Onderdeel	Vraag	Antwoord	Actie
1.1	Algemeen	Is uw gebouw sinds de oplevering gewijzigd?	ja/nee	
1.2	Algemeen	Worden alle ruimten gebruikt conform de op de tekeningen aangegeven functie?	ja/nee	
1.2.1	Algemeen	Zo nee. Wat zijn de wijzigingen?		
1.2.1	Algemeen	Bij wijzigingen: Zijn (tijdelijke) aanpassingen t.a.v. de brand- en vluchtveiligheid noodzakelijk?	ja/nee	
2.1	Oefenen	Wordt er regelmatig geoefend met het blussen van branden en het ontruimingsplan (onder leiding van brandweer en BHV)?	ja/nee	
2.2	Oefenen	Behoeft het ontruimingsplan aanpassing nav de oefening?	ja/nee	
3.1	Vluchten	Zijn alle nooduitgangen zonder sleutel (of ander los hulpmiddel) te openen?	ja/nee	
3.2	Vluchten	Zijn alle nooduitgangen als zodanig herkenbaar (voorzien van een sticker "nooddeur vrijhouden")?	ja/nee	
3.3	Vluchten	Zijn alle gangen en deuren in het gebouw vrij van obstakels?	ja/nee	
4.1	Beperken verspreiding van brand	Zijn de branddeuren als zodanig herkenbaar (voorzien van sticker "branddeur gesloten" houden)?	ja/nee	
4.2	Beperken verspreiding van brand	Is bij de keuze de inventaris, stoffering en versiering in het gebouw rekening gehouden met de brandveiligheid (brandvertragend, vuurdovend)?	ja/nee	
4.3	Beperken verspreiding van brand	Zijn in het gebouw brandslanghaspels of (hand)brandblussers aanwezig en zijn deze vrij van obstakels en goed zichtbaar?	ja/nee	
4.4	Beperken verspreiding van brand	Staan er containers met afval dicht bij het gebouw?	ja/nee	
4.5	Beperken verspreiding van brand	Zijn er in uw gebouw 1 of meer ruimten waar brandgevaarlijke stoffen of veel brandbare materialen/goederen op een kleine oppervlakte aanwezig zijn of anders gebruikt worden dan de oorspronkelijke bestemming?	ja/nee	

Nr.	Onderdeel	Vraag	Antwoord	Actie
5.1	Voorkomen van brand	Zijn er beperkingen gesteld aan het gebruik van apparatuur met een verhoogd brandrisico (warmhoudplaatje, televisie in stand-by etc.)?	ja/nee	
5.2	Voorkomen van brand	Is er sprake van overbelasting van de elektrische bedrading doordat een groot aantal apparaten op een stopcontact is aangesloten?	ja/nee	
5.3	Voorkomen van brand	Zijn in ruimten waar wordt gerookt vlamdovende asbakken geplaatst?	ja/nee	
6.1	Onderhoud	Wordt tijdens onderhoudswerkzaamheden vooraf bekeken of vluchtroutes tijdelijk dienen te worden aangepast?	ja/nee	
6.2	Onderhoud	Wordt er bij onderhoudswerkzaamheden aan dak en liftschachten rekening gehouden met extra brandgevaar en zijn daarvoor extra blusmiddelen aanwezig?	ja/nee	
6.3	Onderhoud	Worden de brandmeld- en de ontruimingsinstallaties en nood- en transparant-verlichting regelmatig getest en goed onderhouden?	ja/nee	
7.1	Stimuleren van brand- en vluchtveilig gedrag	Is er een brandveiligheidscoördinator aangewezen?	ja/nee	
7.2	Stimuleren van brand- en vluchtveilig gedrag	Is het aantal BHV-ers vastgesteld dat op een willekeurig moment beschikbaar moet zijn?	ja/nee	
7.3	Stimuleren van brand- en vluchtveilig gedrag	Wordt er regelmatig instructie gegeven aan het personeel over het vlucht/ ontruimingsplan?	ja/nee	
7.4	Stimuleren van brand- en vluchtveilig gedrag	Is brandveiligheid van het gebouw een regelmatig terugkerend agendapunt tijdens overleggen?	ja/nee	

Aan de inhoud van de checklist kunnen geen rechten worden ontleend. Deze checklist treedt niet in de plaats van wet- en regelgeving die in dit kader van toepassing is. Het is aanvullend op het wettelijk kader.



Quick Wins brand- en vluchtveiligheid zorginstellingen

Inleiding

In 2007 vonden in zorginstellingen 1.100 branden plaats. Door adequaat optreden van medewerkers en brandweer worden de meeste snel geblust. Toch groeien kleine branden enkele keren uit tot een calamiteit. Het Actieprogramma Brandveiligheid voorziet in een groot aantal activiteiten die de brandveiligheid in de zorginstellingen structureel verbeteren. Uit diverse rapporten blijkt dat ook eenvoudige en vaak goedkope maatregelen getroffen kunnen worden die de brandveiligheid en de vluchtveiligheid direct kunnen verbeteren, de zogenoemde quick wins.

Een quick win voldoet aan de volgende criteria:

1. Snel en eenvoudig uit te voeren
2. Relatief goedkoop
3. Realisatie van een daadwerkelijke verbetering van de veiligheid.

U treft de quick wins hieronder themagewijs aan. Voor sommige lezers zullen de quick wins bekend voorkomen, voor iedereen geldt dat ze allemaal tenminste overwogen moeten worden.

Oefenen

- Blussen van branden en ontruimingen oefenen onder leiding van de Bedrijfs hulpverlening (BHV) en/of de brandweer zorgen ervoor dat personeelsleden weten wat er moet gebeuren en wat er van hen verwacht wordt. Door iedereen (bewoners/patiënten/cliënten) bij de oefeningen te betrekken, zullen deze beter met calamiteiten om kunnen gaan.

- Door te oefenen vallen verbeteringen voor het ontruimingsplan op. Vaak zie je dat de logica van een vluchtroute en de onderlinge communicatie tijdens een "calamiteit" slimmer kan. Zo blijken vluchtdeuren vaak niet geopend te kunnen worden. Oefenen maakt preventief optreden mogelijk.
- Ook het oefenen met brandblusmiddelen zoals het bedoeld is, kan vaak voorkomen dat een kleine brand zich uitbreidt tot onwenselijke proporties.
- Oefen alle onderdelen tenminste 1 keer per jaar.

Vluchten

- Fluorescerende lijnen op de vloer verbeteren de zichtbaarheid van de vluchtwegen. Ook de vluchtdeuren zijn op deze manier beter zichtbaar te maken.
- Vluchtdeuren bieden mensen (bewoners, patiënten, cliënten) een doorgang naar een veiligere locatie. Vluchtdeuren zijn beter herkenbaar als er stickers met tekst "vluchtdeur vrijhouden" op zijn aangebracht.
- Vluchtdeuren moeten altijd zonder sleutel geopend kunnen worden. Bij een calamiteit kunnen ze dan altijd direct gebruikt worden.
- Markeer op de vloer de ruimte in de directe omgeving van de vluchtdeur (zowel binnen als buiten) die nodig is voor een vrije doorgang naar en van de vluchtdeur.
- Zorg ervoor dat de vluchtwegen altijd vrij zijn van obstakels. Rolstoelen, rollators, scootmobielen, bedden, serveerwagens, zitjes, meubilair etc. in vluchtwegen belemmeren de mogelijkheden tot vluchten.

Beperk verspreiding van brand

- De branddeuren zorgen ervoor dat de verspreiding van brand (en rook) wordt vertraagd. Zorg er voor dat branddeuren duidelijk herkenbaar zijn. Plak stickers op branddeuren met de tekst “branddeur, gesloten houden”. Door de stickers wordt een ieder erop gewezen dat deze deuren een bijzondere functie hebben. Hierdoor wordt mogelijk voorkomen dat de branddeuren worden open gehouden door middel van een keg of met meubilair worden geblokkeerd.
- Bij het aankopen van meubilair, stoffering, matrassen, dekens, lakens, afvalbakken, wandbekleding en versiering kunt u kiezen voor vuurdovende en brandvertragende materialen. Zeker bij personen waarvan bekend is dat zij in bed roken zouden deze materialen moeten worden toegepast.
- Brandhaspels en brandblusapparaten zijn natuurlijk niet de fraaiste attributen in een gebouw. Daarom worden ze vaak verstopt achter planten, kapstokken, garderoberekken of wandversiering. Begrijpelijk, maar bepaald niet handig: duidelijk zichtbaar en goed toegankelijke brandblusmiddelen geven meer mogelijkheden om een brand in een vroeg stadium aan te pakken.
- Plaats afvalcontainers niet te dicht bij het gebouw. Zo kan brand in (door o.a. brandstichting en vandalisme) brandende containers minder makkelijk overslaan naar het gebouw. Of nog beter: sluit ze af: dan kunnen afvalmaterialen niet aangestoken worden.
- Indien ruimten anders gebruikt worden dan de oorspronkelijke bestemming (bv badkamers als opslagruimten voor linnen) moet na gegaan worden of de veiligheidsvoorzieningen ook aan gepast moeten worden (bv een tijdelijke sprinklerkop).

Voorkom brand

- Om te voorkomen dat brand door overbelasting ontstaat biedt een thermografische foto van de zekeringenkast uitkomst. Deze opname toont of elektriciteitsgroepen overbelast zijn. De foto kan het best op verschillende momenten van de dag worden genomen zodat een beter beeld ontstaat waardoor en wanneer een eventuele overbelasting kan ontstaan.
- Brand kan ontstaan door oververhitting van elektrische apparaten en overbelasting van bedrading. Zorg ervoor dat tv's, kookplaten, warmhoudplaatjes, koffiezetapparaten zich na verloop van een bepaalde tijd automatisch uitschakelen. Het lijkt zo voor de hand te liggen, maar let er ook op dat niet te veel apparaten op één stopcontact zijn aangesloten.
- Maak in ruimten waar gerookt mag worden gebruik van vlamdovende as- en vuilnisbakken.





Onderhoud

- Tijdens onderhoudswerkzaamheden of aanpassingen aan het gebouw moet bekeken worden of de vluchtroutes kunnen blijven zoals ze zijn of dat er (tijdelijke) aanpassingen noodzakelijk zijn.
- Tijdens onderhoudswerkzaamheden (bv. dakbedekking, liftschacht) moeten voldoende blusmiddelen in de directe omgeving van de werkzaamheden aanwezig zijn.
- De technische installaties moeten nauwkeurig worden onderhouden. Daarnaast is het raadzaam de brandmeld- en de ontruimingsinstallatie en de noodverlichting regelmatig te testen.
- Maak bij inhuur gebruik van bedrijven, waarvan de medewerkers tenminste beschikken over het erkende diploma Basisveiligheid VCA.

Stimuleren van brand- en vluchtveilig gedrag

- Bekijk een gebouw door de bril van brand- en vluchtveiligheid. Een professional zoals een brandveiligheidscoördinator (indien deze ontbreekt: hoofd BHV) kan ervoor zorgen dat de brandveiligheid binnen de instelling toeneemt. Hij of zij kan er ook voor zorgen dat medewerkers en bewoners / patiënten / cliënten kunnen bijdragen aan de brand- en vluchtveiligheid binnen de instelling en daarin ook een verantwoordelijkheid hebben.
- Vaak zijn bedrijfshulpverleners (bhv-ers) 's avonds afwezig. Daarom is het raadzaam zoveel mogelijk medewerkers een bhv-opleiding te laten volgen.
- Geef regelmatig instructie (tenminste 1x per jaar) aan het personeel over het vlucht/ontruimingsplan. Dat kan via een instructiefilm of een e-learning traject.
- Brand- en vluchtveiligheid zijn serieuze onderwerpen en horen regelmatig (bv. 2-3 keer per jaar) terug te keren in diverse overleggen (raad van bestuur, MT, overleg met ondernemingsraad, afdelingsoverleggen). Bijv. naar aanleiding van de evaluatie van een ontruimingsoefening of nodig eens een ervaringsdeskundige uit die een calamiteit in een vergelijkbare organisatie heeft meegemaakt; hij of zij kan vanuit de praktijkervaring vaak beter duidelijk maken wat de gevolgen zijn van een brand en wat de consequenties kunnen zijn van een slechte voorbereiding op een dergelijke calamiteit.

De quick wins zijn opgesteld door de VROM-Inspectie in samenwerking met verschillende betrokken partijen zoals brancheverenigingen, College bouw zorginstellingen, adviesbureaus, de ministeries VROM, SZW en de arbeidsinspectie.

Aan dit informatieblad kunnen geen rechten worden ontleend. Deze brochure treedt niet in de plaats van wet- en regelgeving die in dit kader van toepassing is. Het informatieblad is aanvullend op het wettelijk kader.

Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag | www.vrom.nl

Colofon

Bestelgegevens

Deze publicatie is te downloaden via www.vrom.nl onder vermelding van VROM 9134

Datum publicatie

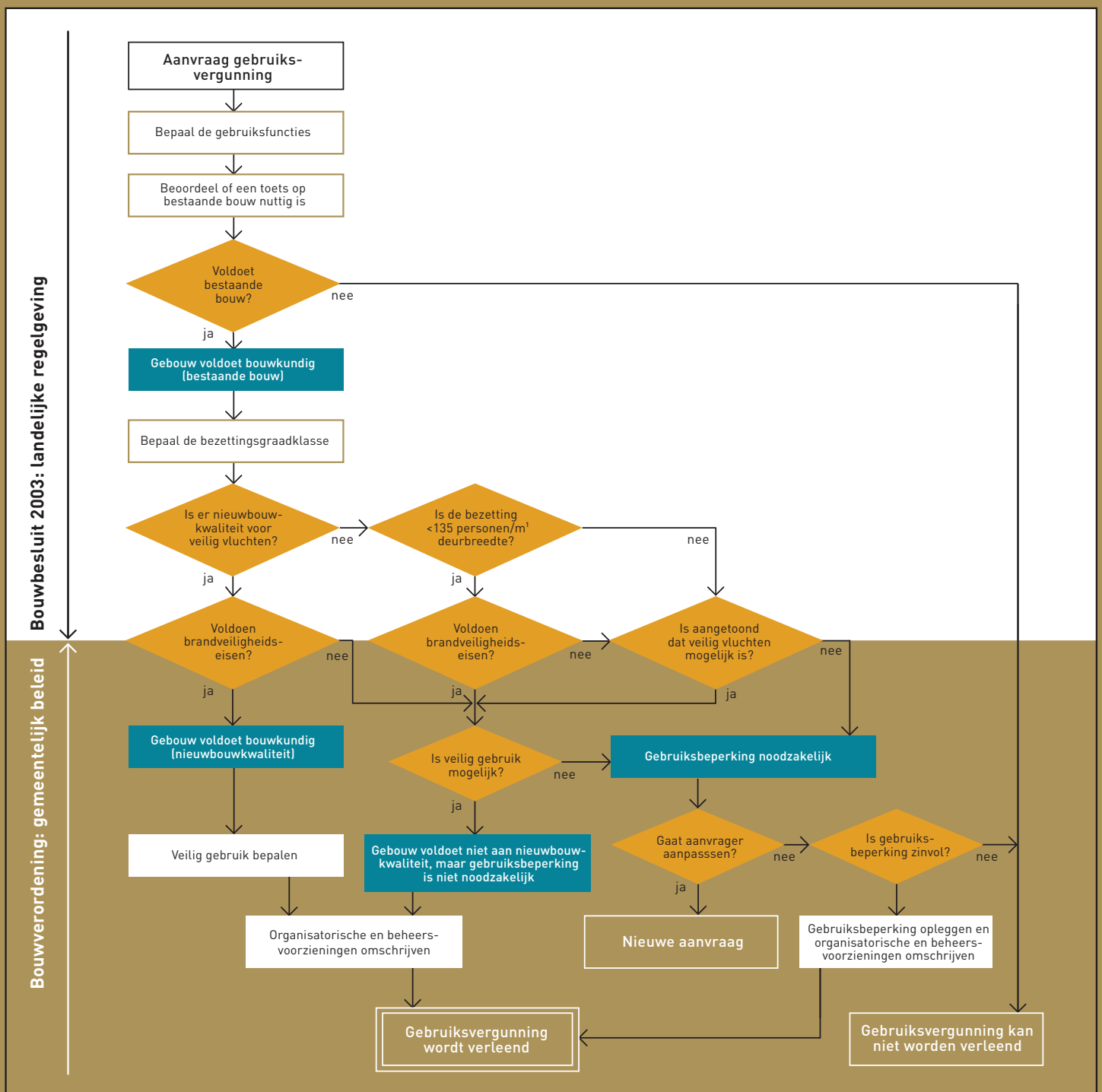
April 2009

Vluchten bij brand

Handreiking voor gebruiksvergunningen



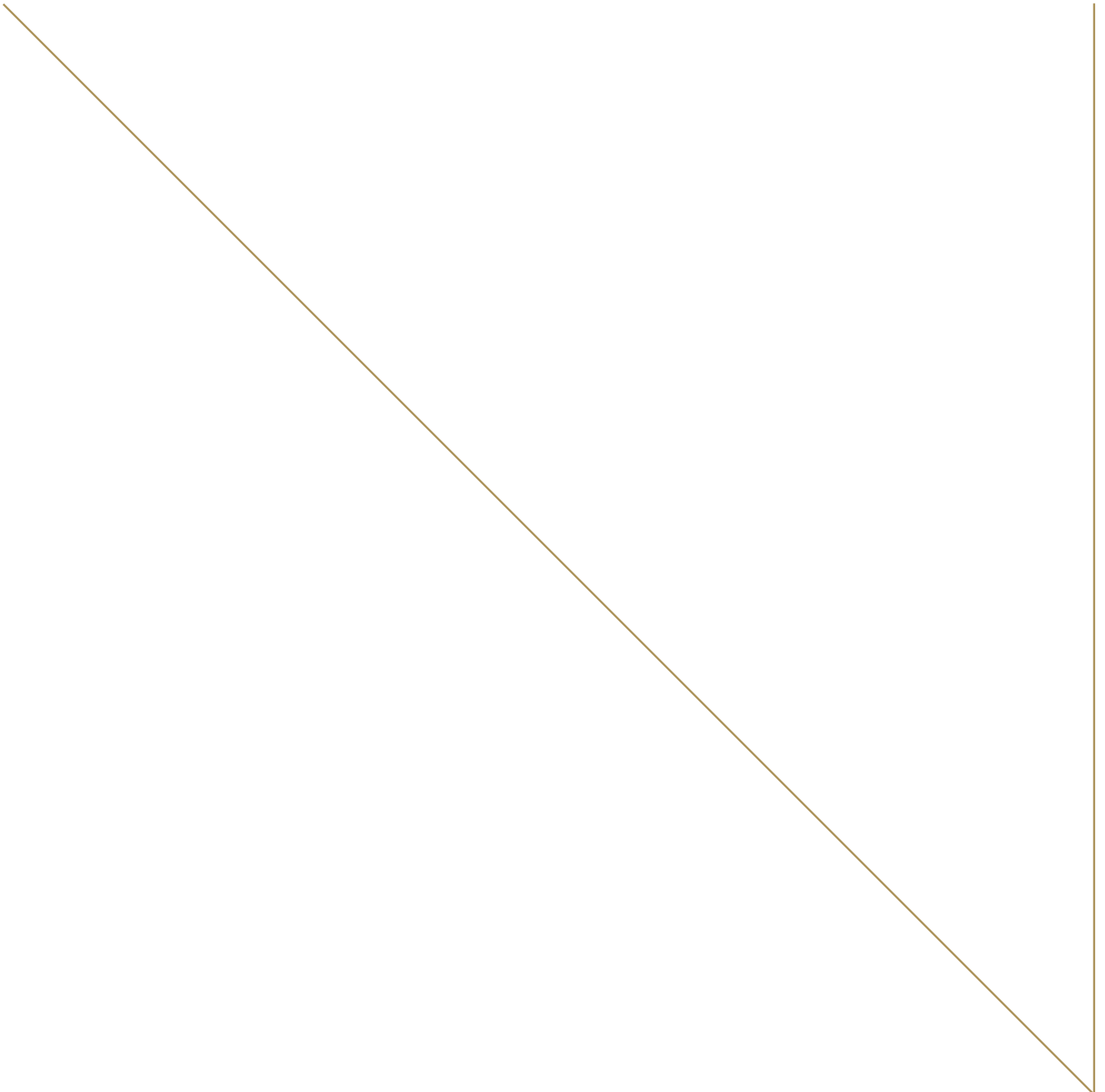
Beoordelingsschema gebruiksvergunning





Vluchten bij brand

Handreiking voor gebruiksvergunningen





Colofon

Deze publicatie is samengesteld in opdracht van het Ministerie van VROM en het Ministerie van BZK.

De totstandkoming is begeleid door een klankbordgroep waarin zitting hadden:

- VNG
- NVBR
- Nibra
- ministerie van BZK
- ministerie van VROM

Meer informatie

Voor meer informatie kunt u terecht bij de afdeling Publieksvoorlichting van VROM, telefoonnummer 070 339 50 50

Bestellingen

Via de internetsite van VROM www.vrom.nl kunt u de tekst van deze brochure downloaden.

Augustus 2004

Ministerie van **Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten





Voorwoord

Met genoegen bied ik u hierbij, mede namens de minister van BZK, de brochure "Vluchten bij brand" aan. Deze brochure is tot stand gekomen door nauwe samenwerking tussen de ministeries van VROM en BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging van Brandweerszorg en Rampenbestrijding (NVBR) en het Nederlands Instituut voor Brandweer en Rampenbestrijding (Nibra).

Sinds de tragedies in Enschede en Volendam is (brand)veiligheid een onderwerp dat in de publieke belangstelling is komen te staan. Dat heeft geleid tot meer aandacht voor de naleving en handhaving van regelgeving, onder andere op het gebied van de verlening van gebruiksvergunningen.

Bij de inwerkingtreding van het nieuwe Bouwbesluit op 1 januari 2003, waarbij de brandveiligheidseisen gekoppeld werden aan bezettingsgraadklassen, ontstond hier en daar enige onduidelijkheid. Vooral waar die bezettingsgraadklassen samengaan met bepaalde regels uit gemeentelijke bouwverordeningen. Eigenaren van horecagelegenheden hebben bijvoorbeeld aangegeven niet meer te weten hoeveel strekkende meter nooduitgang voor hun pand noodzakelijk is. Om deze zaken te verhelderen is een circulaire (MG 2003-19) naar gemeenten en samenwerkingsverbanden gestuurd.

Het is echter gebleken dat brandweermedewerkers en ambtenaren van bouw- en woningtoezicht in de praktijk te weinig houvast hebben aan de juridische circulaire. Om die reden hebben de ministeries van VROM en BZK besloten deze brochure, die gericht is op de uitvoeringspraktijk, uit te brengen.

Ik hoop dat de brochure voor gemeenteambtenaren en brandweermedewerkers de inzichten in de nieuwe regelgeving vergroot. En dat deze bijdraagt aan uniformering van de verlening van gebruiksvergunningen, zodat in de praktijk 'vluchten bij brand' goed kan worden uitgevoerd.

**De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,**

Sybilla M. Dekker



Inhoud

Colofon			
Voorwoord			
1. Algemeen	05	5 Brandveiligheid in de bouwregelgeving	24
Inleiding		5.1 Inhoudsopgave MG 2003-19	
Aanleiding		5.2 Gebruiksvoorschriften uit de gemeentelijke bouwverordening	
Leeswijzer		5.3 Algemeen geldende gebruiksvoorschriften	
2. Gemeentelijk beleid	06	5.4 Te verwachten ontwikkelingen in de bouwregel- geving	
Uitgangspunten		6 Procedure Bezwaar en beroep	29
Handvatten brandveilig gebruik		7 Voorbeeld: Discotheek in een bestaand pand	30
3. Toelaatbaar aantal personen	07	7.1 Omschrijving situatie	
4. Verlening gebruiksvergunning	08	7.2 Aanvraag gebruiksvergunning	
Principe		7.3 Uitwerking volgens schema	
Het schema stap voor stap		8 Voorbeeld: Monumentale kerk	34
Bijlagen		8.1 Omschrijving situatie	
1 Bezettingsgraadklasse	17	8.2 Aanvraag gebruiksvergunning	
1.1 Waarom bezettingsgraadklasse		8.3 Uitwerking volgens schema	
1.2 Omgaan met de bezettingsgraad		9 Voorbeeld: Café in nieuwe casco winkelunit	41
2 Ontvluchtingstijd	19	9.1 Omschrijving situatie	
3 Gebruiksvergunning	20	9.2 Aanvraag gebruiksvergunning	
3.1 Brandveiligheid integraal benaderen		9.3 Uitwerking volgens schema	
3.2 Gebruiksvoorschriften		10 Voorbeeld: Collegezaal in monumentaal gebouw	42
3.3 Wanneer een gebruiksvergunning		10.1 Omschrijving situatie	
3.4 Monumenten		10.2 Aanvraag gebruiksvergunning	
4 Aanschrijvingen	22	10.3 Uitwerking volgens schema	
4.1 Achtergrond aanschrijvingen			
4.2 Aanschrijvingen wegens strijdigheid met de voorschriften voor bestaande bouw			
4.3 Aanschrijvingen wegens strijdigheid met de nieuwbouwvoorschriften			
4.4 Aanschrijving wegens strijdigheid met de bouwverordening			



1. Algemeen

Inleiding

Deze brochure behandelt een deel van de regels over brandveiligheid van nieuw te bouwen en bestaande panden. Er wordt ingegaan op de toepassing van de Woningwet, het Bouwbesluit 2003, de Model-bouwverordening 1992 en de MG 2003-19, toegespitst op de gebruiksvergunning. De bedoeling van deze brochure is het inzichtelijk en daardoor gemakkelijker hanteerbaar maken van de soms complexe regelgeving op dit terrein. In concrete situaties zal het echter nodig zijn de formele tekst van de regelgeving te raadplegen.

Het is voor een aanvrager van een vergunning van groot belang het doel van de voorgeschreven brandveiligheidsvoorzieningen te begrijpen. Ook in beroepsprocedures moet de gemeente vergunningsvoorwaarden goed kunnen motiveren en tevens kunnen verwijzen naar de relevante wettelijke voorschriften. Deze brochure geeft hiervoor voorbeelden en handvatten.

In deze brochure bekijken we de aanvraag voor een gebruiksvergunning vanuit het gezichtspunt van de toetsende ambtenaar. Daarbij wordt een praktische benadering gekozen, die is weergegeven in het schema op de uitklappagina. Centraal staat de vraag welke voorschriften van toepassing zijn, ofwel welke eisen er gesteld kunnen worden aan het desbetreffende gebouw met de specifieke gebruiksfuncties en het aantal gebruikers zoals deze in de aanvraag zijn vermeld.

Aanleiding

De bouwregelgeving is op onderdelen ingrijpend veranderd. Het Bouwbesluit is per 1 januari 2003 volledig herzien en de Woningwet is gewijzigd. In het Bouwbesluit 2003 zijn de voorschriften van alle soorten bouwwerken per onderwerp samengebracht. De eisen zijn afhankelijk van het type gebruiksfunctie. In het Bouwbesluit 2003 zijn nu ook de voorschriften op het gebied van de brandveiligheid afhankelijk van de bezettingsgraadklassen.

In de praktijk bleek dat op het gebied van de brandveiligheid op een aantal punten nog onduidelijkheden bestonden. Het betreft bijvoorbeeld de relatie tussen een gebruiksvergunning op grond van de bouwverordening en de eisen uit het Bouwbesluit 2003. Daarom is aanvullend een circulaire opgesteld, de MG 2003-19, om hierin juridische en technische duidelijkheid te

verschaffen. Deze brochure is een praktische aanvulling op deze MG. Betrokkenen, zoals ambtenaren Bouw- en Woningtoezicht, preventiemedewerkers bij de brandweer, maar ook adviseurs en ontwikkelaars van bouwplannen, kunnen zich zo de regels eigen maken.

Leeswijzer

Het hart van deze brochure is een schema voor een praktische aanpak van het behandelen van een aanvraag voor een gebruiksvergunning. Aan de hand van het schema op de uitklappagina kan een aanvraag op een logische wijze aan de regelgeving worden getoetst en wordt duidelijk op welke onderdelen er invulling kan worden gegeven aan de beleidsvrijheid van de gemeente. Dit schema wordt toegelicht in hoofdstuk 4. Vooraf worden twee zaken verduidelijkt: de gemeentelijke beleidsvrijheid (hoofdstuk 2) en het toelaatbaar aantal personen (hoofdstuk 3).

De bijlagen belichten de achtergrond van achtereenvolgens de bezettingsgraadklasse, de gebruiksvergunning en de mogelijkheid van aanschrijven. Daarna volgen een overzicht van de relevante (bouw-) regelgeving bij het behandelen van een aanvraag voor een gebruiksvergunning en een beschrijving van de bezwaar- en beroepsprocedure. Tenslotte wordt aan de hand van vier voorbeelden het schema uit deze brochure toegelicht. In de praktijk kan dan worden bezien welk voorbeeld het meest overeenkomt met een concrete aanvraag. Het kenmerk van dat voorbeeld kan daarbij een hulpmiddel zijn.

De gemeentelijke bouwverordening is in veel gemeenten afgeleid van de Model-bouwverordening die is opgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). In deze Model-bouwverordening zijn ook de algemeen geldende voorschriften vastgelegd. Daar waar sprake is van een directe verwijzing wordt daarom in deze brochure verwezen naar de Model-bouwverordening. In de praktijk zal echter moeten worden voldaan aan de desbetreffende gemeentelijke bouwverordening.

2. Gemeentelijk beleid

Uitgangspunten

Het Bouwbesluit 2003 stelt concrete prestatie-eisen waaraan gebouwen moeten voldoen. Er zijn voor de niet tot bewoning bestemde gebouwen op meer onderdelen prestatie-eisen geformuleerd dan voorheen. Dit past in het rijksbeleid. In situaties waarin gemeentelijke bevoegdheid een rol speelt, is het van belang dat er gemeentelijk beleid geformuleerd is. In deze brochure is aangegeven op welke onderdelen deze gemeentelijke bevoegdheid van toepassing is. Verder zijn in de voorbeelden handvatten gegeven voor de invulling van gemeentelijk beleid.

Over het algemeen gaat het om vijf zaken:

- Gemeenten mogen geen bouwkundige eisen stellen die afwijken van, of zwaarder zijn dan, de eisen uit het Bouwbesluit 2003.
- Voor bestaande gebouwen stelt het Bouwbesluit 2003 in principe lagere eisen dan voor nieuwbouw. Op het niveau van bestaande bouw is echter niet elk gebruik zonder meer toegestaan. In concrete individuele gevallen kunnen namelijk hogere eisen noodzakelijk zijn dan in de voorschriften voor bestaande bouw in het Bouwbesluit 2003.
- Voor het brandveilig gebruik geldt het nieuwbouw-niveau als maximale referentie. Dit wil echter niet zeggen dat de nieuwbouwvoorschriften zonder meer als eis kunnen worden opgelegd.
- Er dient te worden voldaan aan de rechtstreeks werkende voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening.
- Gemeenten dienen goed te kunnen motiveren waarom zij een bepaalde voorwaarde voor een specifieke situatie noodzakelijk vinden. Het is van belang dat de aanvrager begrijpt waarom een voorwaarde wordt gesteld.

Naar aanleiding van een gebruiksvergunningaanvraag moet de toetser bepalen over welke bouwtechnische brandveiligheidskwaliteiten het bouwwerk moet beschikken. De brandveiligheidsvoorschriften van het Bouwbesluit 2003 vormen daarbij het juridisch referentiekader. De voorschriften voor bestaande bouw zijn daarbij het minimum referentie-niveau en de voorschriften voor nieuwbouw het maximum referentie-niveau. Zo nodig kan daarbij ook de bouwvergunning een rol spelen. Bijvoorbeeld in het geval van een door de gemeente geaccepteerde gelijkwaardige oplossing dat als alternatief juridisch referentie-niveau kan worden beschouwd.

In situaties waarin de gemeentelijke bevoegdheid een rol

speelt (zoals het stellen van gebruikseisen bij de gebruiksvergunning, het verlenen van ontheffingen, het doen van aanschrijvingen en het beoordelen van gelijkwaardige oplossingen) is het van belang dat het gemeentelijke beleid gemotiveerd en vastgelegd is. Een aanvrager van een gebruiks- of bouwvergunning kan er dan ook vooraf kennis van nemen.

Handvatten brandveilig gebruik

Naast de rechtstreeks werkende voorschriften in onder andere bijlage 3 en 4 van de Model-bouwverordening kunnen in een gemeentelijke beleidsnota bijvoorbeeld de volgende zaken worden geregeld:

- Invulling van de bevoegdheden van de gemeente zoals vastgelegd in artikel 6.1.1 lid 2 en 3 van de Model Bouwverordening 1992 om bij een gebruiksvergunning voorwaarden te stellen. Een overzicht is opgenomen in bijlage 5. Enkele aspecten zijn:
 - Het maximaal toelaatbare aantal personen met het oog op de brandveiligheid. In deze brochure wordt hier nader op ingegaan.
 - De aanwezigheid van technische installaties, voor zover deze niet worden vereist volgens het Bouwbesluit 2003 of hoofdstuk 2 en 5 van de Model-bouwverordening, alsmede voorwaarden met betrekking tot de instandhouding en het onderhoud van technische installaties.
 - Organisatie in een gebouw.
- Vaststellen wanneer er aanleiding kan zijn een verleende vergunning te wijzigen.
- Randvoorwaarden die als gunstig of ongunstig kunnen worden aangemerkt voor het beoordelen van een gelijkwaardige situatie of het mogelijk opleggen van een gebruiksbeperking; bijvoorbeeld gebruikte materialen, situering van uitgangen en inrichting.
- Handvatten voor het motiveren van een beoordeling door de gemeente.
- Opstelling van een gemeentelijke standaardprocedure voor het verlenen van een gebruiksvergunning. Van belang daarbij zijn vragen als:
 - Wordt standaard een vooroverleg aangeboden?
 - Gaat de gemeente direct over tot het opleggen van een gebruiksbeperking, of stelt de gemeente de aanvrager in de gelegenheid om binnen een bepaalde termijn maatregelen te treffen?
 - In welke situaties wordt het aanschrijfinstrument ingezet?

3. Toelaatbaar aantal personen

Bij een aanvraag voor een gebruiksvergunning wordt het brandveilig gebruik beoordeeld. Een belangrijk onderwerp daarbij is het toelaatbaar aantal personen. Want wanneer een brand niet in het beginstadium wordt geblust, zullen de aanwezige personen het gevaar moeten ontvluchten. De doorgangsbreedte van de vluchtroutes bepaalt hoeveel mensen binnen een bepaalde tijd het rookcompartiment kunnen verlaten. De regelgever houdt daarbij voor nieuwbouw een scherpere tijd aan dan voor bestaande bouw. In het geval van nieuwbouw is er onder andere vanuit gegaan dat binnen één minuut het rookcompartiment wordt verlaten en dat mensen 30 seconden met ingehouden adem door rook kunnen vluchten.

In de meeste situaties is de vrije doorgang ter plaatse van de deuren maatgevend. Voor de bepaling van het toelaatbaar aantal personen spelen naast uitgangsbreedte echter bijvoorbeeld ook de draairichting van deuren en de mate van opvang- en doorstroomcapaciteit een rol. Bij het beoordelen van het veilig ontvluchten wordt in de praktijk soms uitsluitend gekeken naar het aantal personen per m¹ deurbreedte. Dan spitst de discussie zich toe op de vraag of dit maximaal 90 of 135 personen mag zijn; dit is een te eenvoudige voorstelling van zaken.

Er moet goed worden onderscheiden dat er een verschil is tussen de brandveiligheidseisen in het Bouwbesluit 2003 en de beoordeling van het brandveilig gebruik in het kader van de aanvraag voor een gebruiksvergunning. Een bouwvergunning wordt onder andere verstrekt op basis van het Bouwbesluit 2003. Het Bouwbesluit 2003 geeft geen absolute waarde voor het maximaal tot een gebouw toe te laten aantal personen, maar gaat bij het stellen van verschillende prestatie-eisen uit van een bandbreedte voor het gebruik: de bezettingsgraadklasse. Dit heeft tot gevolg dat er maximale waarden kunnen voorkomen tot 135 personen per m¹ deurbreedte, zonder dat dit strijd oplevert met de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003.

Bij het geven van de diverse voorschriften is de wetgever uitgegaan van een rekenbezetting. Die rekenwaarde is niet in het Bouwbesluit 2003 opgenomen. De oorspronkelijke Modelbouwverordening kende een rekenwaarde van 90 personen per m¹ deurbreedte. De rekenwaarde is in de praktijk nu vooral bedoeld voor ontwerpers. Door bij het ontwerpen uit te gaan van de rekenwaarde zal het bouwwerk in elk geval binnen de bandbreedte van de desbetreffende eisen van het Bouwbesluit 2003 passen.

Bij de aanvraag voor een gebruiksvergunning staat het brandveilig gebruik centraal. Het werkelijk gebruik wordt bij elke concrete aanvraag beoordeeld. Wanneer dit werkelijke gebruik uitkomt op een groot aantal personen per m¹ deurbreedte (bijvoorbeeld tussen 90 en 135 personen per m¹) kan de gemeente, op basis van een integrale afweging van de brandveiligheid, tot de conclusie komen dat deze situatie niet voldoende veilig is. Aan de hand van de beoordeling van de concrete situatie kan de gemeente aanleiding zien om voorwaarden aan de gebruiksvergunning te verbinden. Of deze aanleiding bestaat en welke maatregelen dit zijn moet per situatie worden bepaald en moet ook door de gemeente gemotiveerd kunnen worden. Die motivering zal gebaseerd moeten zijn op de voldoende veilige ontvluchting van personen.

Het is uit het oogpunt van behoorlijk bestuur van belang dat de uitgangspunten die de gemeente bij deze beoordeling hanteert, zijn vastgelegd. De aanvrager van een gebruiksvergunning kan er dan vooraf kennis van nemen. Betrokken partijen in de markt zijn op deze manier van de beoordelingsaspecten op de hoogte en kunnen er rekening mee houden. In gemeentelijk beleid vastgelegde uitgangspunten kunnen bij een eventuele beroepsprocedure meerwaarde bieden. Specifieke omstandigheden in het concrete geval zijn echter bepalend. Dit dient per geval te worden beoordeeld.

4. Verlening gebruiksvergunning

4.1 Principe

Het doel bij het beoordelen van de aanvraag voor een gebruiksvergunning is altijd om te beoordelen of een veilig gebruik van het pand bij de gegeven functie en bezetting redelijkerwijs mogelijk is. Onderdeel van de afweging zijn ook de aanwezige bouwkundige voorzieningen, de indeling van het gebouw en de mogelijkheid tot het stellen van gebruiksvoorwaarden.

4.2 Het schema stap voor stap

Algemeen

Op de uitklappagina voorin de brochure vindt u een schema. Dit schema geeft een praktische werkwijze weer om met de aanvraag voor een gebruiksvergunning om te gaan. Het bestaat uit een beoordeling van het gebouw aan het Bouwbesluit 2003 gevolgd door een beoordeling van het brandveilig gebruik aan de hand van de gemeentelijke bouwverordening.

De beoordeling volgens het Bouwbesluit 2003 vormt het bovenste deel van het schema; dit deel heeft een witte achtergrond (1). Het wordt aangeduid met de omlaag gerichte pijl aan

de linkerzijde. De beoordeling van het brandveilig gebruik wordt weergegeven in het onderste deel van het schema; dit deel heeft een gekleurde achtergrond (2). In diverse onderdelen van deze beoordeling speelt het gemeentelijk beleid een rol. Dit is aangegeven in de omhoog gerichte pijl aan de linkerzijde. De integrale toetsing van brandveiligheidseisen bevindt zich op het snijpunt van deze twee delen (3). Dit komt omdat de eisen deels in het Bouwbesluit 2003 en voor een ander deel in de gemeentelijke bouwverordening zijn geformuleerd.

Aanvraag gebruiksvergunning

In de praktijk zal in vrijwel alle gevallen vanuit een aanvraag (a) gekomen kunnen worden tot een gebruiksvergunning (b); of beter gezegd: een individuele gebruiksvergunning met voorwaarden die de gemeente moet kunnen motiveren. Afhankelijk van het gebouw en het gebruik ervan moet bepaald worden in welke mate er nader voorwaarden of eisen gesteld moeten worden. Naast de nadere voorwaarden in de gebruiksvergunning bestaat een groot aantal algemeen geldende voorschriften vastgelegd in hoofdstuk 2 en 5 en in bijlage 3 en 4 van de Model-bouwverordening.

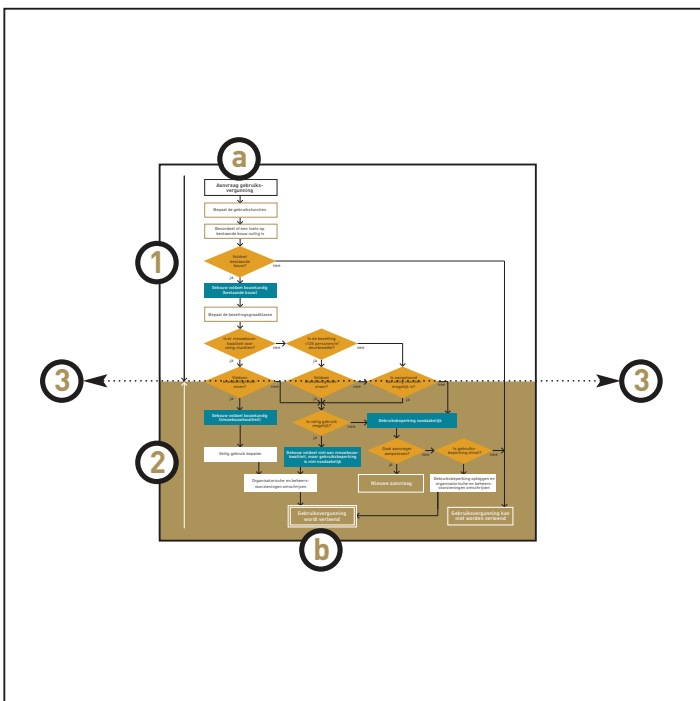
Het uitgangspunt is een ontvankelijke aanvraag; een aanvraag waarbij alle benodigde gegevens zijn vermeld. In bijlage 2 van de Model-bouwverordening zijn de indieningsvereisten voor de aanvraag van een gebruiksvergunning opgenomen. In het kader van deze brochure zijn o.a. van belang:

- de gebruiksfunctie(s);
- het aantal personen dat van deze functie(s) gebruik maakt (de bezetting van het gebouw);
- de gegevens van het gebouw zoals oppervlakten, vluchtroutes en rook- en brandscheidingen.

Toets bestaande bouw

Beoordeel of een toets op bestaande bouw nuttig is

Vervolgens wordt beoordeeld of een toets op de voorschriften voor bestaande bouw nuttig is (c). Deze eisen vormen het minimum referentie-niveau. Dit is in ieder geval zinvol wanneer het een ouder gebouw betreft. Bij een relatief jong gebouw kan deze stap desgewenst worden overgeslagen, omdat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de kwaliteit van een nieuw gebouw wordt benaderd.



Voldoet bestaande bouw?

Het Bouwbesluit 2003 maakt onderscheid tussen nieuwbouw en bestaande bouw:

- Onder 'nieuwbouw' wordt verstaan zowel het plaatsen of oprichten als het verbouwen (het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen en vergroten) van een bouwwerk.
- Met 'bestaande bouw' wordt bedoeld de staat van een bouwwerk, zonder dat er sprake is van enig bouwen. Een bestaand gebouw moet tevens voldoen aan de algemeen geldende voorschriften uit hoofdstuk 5 en bijlage 3 en 4 van de Model-bouwverordening.

Wanneer niet voldaan wordt aan de voorschriften voor een bestaand gebouw, kan er geen gebruiksvergunning worden verleend. Het gebouw voldoet dan niet aan het laagste niveau van de bouwregelgeving. Het hangt van de concrete situatie af of de gemeente zal overgaan tot aanschrijving. Volgens de Model-bouwverordening moet de aanvraag tijdens de aanschrijvingsprocedure worden aangehouden. Op deze procedure wordt in deze brochure niet verder ingegaan. Er wordt slechts geconstateerd dat op grond van de desbetreffende aanvraag geen gebruiksvergunning kan worden verleend **(d)**.

Bepaal de bezettingsgraadklasse

Bij **(c)** is nu vastgesteld dat het gebouw voldoet aan de eisen voor bestaande bouw. Bij de voorschriften voor bestaande bouw uit het Bouwbesluit 2003 is impliciet uitgegaan van de minimale bezetting die voor nieuwbouw is toegestaan. Het kan praktisch zijn ook voor bestaande gebouwen de werkelijke bezettingsgraadklasse te bepalen **(e)**. In het Bouwbesluit 2003 zijn er voor bestaande bouw geen prestatie-eisen gekoppeld aan de bezettingsgraadklasse. Door deze toch te bepalen, wordt toetsing aan de eisen voor nieuwbouw mogelijk; dit is het maximum referentie-niveau. Hierdoor wordt het inzicht verkregen of het gebouw op de beoordeelde aspecten een kwaliteit heeft die vergelijkbaar is met nieuwbouw.

Nieuwbouwkwaliteit

De eisen voor nieuwbouw hebben betrekking op zowel het plaatsen of oprichten als op het verbouwen (het geheel of gedeeltelijk vernieuwen, veranderen en vergroten) van een bouwwerk. In dit geval betreft het een aanvraag voor een gebruiksvergunning. Daarom vindt toetsing aan nieuwbouw in dit kader uitsluitend plaats voor de eisen die een relatie hebben met de brandveiligheid.

Is er nieuwbouwkwaliteit met betrekking tot veilig vluchten?

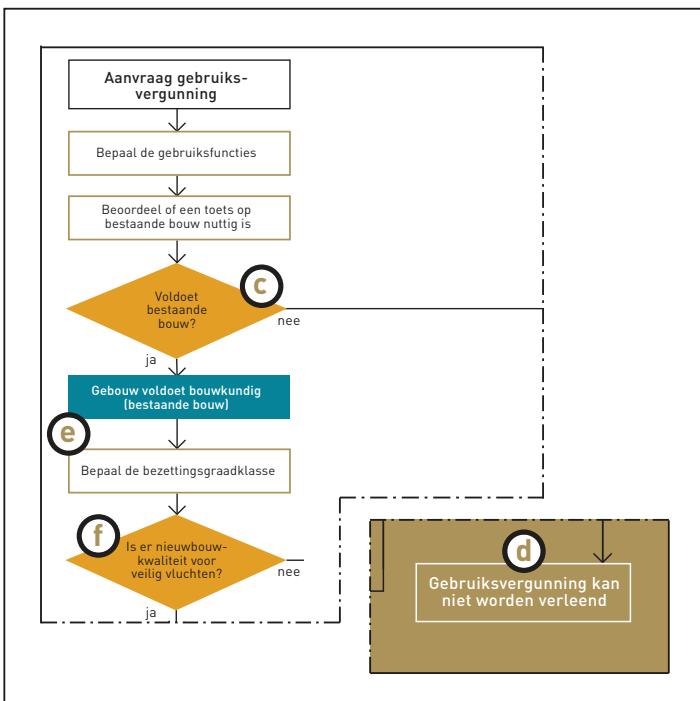
In de eerste plaats **(f)** gaat het om de eisen die gerelateerd zijn aan de bezettingsgraadklasse, en die dus afhangen van het oppervlak van ruimten en het verwachte aantal personen. Dit zijn voor de brandveiligheid o.a.:

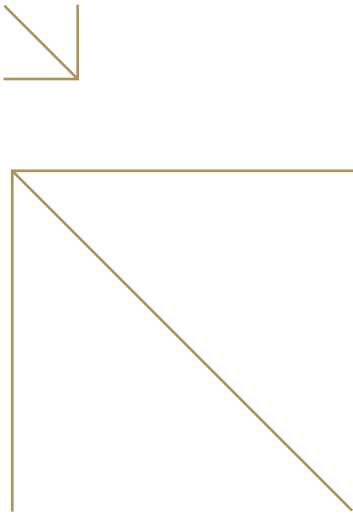
- loopafstanden in een rookcompartiment;
- vrije doorgang van de toegang naar een verblijfsgebied of -ruimte en de toegang tot een rookcompartiment;
- aantal toegangen van een rookcompartiment;
- draairichting van deuren naar een verblijfsruimte of rookcompartiment en deuren in een vluchtroute.

Wanneer voldaan wordt aan deze eisen kan gesteld worden dat het gebouw, voor de eisen voor voldoende snel en veilig vluchten, een kwaliteit heeft die vergelijkbaar is met een nieuw gebouw.

Er kan op drie verschillende manieren aan de eisen uit het Bouwbesluit 2003 worden voldaan:

- Er wordt rechtstreeks voldaan aan de prestatie-eis. Dit komt het meest voor.
- Er wordt niet voldaan aan de prestatie-eis, maar er is sprake





van een gelijkwaardig veilige oplossing. De gelijkwaardigheid zal door de aanvrager moeten worden aangeduid en door de gemeente worden beoordeeld. Het kan nodig zijn dat de aanvrager de gelijkwaardigheid onderbouwt, bijvoorbeeld door middel van een berekening of kwaliteitsverklaring.

- Er kan niet voldaan worden aan de prestatie-eis, omdat het gebruik met zich meebrengt dat er meer personen per oppervlak aanwezig zijn dan bezettingsgraadklasse B1 toestaat. Door de gemeente moet worden beoordeeld of er wel voldaan wordt aan de functionele eis. Ook in dit geval zal het vaak noodzakelijk zijn dat de aanvrager een nadere toelichting en/of een berekening verstrekt.

Voldoen brandveiligheidseisen?

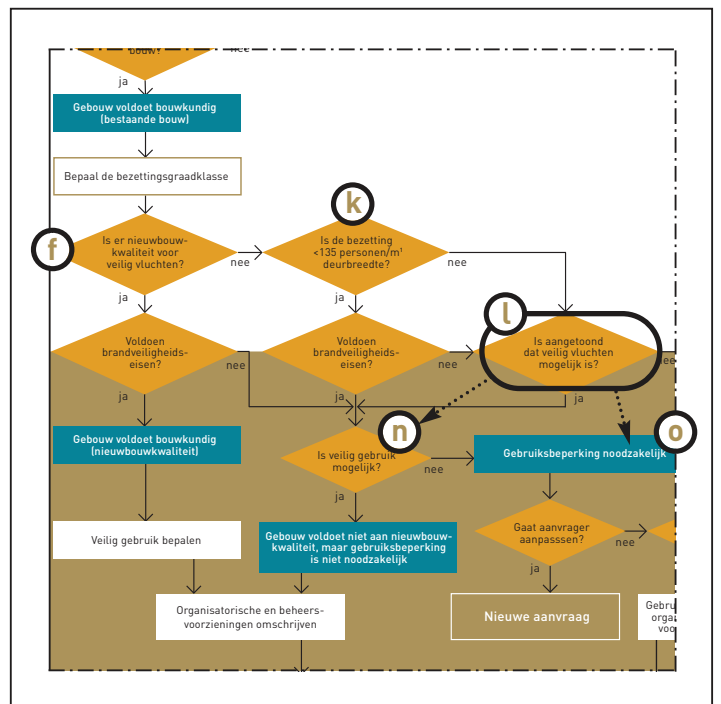
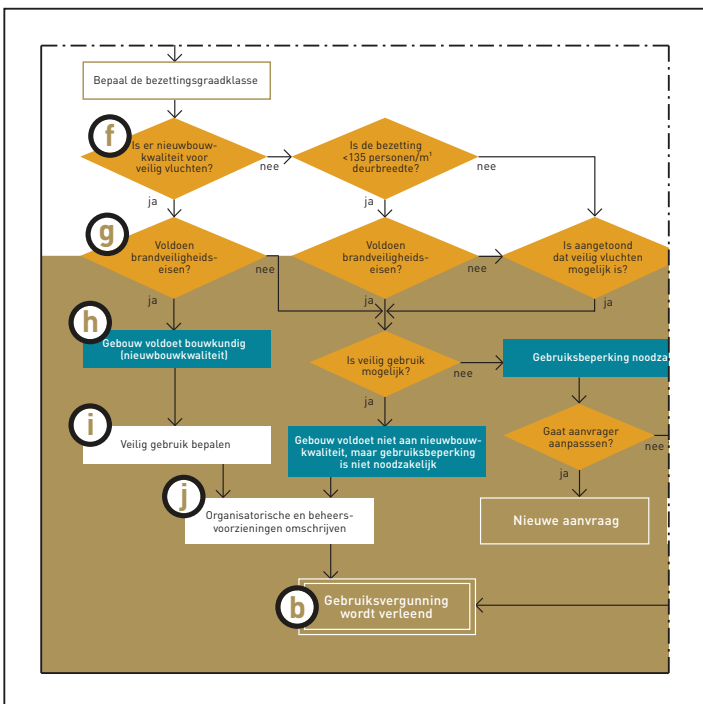
Indien een gebouw op de bij (f) behandelde punten aan de eisen voor nieuwbouw voldoet, wordt vervolgens bij (g) getoetst of het voldoet aan de eisen voor brandveiligheid uit zowel het Bouwbesluit (2003) als uit de gemeentelijke bouwverordening. Wanneer dit het geval is, kan gesteld worden dat het gebouw een kwaliteit heeft die vergelijkbaar is met een nieuw gebouw (h).

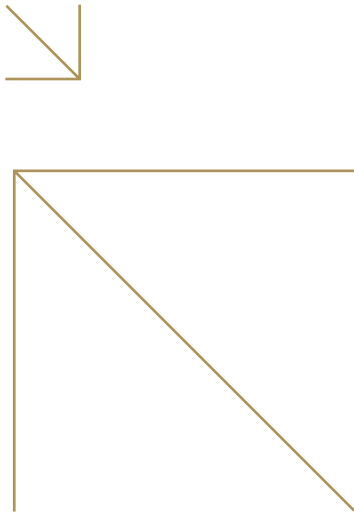
Veilig gebruik bepalen

Uit de toets bij (h) is vastgesteld dat het gebouw een met nieuwbouw vergelijkbare kwaliteit heeft. Veilig gebruik zal daarom in ieder geval mogelijk zijn. Bij (i) wordt vastgesteld hoe dit in de concrete situatie gerealiseerd kan worden. Daarbij kan de gemeente alle aspecten betrekken die niet concreet in de bouwregelgeving zijn opgenomen, bijvoorbeeld de inrichting en geometrie van de vluchtroutes, de redzaamheid van de aanwezigen en de gebruikte materialen van het pand. De eventuele nadere voorwaarden voor veilig gebruik worden bepaald (j) en vastgelegd in de gebruiksvergunning (b).

Geen nieuwbouwkwaliteit voor veilig vluchten

Vanzelfsprekend is er ook een groot aantal situaties waarin bij (f) geconstateerd wordt dat niet voor alle beoordelingsaspecten wordt voldaan aan de eisen voor nieuwbouw. Het is dan praktisch het meest voor de hand liggend om eerst te beoordelen hoeveel personen aangewezen zijn op de aanwezige uitgangen.





Is de bezetting < 135 personen/m¹ deurbreedte?

Het aantal van 135 personen per m¹ deurbreedte (**k**) is de maximale waarde die kan vóórkomen zonder dat dit directe strijd oplevert met de prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2003.

Is aangetoond dat veilig vluchten mogelijk is?

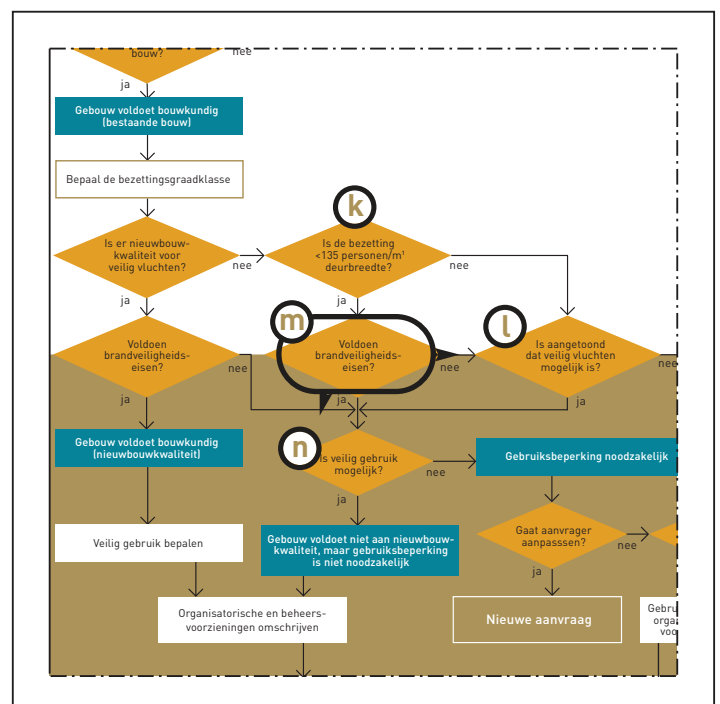
Allereerst wordt nu aangenomen dat uit de toetsing bij (**k**) blijkt dat er meer dan 135 personen per m¹ deurbreedte aanwezig kunnen zijn. Het is mogelijk dat door de aanvrager wordt onderbouwd dat er desondanks sprake is van veilig vluchten (**l**). Dan zouden mogelijk wel meer personen kunnen worden toegelaten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er sprake is van rookbuffering in een hoge ruimte of van een installatie voor rook- en warmteafvoer (RWA). In het voorbeeld in bijlage 8 wordt hier nader op in gegaan. Een dergelijke onderbouwing moet dan beoordeeld worden (**l**). Deze beoordeling is vergelijkbaar met de beoordeling van een eventuele gelijkwaardigheid bij (**f**), met dit verschil dat deze nu gecombineerd moet worden met de beoordeling bij (**g**). Het is dan een integrale beoordeling van alle aspecten van het veilig vluchten. Is de uitkomst van deze beoordeling positief, dan kan de procedure vervolgd worden bij (**n**).

Indien uit de beoordeling bij (**l**) blijkt dat de situatie niet veilig is, kan worden geconcludeerd dat een gebruiksbeperking noodzakelijk is (**o**). Dit is ook het geval wanneer er meer dan 135 personen per m¹ deurbreedte aanwezig zijn, zonder dat er bijzondere omstandigheden aanwezig zijn.

Voldoen brandveiligheidseisen?

Wanneer er bij (**k**) geconstateerd wordt dat er minder dan 135 personen per m¹ zijn aangewezen op de uitgangen, worden vervolgens de brandveiligheidseisen integraal beoordeeld (**m**). Het betreft in feite dezelfde toets als eerder bij (**g**), is beschreven, met dit verschil dat nu bekend is dat het bouwwerk voor het veilig vluchten geen nieuwbouwkwaliteit heeft. Is dit het geval dan volgt beoordeling van het gebruik (**n**).

Wanneer bij (**m**) geconstateerd is dat er niet wordt voldaan aan de brandveiligheidseisen, kan het zijn dat de aanvrager onderbouwt dat er desondanks sprake is van veilig vluchten (**l**). De beoordeling hiervan is beschreven in een voorgaande alinea.



Is veilig gebruik mogelijk?

Uiteindelijk moet beoordeeld worden of er sprake kan zijn van een veilig gebruik van het pand (n). Dit hangt af van de werkelijke situatie. Daarbij kan de gemeente alle aspecten betrekken die niet concreet in de bouwregelgeving zijn opgenomen, bijvoorbeeld de geometrie van de vluchtroutes, de redzaamheid van de aanwezigen en de gebruikte materialen van het pand.

Bij de beoordeling van het veilig gebruik (n) moet de beoordelaar er rekening mee houden dat het pand op één of meer onderdelen geen 'nieuwbouwkwaliteit' heeft, zoals is gebleken uit de toetsing bij (f), (g) of (m). Dit kan ertoe leiden dat er meer of strengere voorwaarden aan worden verbonden dan wanneer wel volledig aan 'nieuwbouw' wordt voldaan (p). De eventuele nadere voorwaarden voor veilig gebruik worden bepaald (j) en vastgelegd in de gebruiksvergunning (b).

De beoordeling van het gebruik (n) kan ook tot de conclusie leiden dat veilig gebruik voor het aangevraagde aantal personen niet mogelijk is en dat een gebruiksbeperking noodzakelijk is (o).

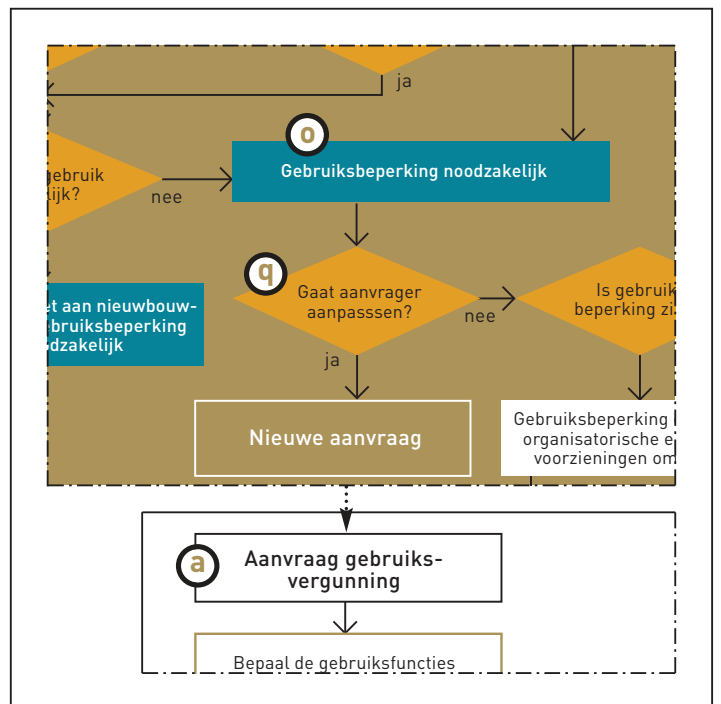
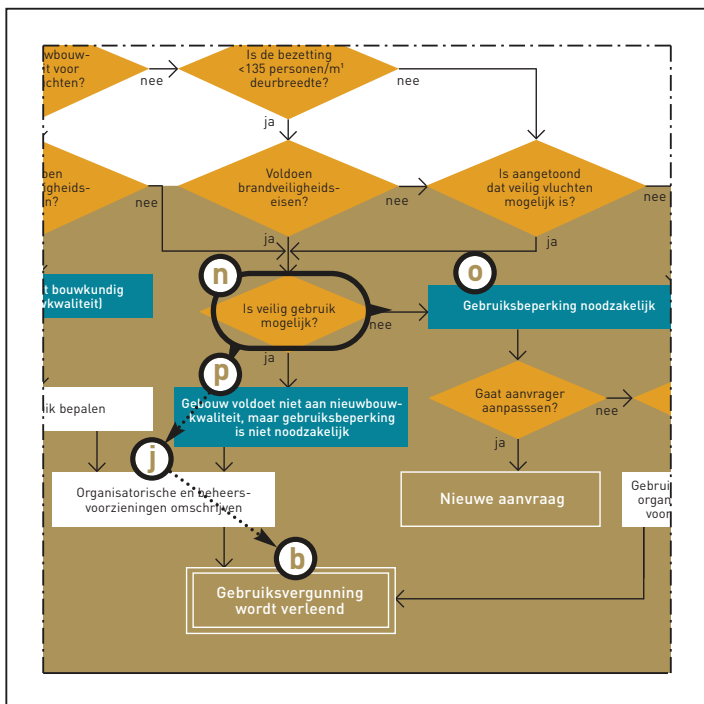
Gebruiksbeperking

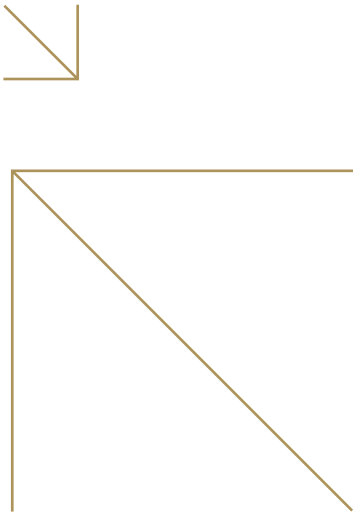
Langs verschillende wegen kan de beoordelaar tot de conclusie komen dat een gebruiksbeperking noodzakelijk is, op grond van het huidige pand en het aangevraagde gebruik (o).

Gaat aanvrager aanpassen?

Dit betekent niet automatisch dat deze gebruiksbeperking ook daadwerkelijk moet worden opgelegd. In veel gevallen zal de beoordeling er toe leiden dat de aanvrager zijn gebouw zal willen aanpassen (q). Hiervoor zal vaak een bouwvergunning nodig zijn en de aanpassing kost enige tijd.

Dit kan leiden tot het aanhouden van de aanvraag voor de gebruiksvergunning door de gemeente, of het intrekken door de aanvrager. Dit hangt ook af van de concrete situatie, het huidige gebruik, het beleid van de gemeente en de bepalingen in de bouwverordening. In elk van deze gevallen leidt dit tot een nieuwe behandeling van de aanvraag en wordt op een later tijdstip de procedure opnieuw vanaf (a) doorlopen.



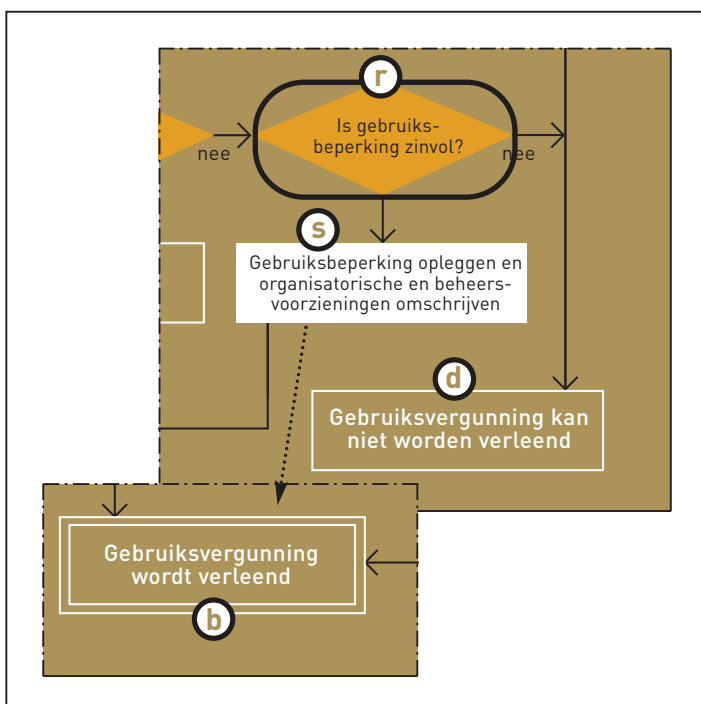


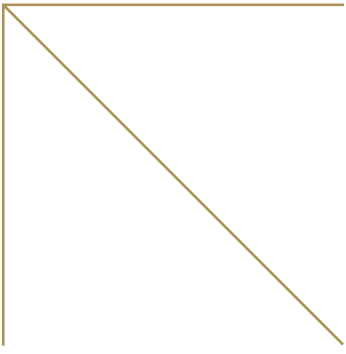
Is gebruiksbeperking zinvol?

Wanneer de aanvrager niet kan of wil aanpassen ontstaat een andere situatie. De gemeente kan zich dan afvragen of een gebruiksbeperking zinvol is **(r)**. Is dit het geval dan kan de gebruiksbeperking worden vastgesteld. Tevens worden de eventuele overige bijzondere voorwaarden voor veilig gebruik bepaald **(s)** en vastgelegd in de gebruiksvergunning **(b)**.

Een alternatief is dat de gemeente overgaat tot een aanschrijving. In de praktijk zal dit vooral plaatsvinden als een aanpassing dringend noodzakelijk is en overleg niet tot een oplossing leidt. Zie voor een nadere toelichting Bijlage 4.

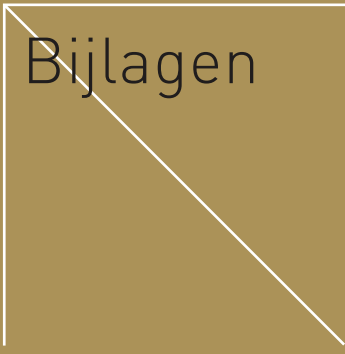
De uitkomst van de beoordeling bij **(r)** kan ook zijn dat een gebruiksbeperking niet zinvol is, bijvoorbeeld wanneer dit er toe leidt dat het beoogde gebruik niet mogelijk is. In dat geval kan de gemeente tot de conclusie komen dat er geen gebruiksvergunning kan worden verleend **(d)**. In de praktijk zal dit een uitzondering zijn.







Bijlagen



Bijlage 1.

Bezettingsgraad- klasse

1.1 Waarom bezettingsgraadklasse

De voorschriften van het Bouwbesluit hangen af van het type gebruiksfunctie. Voor utiliteitsgebouwen hangt het ook af van het aantal personen dat mogelijk aanwezig is: de bezettingsgraad. Dit aantal is in de ontwerpfase meestal nog niet nauwkeurig bekend. Daarom wordt een relatie gelegd met de oppervlakte van het verblijfsgebied of rookcompartiment en wordt een klassenindeling gebruikt om de gebruiksintensiteit aan te geven. De bezettingsgraadklassen zijn in het Bouwbesluit 2003 alleen uitgewerkt voor nieuwbouw.

Er is echter wel een relatie tussen de bezettingsgraadklasse en de voorschriften voor bestaande bouw. De minimumeisen voor de bestaande bouw zijn in grote lijnen gebaseerd op de laagste bezettingsgraadklasse die voor de gebruiksfunctie is toegestaan volgens de nieuwbouweisen. Deze minimale bezettingsgraadklasse is aangegeven in Tabel 2.

1.2 Omgaan met de bezettingsgraad

Zoals uit Tabel 1 blijkt is B5 de klasse voor het minst intensieve gebruik, ofwel het grootste aantal m² per persoon. De zwaarste

bezettingsgraadklasse is B1. In de praktijk kan het voorkomen dat bij een bepaalde gebruiksfunctie meer personen per m² aanwezig kunnen zijn dan volgens klasse B1, bijvoorbeeld een discotheek of de tribune van een voetbalstadion. De aanvrager moet dan bij de aanvraag toelichten hoe naar zijn oordeel een brandveilig gebruik mogelijk is. Vervolgens zal het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) beoordelen of de situatie voldoende veilig is. In de praktijk zal dit gebeuren aan de hand van het advies van Bouw- en Woningtoezicht en de afdeling Preventie van de brandweer. Hierin speelt het gemeentelijke beleid een belangrijke rol. In de voorbeelden wordt hierop nader ingegaan.

De aanvrager van een bouw- of gebruiksvergunning is vrij om bepaalde bezettingsgraadklassen te kiezen. Hij legt daarmee vast door welk aantal personen een gebouw gebruikt mag worden. De eisen voor brandveiligheid zijn hierop afgestemd. Het is dan ook niet toegestaan om meer personen toe te laten. Door te kiezen voor hogere bezettingsgraadklassen (dat wil zeggen, met een lager rangnummer) ontstaat er meer vrijheid voor het gebruik, maar daar horen dan ook zwaardere eisen bij. Het Bouwbesluit eist voor bepaalde gebruiksfuncties wel een minimale bezettingsgraadklasse. Deze zijn in Tabel 2 weergegeven.

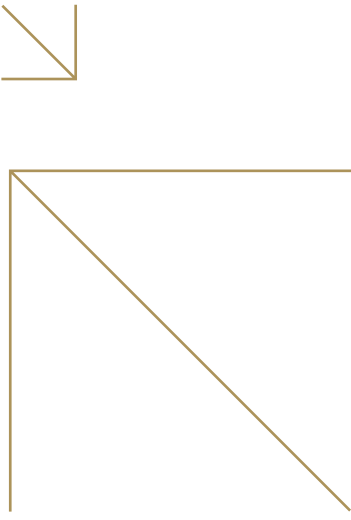
Tabel 1: Bezettingsgraadklassen

Bezettingsgraadklasse	m ² gebruiksoppervlakte aan rookcompartiment per persoon		m ² vloeroppervlakte aan verblijfsgebied (of verblijfsruimte) per persoon	
	bovengrens	ondergrens	bovengrens	ondergrens
B1	> 0,8	≤ 2	> 0,5	≤ 1,3
B2	> 2	≤ 5	> 1,3	≤ 3,3
B3	> 5	≤ 12	> 3,3	≤ 8
B4	> 12	≤ 30	> 8	≤ 20
B5	> 30	n.v.t.	> 20	n.v.t.

Met de 'bovengrens' van de bezettingsgraadklasse wordt bedoeld het kleinste aantal m² per persoon, oftewel het grootste aantal personen per m². Met de 'ondergrens' van de bezettingsgraadklasse wordt bedoeld het grootste aantal m² per persoon, oftewel het kleinste aantal personen per m².

Tabel 2: Minimaal vereiste bezettingsgraadklasse

Gebruiksfunctie	Minimale bezettingsgraadklasse
Bijeenkomstfunctie: - voor het aanschouwen van sport - andere bijeenkomstfunctie	B2 B3
Celfunctie: - voor bezoekers - andere celfunctie	B3 B4
Gezondheidszorgfunctie: - voor bezoekers - andere gezondheidszorgfunctie	B3 B4
Industriefunctie	B5
Kantoorfunctie	B4
Logiesfunctie	B4
Onderwijsfunctie	B3
Sportfunctie	B5
Winkelfunctie	B5
Overige gebruiksfunctie	B5





Bijlage 2. Ontvluchtingstijd

De doorgangsbreedte van de vluchtroutes bepaalt hoeveel mensen in één minuut het rookcompartiment kunnen verlaten. De regelgeving gaat er daarbij onder andere van uit dat mensen 30 seconden met ingehouden adem door rook kunnen vluchten.

Er kan sprake zijn van een veel gunstiger situatie dan waarvan de wetgever is uitgegaan bijvoorbeeld wanneer er sprake is van:

- vroegtijdige ontdekking van brand, of
- een langere rookvrije periode.

Ontdekking van brand kan door een brandmeldinstallatie gebeuren, maar bijvoorbeeld ook door personeel. Een langere rookvrije periode kan zich voordoen wanneer de rook zich kan verzamelen in bijvoorbeeld een hoge ruimte, zoals bij een kerk, of wanneer er sprake is van voorzieningen voor rook- en warmteafvoer.

Deze aspecten kunnen alleen worden beoordeeld in een concrete situatie. Het Bouwbesluit 2003 hanteert breed gedefinieerde gebruiksfuncties. Kerken en discotheken vallen bijvoorbeeld beide in de categorie 'bijeenkomstfunctie' en moeten in beginsel op grond van dezelfde normen worden beoordeeld. Het behoeft echter geen verdere uitleg dat zowel de bezoekers als de gebruikte materialen dusdanig verschillen dat dit aanleiding kan zijn om op basis van een gelijkwaardige oplossing van de prestatie-eisen af te wijken.

Afhankelijk van een concrete situatie kan bij de beoordeling van een aanvraag voor een gebruiksvergunning zelfs een groter aantal personen worden toegestaan dan waar de prestatie-eisen in het Bouwbesluit 2003 vanuit gaan. Het is echter de aanvrager van de gebruiksvergunning die hiervoor het initiatief zal moeten nemen. Deze moet motiveren waarom een groter aantal personen veilig in het gebouw kan verblijven, bijvoorbeeld aan de hand van een berekening.

Bijlage 3.

Gebruiksvergunning

3.1 Brandveiligheid integraal benaderen

De bouwkundige eisen in het Bouwbesluit 2003 en de niet-bouwkundige eisen in de bouwverordening moeten er samen toe leiden dat een bouwwerk brandveilig gebruikt kan worden. De bouwtechnische staat van het bouwwerk en het gebruik ervan worden in samenhang beoordeeld. De eisen aan de bouwtechnische staat staan in het Bouwbesluit 2003; de meeste installatie-technische brandveiligheidsvoorschriften staan in de gemeentelijke bouwverordening. Voor het gebruik gelden de gebruikseisen uit de gemeentelijke bouwverordening. Verder zijn in het ARBO-besluit en in de zogeheten '8.40 AmvB's Wet Milieubeheer' een aantal voorschriften inzake brandveiligheid opgenomen. Deze blijven in deze brochure echter buiten beschouwing.

Bij het verlenen van een gebruiksvergunning dient een specifieke relatie tussen de volgende onderdelen van de regelgeving in acht te worden genomen:

- de bouwkundige eisen in het Bouwbesluit 2003;
- de voorschriften van de gemeentelijke bouwverordening over brandveilig gebruik;
- de voorschriften van de Woningwet over aanschrijvingen.

Bij het verlenen van een gebruiksvergunning worden deze onderdelen vaak door elkaar gebruikt. Een bekend voorbeeld is het stellen van bouwkundige eisen, zoals het moeten verbreden van uitgangen. Als voorwaarde tot het verlenen van een gebruiksvergunning is dit niet toegestaan. Bouwkundige voorzieningen kunnen bij een utiliteitsgebouw alleen worden geëist via een aanschrijving op basis van artikel 17 van de Woningwet. Omdat de diverse regels op bouwwerk-niveau kunnen samenlopen, is een op de praktijk afgestemde toepassing noodzakelijk. Een gebruiksvergunning is het product van een integrale benadering van de brandveiligheid van het bouwwerk. In de voorbeelden is de samenhang tussen de onderdelen van de regelgeving nader toegelicht.

3.2 Gebruiksvoorschriften

In elke gemeentelijke bouwverordening zijn niet-bouwkundige voorschriften opgenomen, die samen met het Bouwbesluit 2003 moeten leiden tot een brandveilig bouwwerk. Uitgaande van de Model-bouwverordening 1992 zijn de eisen in bijlage 3 t/m 6 algemeen geldend, ongeacht een eventuele gebruiksvergun-

ning. Gemeenten kunnen alleen voorwaarden aan de gebruiksvergunning verbinden op basis van artikel 6.1.1 lid 2 en 3 van de Model-bouwverordening 1992. Hierin staan de onderwerpen genoemd waaraan gemeenten bij een gebruiksvergunning voorwaarden mogen verbinden. Steeds zal in elke concrete situatie moeten worden beoordeeld hoe een brandveilige situatie kan worden gerealiseerd.

In het kader van gemeentelijk beleid wordt verder geadviseerd altijd het maximaal aantal personen vast te leggen in de gebruiksvergunning, ook wanneer die niet afwijkt van de aanvraag. Bij overschrijding van het aantal personen wordt het gebouw gebruikt in strijd met de gebruiksvergunning, waartegen de gemeente handhavend kan optreden. Bij grote brand- of rookcompartimenten zouden in dit kader ook andere grenswaarden kunnen worden vastgelegd, zoals de maximale vuurbelasting.

3.3 Wanneer een gebruiksvergunning

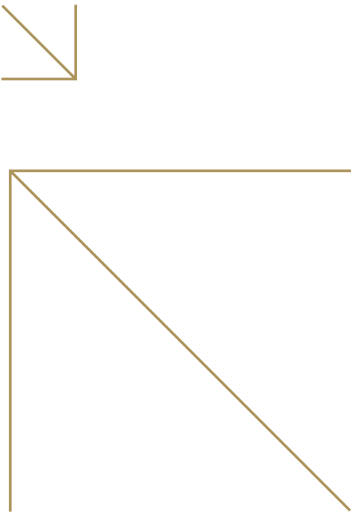
Een gebruiksvergunning is volgens de Model-bouwverordening 1992 vereist in één van de volgende situaties:

1. Wanneer meer dan vijftig personen tegelijk in een gebouw aanwezig zullen zijn. Dit geldt niet voor normale woningen in een woongebouw.
2. Indien bedrijfsmatig brandgevaarlijke stoffen worden opgeslagen. In de Regeling Bouwbesluit 2003 zijn deze stoffen omschreven.
3. Wanneer aan meer dan tien personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf wordt verschaft.
4. Wanneer aan meer dan tien kinderen jonger dan twaalf jaar, of aan meer dan tien lichamelijk en/of geestelijk gehandicapten dagverblijf wordt verschaft.

Dit zijn situaties waarin gevaar kan ontstaan door een verhoogde kans op brand of door negatieve gevolgen van een eenmaal uitgebroken brand. Tussen gemeentelijke bouwverordeningen bestaan hierin verschillen!

In een aantal situaties kunnen gemeenten nieuwe voorwaarden aan een bestaande vergunning verbinden of eerder gestelde voorwaarden wijzigen of intrekken. Ook kunnen zij de vergunning volledig intrekken, waardoor een nieuwe gebruiksvergunning vereist is. Het gaat om de volgende situaties.

- Bij gewijzigde inzichten omtrent de risico's en/of gewijzigde omstandigheden buiten het bouwwerk.



- Bij een wijziging van de gebruiksfunctie of van het gebruik van het bouwwerk.
- Bij een wijziging van de bezetting, dat wil zeggen het aantal aanwezige personen.

3.4 Monumenten

Bij Monumenten kunnen noodzakelijke bouwkundige voorzieningen in strijd zijn met de Monumentenvergunning. In het Bouwbesluit 2003 is in artikel 1.12 geregeld dat de eisen in de Monumentenvergunning maatgevend zijn boven de eisen in het Bouwbesluit 2003. Als volgens de Monumentenvergunning geen wijzigingen in een gevel mogen worden aangebracht, is het niet toegestaan om extra uitgangen aan te brengen als dat volgens het Bouwbesluit 2003 is vereist.

Dit betekent dat Monumenten niet voor elk gebruik geschikt zijn en dat de eigenaar of exploitant vooraf moet nagaan of het gebouw geschikt is voor zijn gebruiksdoeleinden. In deze bijzondere situaties moet onderzoek worden gedaan naar een specifieke 'maatwerkoplossing'.



Bijlage 4.

Aanschrijvingen

4.1 Achtergrond aanschrijvingen

De aanschrijving is een instrument dat door gemeenten kan worden gebruikt om te kunnen optreden tegen een ongewenste staat of een ongewenst gebruik van bestaande bouwwerken. Voor de brandveiligheid kan onderscheid worden gemaakt in:

- Aanschrijvingen wegens strijdigheid met de voorschriften voor bestaande bouw;
- Aanschrijvingen wegens strijdigheid met de nieuwbouwvoorschriften;
- Aanschrijvingen wegens strijdigheid met de gemeentelijke bouwverordening.

De voorschriften in het Bouwbesluit 2003 voor bestaande bouw bevatten een lager kwaliteits-niveau dan de voorschriften voor nieuwbouw.

In de huidige praktijk komt het vaak voor dat een aanschrijving wordt gecombineerd met het verlenen van een gebruiksvergunning. Een veel voorkomende situatie is dat de eigenaar een lijst krijgt met zowel bouwkundige als niet-bouwkundige eisen waaraan moet worden voldaan voordat de gebruiksvergunning wordt verleend. Het stellen van bouwkundige voorwaarden voor het verlenen van een gebruiksvergunning is echter niet toegestaan. Het volgende onderscheid is van belang:

- Bouwkundige aanpassingen kunnen alleen worden afdwongen door een aanschrijving op basis van de Woningwet.
- Punt 1 is het vertrekpunt voor het verlenen van de gebruiksvergunning; als voorwaarde voor de gebruiksvergunning kunnen alleen nog niet-bouwkundige (dus uitsluitend gebruikstechnische) eisen worden gesteld.

De noodzaak van aanschrijving moet door de gemeente kunnen worden aangetoond.

Aanschrijven is een middel dat bedoeld is om alleen in een uiterste omstandigheid toe te passen. Eerst zal een gemeente proberen de eigenaar van een pand te overreden om de voorzieningen vrijwillig aan te brengen of om het gebruik aan te passen dan wel te staken. Wordt hieraan geen gehoor gegeven, dan zal de gemeente tenslotte kunnen overgaan tot aanschrijven. De noodzakelijkheid hiervan zal door de gemeente gemotiveerd moeten kunnen worden.

4.2 Aanschrijvingen wegens strijdigheid met de voorschriften voor bestaande bouw

Indien een bestaand utiliteitsgebouw niet voldoet aan de eisen voor bestaande bouwwerken, kunnen gemeenten de eigenaar van het bouwwerk met een aanschrijving verplichten om bouwkundige voorzieningen te treffen. Het doel van de aanschrijving is het bouwwerk weer te laten voldoen aan de eisen voor bestaande bouwwerken (het 'bodem-niveau').

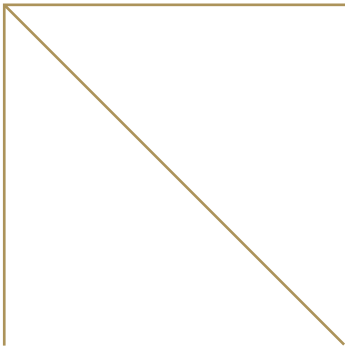
Voor een dergelijke aanschrijving is de motivatieplicht beperkt tot het vermelden van de artikel- en lidnummers waarmee strijdigheid bestaat. Strijdigheid met deze eisen is nooit toegestaan, zodat verdere motivering overbodig is.

4.3 Aanschrijvingen wegens strijdigheid met de nieuwbouwvoorschriften

Gemeenten kunnen in concrete situaties voor een bestaand bouwwerk bouwkundige voorzieningen eisen vanwege strijdigheid met de nieuwbouwvoorschriften. Er zal sprake moeten zijn van dringend noodzakelijke voorzieningen voor brandveilig gebruik van het pand. Een dergelijke eis zal altijd zeer goed gefundeerd moeten zijn aan de hand van de specifieke functie van het gebouw. Hieruit volgt dat een dergelijke benadering niet standaard is voor te schrijven in een gemeentelijk beleidsstuk. Wel kan worden vastgelegd op welke wijze een gemeente in voorkomende gevallen deze bevoegdheid zal hanteren.

Er wordt op basis van de Woningwet aangeschreven wegens strijd met de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003. Toch zijn die voorschriften niet bepalend voor het daadwerkelijk te realiseren niveau. De hoogte van dat niveau wordt bepaald vanuit de noodzaak om voorzieningen aan te brengen die uitstijgen boven de voorschriften voor bestaande bouw. Per situatie zal dit moeten worden gemotiveerd. In een aanschrijving vanwege strijdigheid met de nieuwbouwvoorschriften moet dus het volgende worden aangegeven:

1. waarom de kwaliteit van een gebruiksfunctie die voldoet aan de eisen voor bestaande bouwwerken, niet toereikend is in de desbetreffende situatie;
2. waarom juist dat specifieke niveau wordt verlangd. Het te realiseren niveau, zoals dat is beschreven in de aanschrijving, mag in ieder geval niet uitstijgen boven de nieuwbouwvoorschriften van het Bouwbesluit 2003.



4.4 Aanschrijven wegens strijdigheid met de bouwverordening

Indien een bestaand utiliteitsgebouw niet wordt gebruikt in overeenstemming met de voorschriften van de bouwverordening, kunnen gemeenten de gebruiker van het bouwwerk aanschrijven om het gebruik in overeenstemming met die voorschriften te brengen.

Voor een aanschrijving vanwege strijdigheid met de voorschriften van de bouwverordening is de motivatieplicht beperkt tot het vermelden van de artikel- en lidnummers waarmee strijdigheid bestaat. Strijdigheid met deze eisen is nooit toegestaan, zodat verdere motivering overbodig is.



Bijlage 5.

Brandveiligheid in de bouwregelgeving

In dit overzicht wordt een verwijzing gegeven naar relevante artikelen in de Woningwet, het Bouwbesluit 2003 en de Model-bouwverordening aan de hand van de MG 2003-19 (MG = Mededeling aan Gemeenten). Vanwege het doel en de reikwijdte van deze brochure betreft dit geen volledig overzicht van wetten, normen en regels die te maken hebben met de brandveiligheid van gebouwen.

5.1 Inhoudsopgave MG 2003-19

In tabel 3 is een inhoudsopgave van de MG 2003-19 opgenomen.

Relatie (bouw)regelgeving met de MG 2003-19

In tabel 4 op pagina 27 is een overzicht opgenomen waarin is aangegeven naar welke (bouwregelgeving) de MG 2003-19 verwijst.

De tabel is als volgt opgebouwd:

- Kolom 1: artikelnummers van de regelgeving (o.a. Woningwet en het Bouwbesluit 2003 waarnaar de MG 2003-19 verwijst;
- Kolom 2: korte omschrijving van de titel/inhoud van de artikelen in kolom 2;
- Kolom 3: de desbetreffende paragraaf van de MG 2003-19 waarin de verwijzing naar de regelgeving is opgenomen.

In tabel 5 op pagina 28 is een overzicht opgenomen van de beoordelingsaspecten van het Bouwbesluit 2003 die zijn gerelateerd aan de bezettingsgraadklasse.

5.2 Gebruiksvoorschriften uit de gemeentelijke bouwverordening

De gebruiksvoorschriften waaraan bouwwerken moeten voldoen, zijn opgenomen in de gemeentelijke bouwverordening. Veelal is de gemeentelijke bouwverordening afgeleid van de door de VNG uitgegeven Model-bouwverordening 1992, bijgewerkt tot en met de negende serie wijzigingen (d.d. oktober 2003), verder genoemd: Model-bouwverordening.

In de volgende kolom is aangegeven welke voorschriften uit de Model-bouwverordening gelden voor de aanvraag van een bouwvergunning en voor de aanvraag van een gebruiksvergunning. Daarbij is ook aangegeven of de voorschriften gelden voor nieuw te bouwen bouwwerken of bestaande bouwwerken.

Aanvraag bouwvergunning

Bij de aanvraag van een bouwvergunning moet, naast de eisen voor nieuw te bouwen bouwwerken uit het Bouwbesluit 2003, aan de eisen van hoofdstuk 2 van de Model-bouwverordening worden voldaan. Dit zijn onder andere de volgende eisen:

- Bereikbaarheid van bouwwerken voor wegverkeer en brandblusvoorzieningen: paragraaf 2.5.3;
- Brandmeldinstallaties: paragraaf 2.6.1 t/m 2.6.4 en bijlage 10;
- Ontruimingsalarminstallaties: paragraaf 2.6.5 t/m 2.6.7 en bijlage 11;
- Vluchtroute-aanduiding: paragraaf 2.6.8 t/m 2.6.10 en bijlage 12.

De staat van een bestaand bouwwerk

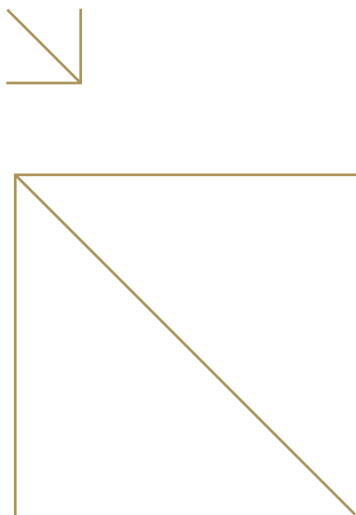
Een bestaand bouwwerk moet, naast de eisen voor de staat van bestaande bouwwerken uit het Bouwbesluit 2003, voldoen aan de eisen van hoofdstuk 5 van de Model-bouwverordening. Dit zijn onder andere de volgende eisen:

- Bereikbaarheid van bouwwerken voor wegverkeer en brandblusvoorzieningen: paragraaf 5.1.2;
- Brandmeldinstallaties: dezelfde eisen als nieuw te bouwen bouwwerken;
- Ontruimingsalarminstallaties: dezelfde eisen als nieuw te bouwen bouwwerken.
- vluchtroute-aanduiding: dezelfde eisen als nieuw te bouwen bouwwerken.

Aanvraag gebruiksvergunning (procedurevoorschriften)

Bij de aanvraag van een gebruiksvergunning gelden de voorschriften van hoofdstuk 6 uit de Model-bouwverordening. In grote lijnen kan de volgende onderverdeling in voorschriften worden gemaakt:

- procedurele voorschriften (hoofdstuk 6, paragraaf 1);
- algemeen geldende gebruiksvoorschriften (zie tabel 6, pagina 28);
- voorwaarden die gemeenten aan de gebruiksvergunning kunnen verbinden (zie paragraaf 5.3 op pagina 25).



5.3 Algemeen geldende gebruiksvoorschriften

De gebruiksvoorschriften in Tabel 6 op pagina 28 gelden altijd, ongeacht een gebruiksvergunning.

Voorwaarden die gemeenten aan de gebruiksvergunning kunnen verbinden

Gemeenten kunnen volgens artikel 6.1.1 lid 2 (zie tabel 6, pagina 28), naast de algemeen geldende voorschriften in bijlage 3 t/m 6 van de Model-bouwverordening, aan de gebruiksvergunning slechts voorwaarden verbinden in het belang van het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar en het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand. Hieronder is aangegeven op welke onderwerpen deze voorwaarden betrekking kunnen hebben.

Onderwerpen voorwaarden gebruiksvergunning

- Stoffering en versiering;
- Uitgangen en vluchtwegen;
- Installaties;
- Standbouw, podia, kramen e.d.;
- Verbrandingsmotoren;
- Verbod voor open vuur en vuurwerk;
- Bewaking en controle;
- Ventilatie en werkzaamheden;
- Brandbare, brandbevorderende en bij brand gevaar opleverende stoffen;
- Opstellingsplannen;
- Afval;
- Doorlopend toezicht;
- Brandveiligheidsinstructie en ontruimingsplan uitgaande van de bestaande interne organisatie;
- Het maximaal toelaatbare aantal personen in een ruimte van een gebouw of in een gebouw met het oog op de brandveiligheid;
- De plaats van, alsmede het aantal en het type draagbare blustoestellen en/of minihaspels.

Richtlijnen voor het gemeentelijke beleid worden gegeven in de 'Handreiking brandpreventiebeleid bestaande bouw'. De bestaande 'Handreiking brandveiligheid bestaande bouw' sluit niet goed aan op de huidige regelgeving en moet worden herzien.

5.4 Te verwachten ontwikkelingen in de bouwregelgeving

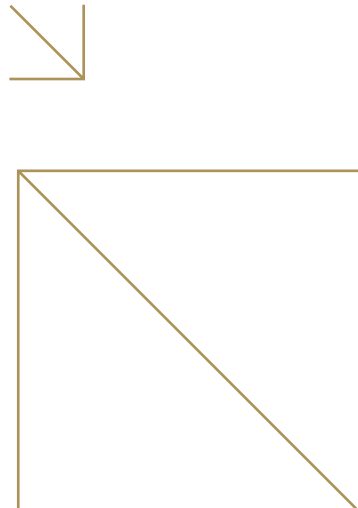
Pakket 2005

- Wijziging Woningwet: verhelderen aanschrijvingsinstrumentarium en het creëren sancties voor inspectie en basis voor handhavingbeleidsplan (VROM)
- 10e Wijziging Model-bouwverordening (VNG)

Pakket 2006 en verder

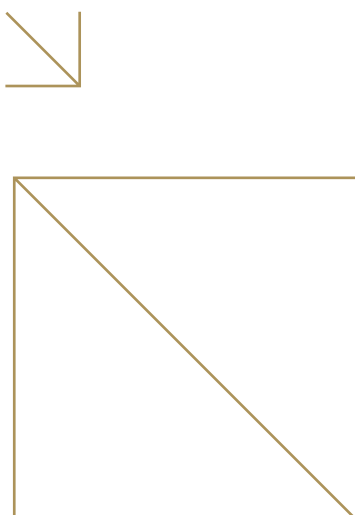
- Uniformering gebruikseisen uit de gemeentelijke bouwverordeningen (VROM)
- Normalisatie opvang- en doorstroomcapaciteit (NEN) waarna mogelijk aanwijzing in het Bouwbesluit 2003 volgt (VROM)
- Onderzoeken mogelijkheid bezettingsgraadklasse groter dan B1 (VROM)
- Onderzoek grote brandcompartimenten gericht op verduidelijking eisen van het Bouwbesluit (VROM)
- Onderzoek beheersbaarheid van brand (BZK)
- Onderzoek naar de mogelijkheid om te komen tot een richtlijn voor bouwwerken die hoger zijn dan 70 meter (SBR)
- Implementatie EU-richtlijn tunnelveiligheid (V&W)

Actuele informatie over deze onderwerpen zal te vinden zijn op: www.vrom.nl


Tabel 3: Inhoudsopgave MG 2003-19

Hoofdstuk	Titel
1.	Inleiding
2.	Prestatie-eisen voor de utiliteitsbouw in het Bouwbesluit 2003
3.	Toepassing van de bezettingsgraadklassen het Bouwbesluit 2003
3.1	- Nieuwbouw
3.1.1	- Toegestane bezettingsgraadklasse
3.1.2	- Bandbreedtes binnen de bezettingsgraadklassen
3.1.3	- Totale vrije doorgang van toegangen
3.1.4	- Eisen bij een bezetting boven het maximum van bezettingsgraadklasse B1
3.1.5	- Betekenis van de 'rekenwaarde'
3.2	- Bestaande bouwwerken
3.2.1	- Voorschriften voor bestaande bouw in het Bouwbesluit 2003
3.2.2	- Doorwerking nieuwbouwvoorschriften naar bestaande bouw
4	Aanschrijving op grond van de Woningwet t.a.v. de eisen in het Bouwbesluit 2003
4.1	- Aanschrijving wegens strijd met de voorschriften voor bestaande bouw
4.2	- Aanschrijving wegens strijd met de nieuwbouwvoorschriften (het treffen van noodzakelijke voorzieningen)
5	Gebruiksvergunning
5.1	- Gebruiksfunctie gebouwd volgens de eisen van het Bouwbesluit 2003
5.2	- Gebruiksfunctie gebouwd volgens de eisen van het oude Bouwbesluit of eerder
5.3	- Verdere voorwaarden en uitzonderingen
5.3.1	- Gebruik conform gebruiksfunctie
5.3.2	- Wijziging van gebruiksfunctie
5.3.3	- Wijziging van bezetting
6	Relatie het Bouwbesluit 2003, gebruiksvoorschriften en aanschrijfinstrumentarium
7	Beperking geldigheidsduur gebruiksvergunning

Tabel 4: Relatie (bouw)regelgeving met de MG 2003-19		
Onderwerp	Inhoud	Relatie MG 2003-19
Woningwet		
2	Aansturing van het Bouwbesluit 2003 voor nieuw te bouwen en bestaande bouwwerken.	4.2
4	Geeft aan dat het Bouwbesluit 2003 geldt voor de staat van een bouwwerk en het bouwen van een bouwwerk.	2/3.2.2
8	Plicht voor gemeenten om een bouwverordening op te stellen en de zaken die daarin geregeld moeten en mogen zijn.	5
17 lid 1	Aanschrijving wegens strijd met de voorschriften voor bestaande bouw of de nieuwbouwvoorschriften.	3.2.2/4.1/4.2
17 lid 3	Aanschrijving wegens strijd met de bouwverordening	5.3.1/5.3.3
17 lid 4	Mogelijkheid voor gemeenten om gebruik van gebouw te laten staken.	5.3.1/5.3.3
21	Plicht tot het voldoen aan een aanschrijving.	4.1
107	Strafbaarstelling bij het niet voldoen van een aanschrijving door hechtenis of een geldboete.	4.1
Het Bouwbesluit 2003		
1.5	Gelijkwaardigheidsbepaling	3.1.4
1.1 lid 6	Bevat de tabel met bezettingsgraadklassen.	3.1
2.145 lid 1	Functionele eis voor het vluchten uit een rookcompartiment en sub-brandcompartiment.	3.1.4
2.145 lid 2	Aansturing tabel 2.145.1 en 2.145.2 waarin is aangegeven welke prestatie-eisen voor een gebruiksfunctie gelden om te voldoen aan de functionele eis.	3.1.4
2.146 lid 8	Bepaling vrije doorgang toegang verblijfsgebied/verblijfsruimte.	3.1.3/3.1.4
2.146 lid 9	Draairichting deur toegang verblijfsgebied/verblijfsruimte	3.1.4
2.148 lid 3	Bepaling vrije doorgang toegang rookcompartiment.	3.1.3/3.1.4
2.148 lid 4	Draairichting deur toegang rookcompartiment.	3.1.4
Gemeentewet		
125	Toepassing bestuursdwang bij het niet nakomen van een aanschrijving.	4.1
Algemene wet bestuursrecht		4.1
5.32	Toepassing last met een dwangsom bij het niet nakomen van een aanschrijving.	



Tabel 5: Overzicht voorschriften die zijn gerelateerd aan de bezettingsgraadklasse

Veiligheid	Afmetingen van een trap (kolom A of kolom B) Aanwezigheid van noodverlichting Aantal toegangen Breedte van de vrije doorgang van een toegang Draairichting van een deur van een toegang Loopafstanden Het mogen samenvallen van twee vluchtroutes
Gezondheid	Luchtverversing capaciteit verblijfsgebied/-ruimte
Bruikbaarheid	Aantal toiletruimten Oppervlakte aan stallingsruimte voor fietsen



Tabel 6: Algemeen geldende gebruiksvoorschriften Model-bouwverordening met betrekking op brandveiligheid

Onderwerp	Omschrijving	Verwijzing naar bijlage
6.2	Het voorkomen van brand en het beperken van brand en brandgevaar	
6.2.1	<i>Gebruikseisen voor bouwwerken</i>	
6.2.1 lid 1	- Er moet worden voldaan aan de algemeen geldende eisen in bijlage 3 van de Model-bouwverordening.	3
6.2.1 lid 2	- Er moet worden voldaan aan de algemeen geldende eisen in bijlage 4 van de Model-bouwverordening (voor bepaalde type bouwwerken).	4
6.2.1 lid 3	- Vrijstellingsbevoegdheid gemeente voor artikelen in bijlage 3.	3
6.2.2	<i>Verbod stoffen aanwezig te hebben.</i>	
6.2.2 lid 1	- Verbod voor brandgevaarlijke stoffen (omschreven in Regeling Bouwbesluit 2003).	
6.2.2 lid 2	- Uitzonderingen op lid 1 voor bepaalde hoeveelheden brandgevaarlijke stoffen.	5
6.2.2 lid 3	- Wijze van berekenen van de inhoud van vaatwerken.	
6.2.3	Wijze van opslag van stoffen als bedoeld in Regeling Bouwbesluit 2003	6
6.3	Het bestrijden van brand en het voorkomen van ongevallen bij brand	
6.3.1	Eis voor het gereed houden van bluswaterwinplaats.	
6.3.2	Eisen voor voorkomen van de belemmering van het gebruik en zichtbaarheid van brandmeld- en ontruimingsalarminstallaties en middelen een voorzieningen tot ontvluchting van personen en dieren bij brand.	

Bijlage 6.

Procedure bezwaar en beroep

Inleiding

Er staan voor de burger vele wegen open om bezwaar te maken of in beroep te gaan als hij meent dat de overheid onrechtmatig of onbehoorlijk jegens hem heeft gehandeld. Over het algemeen gaat het dan om zaken waarin Burgemeester en Wethouders (B&W) beslissingsbevoegdheid hebben. De procedures die daarvoor kunnen worden gevolgd staan in het algemeen in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Beslissingen en andere handelingen van de overheid worden in de regel door de bestuursrechter behandeld. Alleen belanghebbenden kunnen bezwaar en beroep instellen. Dit kan dus de aanvrager van een gebruiksvergunning zijn indien de gebruiksvergunning is geweigerd of indien deze het niet eens is met de gestelde voorwaarden. Maar ook andere belanghebbenden, derden, kunnen bezwaar maken tegen een verleende gebruiksvergunning. Wie geen belang aannemelijk kan maken wordt niet ontvankelijk verklaard en het beroep wordt niet in behandeling genomen.

Relevante definities

Een gebruiksvergunning en een aanschrijving zijn volgens de AWB zowel een besluit als een beschikking:

- Besluit = een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling;
- Beschikking = een besluit dat niet van algemene strekking is, met inbegrip van de afwijzing van een aanvraag daarvan.

Rechtsmiddelen en volgorde van rechtsgang

In het kader van een gebruiksvergunning of een aanschrijving zijn de rechtsmiddelen 'bezwaar' en 'beroep'. Het stelsel van rechtsbescherming kan op hoofdlijnen worden samengevat:

- Tegen besluiten staat beroep open bij een administratieve rechter.
- Beroep op een administratieve rechter kan pas worden ingesteld nadat bezwaar is gemaakt bij het orgaan dat de beschikking heeft gegeven (in dit geval meestal B&W).
- De bevoegde administratieve rechter is in het algemeen de rechtbank.
- Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Termijnen

Voor het kenbaar maken van bezwaar en beroep gelden de volgende termijnen:

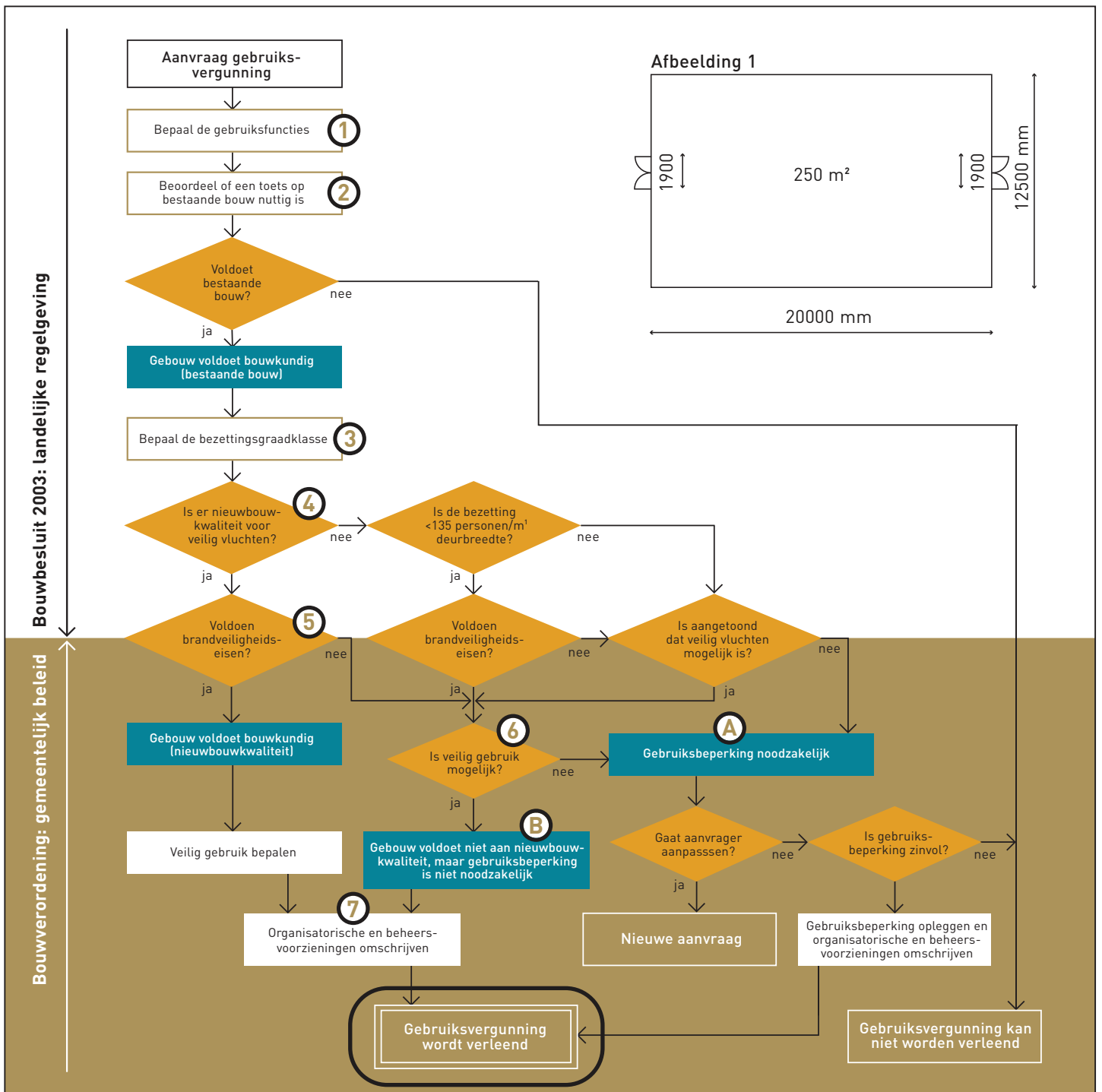
- Binnen 6 weken na de datum van de beschikking moet een bezwaarschrift zijn ingediend bij B&W.
- B&W moeten binnen 6 weken hun beschikking heroverwegen; werkt de gemeente met een bezwarencommissie, dan is die termijn maximaal 10 weken.
- Duurt de behandeling langer, of is de bezwaarde het niet eens met de beslissing, dan kan deze binnen 6 weken in beroep gaan bij de rechtbank. Op de termijnen die dan gelden wordt hier niet nader ingegaan.

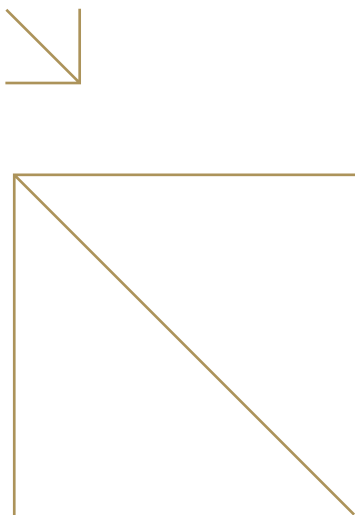
Schorsing

Het instellen van bezwaar en beroep heeft geen schorsende werking op het genomen besluit. Eventueel kan een voorlopige voorziening (schorsing) worden aangevraagd bij de President van de rechtbank.

Bijlage 7.

Voorbeeld: Discotheek in bestaand pand





7.1 Omschrijving situatie

Voorbeeld: Discotheek in een bestaand pand

Kenmerk: Bezettingsgraadklasse hoger dan B1

Voor een bestaande discotheek wordt een gebruiksvergunning aangevraagd. Het betreft een pand met één bouwlaag met een gebruiksoppervlakte van 250 m² en ieder weekend ca. 510 bezoekers per avond.

De voorwaarden die genoemd zijn in dit voorbeeld, zijn niet algemeen toepasbaar, maar hebben slechts betrekking op het voorbeeld zelf.

7.2 Aanvraag gebruiksvergunning

Uitgangspunten:

- Zie Afbeelding 1
- Gebruiksfunctie = bijeenkomstfunctie
- Aangevraagde aantal personen = 510
- Verblijfsruimte = 250 m²
- Rookcompartiment = 250 m²
- Vrije doorgang toegangen = 2 x 1,9 = 3,8 m¹

7.3 Uitwerking volgens schema

Bepaal de gebruiksfuncties (1)

Het gehele gebouw wordt aangemerkt als bijeenkomstfunctie.

Beoordeel of toets op bestaande bouw nuttig is/voldoet bestaande bouw? (2)

Gesteld wordt dat het gebouw voldoet aan de eisen voor bestaande bouw. Dit betekent dat het gebouw voor wat betreft de brandveiligheid in gebruik kan blijven.

Bepaal de bezettingsgraadklasse (3)

De minimumeisen voor de bestaande bouw zijn in grote lijnen gebaseerd op de laagste bezettingsgraadklasse die voor de desbetreffende gebruiksfunctie is toegestaan volgens de nieuwbouweisen (voor bijeenkomstfunctie: B3). Dit gebouw wordt nu veel intensiever gebruikt. Daarom kan de gemeente bij de beoordeling van het brandveilig gebruik van het gebouw rekening houden met dit grotere aantal personen en uitgaan van een hoger niveau. Dit hogere niveau kan worden afgeleid van de grenswaarden van de bezettingsgraadklasse. Een prak-

tische werkwijze is om te beoordelen of het gebouw nieuwbouwkwaliteit heeft. Daarvoor moet eerst de bezettingsgraadklasse worden bepaald.

Aan de hand van Tabel 1 van het Bouwbesluit 2003 kan de bezettingsgraadklasse als volgt worden bepaald:

- Verblijfsruimte-niveau: $250/510 = 0,49$ m² per persoon (bezettingsgraadklasse > B1)
- Rookcompartiment-niveau: $250/510 = 0,49$ m² per persoon (bezettingsgraadklasse > B1).

De bezetting is hoger dan de bovengrens van bezettingsgraadklasse B1.

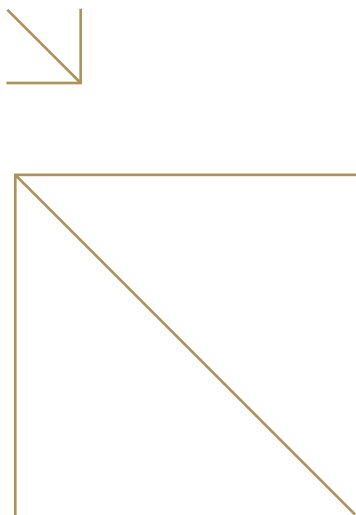
Is er nieuwbouwkwaliteit voor veilig vluchten? (4)

Om te beoordelen of het gebouw nieuwbouwkwaliteit heeft voor het veilig ontvluchten, wordt het gebouw getoetst aan de eisen in het Bouwbesluit 2003 voor nieuw te bouwen bouwwerken. Eerst wordt een toets uitgevoerd aan de voorschriften die afhankelijk zijn van de bezettingsgraadklasse. Aangezien er in het Bouwbesluit 2003 geen prestatie-eisen zijn gegeven voor bouwwerken met een zwaardere bezettingsgraadklasse dan B1, zal op een andere wijze invulling gegeven moeten worden aan de functionele eisen van de voorschriften. Er zal door de aanvrager om bouwvergunning een maatwerkoplossing moeten worden aangedragen die door de gemeente wordt beoordeeld (vergelijkbaar met een gelijkwaardige oplossing).

Handvatten voor het aantonen dat wordt voldaan aan de functionele eis

Dat het aantal aangevraagde personen niet valt binnen bezettingsgraadklasse B1, behoeft niet per definitie een reden te zijn om de aangevraagde 510 personen in deze concrete situatie niet toe te staan. Bij het accepteren van een maatwerkoplossing kan de grenswaarde van bezettingsgraadklasse B1 als referentie-niveau worden aangehouden.

Een praktisch uitgangspunt is een vergelijking van de concrete situatie met de nieuwbouweisen voor bezettingsgraadklasse B1. In schema 1 (op pagina 33) is dit voor de vrije doorgang uitgewerkt. Aangezien het rookcompartiment tevens verblijfsruimte is geldt altijd de zwaarste eis. Het aantal personen op basis van de indeling in rookcompartimenten is maatgevend. Dit betekent een maximum van 312 personen. Uitgaande van de vereiste vrije doorgang van 2,3 m¹ (stap 4 van schema 1) betekent dit



$312/2,3 = 135$ personen per m^1 uitgang per minuut. Vervolgens zou het mogelijk kunnen zijn de eisen voor B1 evenredig op te hogen. De aanvrager wil 510 in plaats van 312 personen toelaten. Om deze toe te laten kan de voor de 312 personen voorgeschreven deurbreedte (2,3 m; zie stap 4 en 5 van schema 1) evenredig worden opgehoogd tot $2,30 \times (510:312) = 3,76 m^1$. Teruggerekend betekent dat er in een dergelijke situatie $510/3,76 = 135$ personen per m^1 uitgang per minuut kunnen vluchten. Dit is de maximale waarde die kan voorkomen, zonder dat dit strijd oplevert met de voorschriften uit het Bouwbesluit 2003.

Beoordeling overige aspecten met betrekking tot veilig vluchten

Het Bouwbesluit 2003 stelt op een aantal plaatsen prestatie-eisen die afhankelijk zijn van de bezettingsgraadklasse (zoals maximale loopafstanden en draairichting van deuren). Wanneer overwogen wordt een groter aantal personen toe te laten, zoals in dit voorbeeld, moet in werkelijkheid ook op al deze andere aspecten beoordeeld worden of voldaan wordt aan de functionele eisen op die aspecten.

Als voorbeeld kan voor veilig vluchten worden gedacht aan de maximale loopafstand van 30 m¹ die bij nieuwbouw voor bezettingsgraadklasse B1 t/m B3 is toegestaan (ervan uitgaande dat in deze concrete bestaande situatie in het kader van een maatwerkoplossing deze loopafstand is gehanteerd). Het Bouwbesluit 2003 gaat uit van een ontvluchtingsnelheid van 1 m/s. Hierop is bijvoorbeeld de maximale loopafstand van 30 m¹ bij bezettingsgraadklasse B1 t/m B3 gebaseerd (maximaal 30 seconden vluchten door de rook met een snelheid van 1 m/s). Is de bezettingsgraadklasse echter > B1 (dat wil zeggen $\leq 0,8 m^2$ gebruiksoppervlakte per persoon en $\leq 0,5 m^2$ oppervlakte aan verblijfsgebied/verblijfsruimte per persoon), dan wordt een vluchtsnelheid van 1 m/s mogelijk niet gerealiseerd.

Daarom zal in dergelijke gevallen door middel van een berekening van de doorstroomcapaciteit ook moeten worden gecontroleerd hoeveel tijd de personen nodig hebben om te vluchten, waarbij maximaal 30 seconden door de rook mag te worden gevlucht, hetgeen in ongunstige situaties mogelijk tot een beperktere toegestane loopafstand kan leiden.

Geconcludeerd kan worden dat het gebouw nieuwbouwkwaliteit heeft op een gelijkwaardige wijze als de wetgever met de voorschriften heeft beoogd.

Voldoen brandveiligheidseisen? (5)

Vervolgens wordt getoetst of aan de overige nieuwbouweisen voor de brandveiligheid wordt voldaan. Deze zijn te vinden in het Bouwbesluit 2003 en de gemeentelijke bouwverordening (brandveiligheidseisen in hoofdstuk 2 met betrekking tot brandmeldinstallaties, ontruimingsalarminstallaties en vluchtroute-aanduiding; alsmede de algemeen geldende gebruikseisen die in hoofdstuk 6 zijn aangestuurd zoals bijlage 3 en 4).

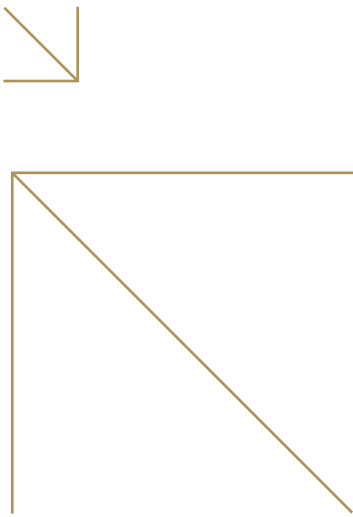
In de praktijk zal het regelmatig kunnen voorkomen dat een bestaand gebouw niet op alle punten voldoet. Dit hoeft niet te leiden tot afwijzing van de aanvraag. Alleen als er sprake is van een afwijking van de algemeen geldende voorschriften uit o.a. hoofdstuk 2 en bijlage 3 en 4 van de Model-bouwverordening moet de aanvraag worden afgewezen, omdat dan ook niet wordt voldaan aan de eisen voor een bestaand gebouw. De eigenaar kan dan ook worden aangeschreven. In dit voorbeeld is dit niet het geval. Er is echter wel een ander knelpunt. In dit voorbeeld gaan we er van uit dat de wandafwerking niet voldoet aan klasse 4 volgens NEN 6065. Dit betekent dat niet vastgesteld kan worden dat het gebouw 'nieuwbouwkwaliteit' heeft.

Is veilig gebruik mogelijk? (6)

Het beoogde gebruik betekent dat een groot aantal personen per m^1 deurbreedte aanwezig is. De gemeente moet nu, op basis van een integrale afweging van de brandveiligheid in deze concrete situatie, tot het oordeel komen hoe deze situatie voldoende veilig kan zijn. Dit oordeel hangt mede af van de volgende beoordelingsaspecten:

- Zelfredzaamheid van de personen;
- Ligging van het gebouw;
- Eigenschappen van de ruimte (overzichtelijkheid, hoogte in verband met mogelijke rookbuffering);
- Aanwezigheid van installaties zoals rook- en warmteafvoer, sprinkler, brandmeldinstallatie.

Mocht in een concrete situatie bijvoorbeeld sprake zijn van een ongunstige combinatie van factoren, dan kan dit voor de gemeente aanleiding zijn tot het terugbrengen van het aantal personen tot minder dan 135 personen per m^1 uitgang per minuut (A). Denk bijvoorbeeld aan disco-bezoekers onder



invloed, in een onoverzichtelijke, donkere en lage ruimte met een ongunstige positionering van de toegangen (bijvoorbeeld vlak naast elkaar).

Mocht in een concrete situatie sprake zijn van een gunstige combinatie van factoren, dan kan sprake zijn van een veilige situatie **(B)**. Zelfs een groter toelaatbaar aantal personen is denkbaar. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een langere vluchttijd kan worden toegestaan bijvoorbeeld door de aanwezigheid van een RWA-installatie, waardoor alsnog ten minste dezelfde mate van (brand)veiligheid zal worden bereikt.

Op dit gebied bestaat er gemeentelijke beleidsvrijheid (zie ook hoofdstuk 2), zodat ingespeeld kan worden op de concrete, lokale situaties. De gekozen oplossingen staan niet op zichzelf; het is het product van de integrale afweging van de brandveiligheid. Wij gaan er vanuit in dit voorbeeld dat op basis van de integrale afweging geconcludeerd wordt dat het gebouw niet op alle onderdelen nieuwbouwkwaliteit heeft, maar dat een gebruiksbeperking niet noodzakelijk is.

Organisatorische en beheersvoorzieningen omschrijven **(7)**

Veilig gebruik is mogelijk door in de gebruiksvergunning nadere

gebruiksvoorschriften te formuleren die moeten leiden tot een brandveilig gebruik. In artikel 6.1.1 lid 2 van de bouwverordening is aangegeven voor welke onderdelen gebruiksvoorschriften mogen worden gegeven. Dit zijn met name voorschriften die betrekking hebben op de organisatie en het beheer van het gebouw. Deze worden vastgelegd in de gebruiksvergunning.

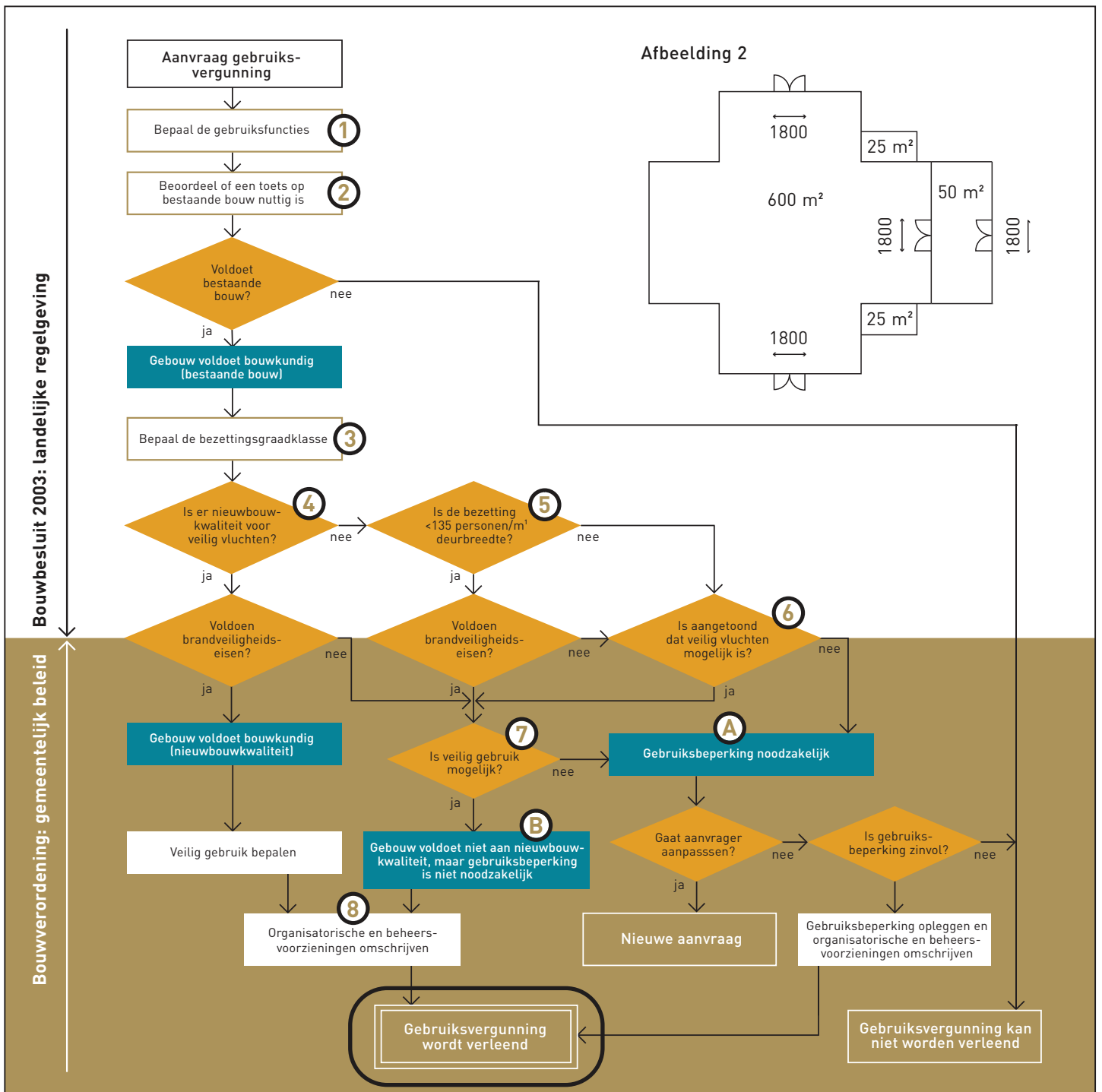
Schema 1:

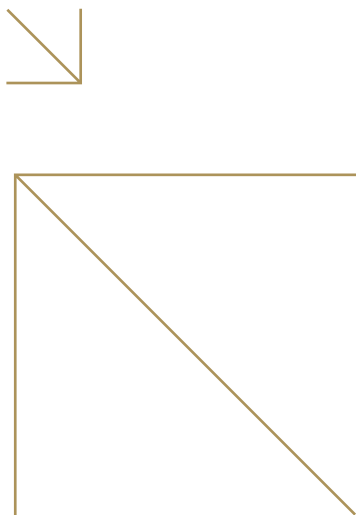
1.	Indeling in rookcompartimenten en verblijfsruimten	Het rookcompartiment is tevens verblijfsruimte. De oppervlakte is 250 m ² .
2.	Bepaling vereiste vrije doorgang verblijfsruimte.	De vereiste vrije doorgang moet volgens artikel 2.146 lid 8 bij bezettingsgraad klasse B1 minimaal 250 x 13,75 = 3438 mm zijn. Hieraan wordt voldaan.
3.	Bepaling aantal toelaatbare personen voor de verblijfsruimte.	Op basis van stap 2 mogen bij bezettingsgraadklasse B1 maximaal $250/0,5 = 500$ personen worden toegelaten (de exacte bovengrens van B1 staat echter niet een waarde gelijk aan 0,5 toe, in dit geval zal deze dus moeten worden afgerond naar 499 personen).
4.	Bepaling vereiste vrije doorgang rookcompartiment.	De vereiste vrije doorgang moet volgens artikel 2.148 lid 3 bij bezettingsgraadklasse B1 minimaal 250 x 9,2 = 2300 mm zijn. Hieraan wordt voldaan.
5.	Bepaling aantal toelaatbare personen voor het rookcompartiment.	Op basis van stap 4 mogen bij bezettingsgraadklasse B1 maximaal $250/0,8 = 312$ personen worden toegelaten.

Bijlage 8.

Voorbeeld:

Monumentale kerk





8.1 Omschrijving situatie

Voorbeeld: Monumentale kerk

Kenmerk: Bezettingsgraadklasse B1

Voor een bestaande monumentale kerk wordt een gebruiksvergunning aangevraagd. De kerk heeft een gebruiksoppervlakte van 700 m² en wordt iedere zondag door 700 bezoekers bezocht. Gezien het monumentale karakter mogen aan de kerk geen bouwkundige en slechts beperkt installatietechnische aanpassingen worden gedaan. De kerk heeft een inwendige hoogte van 15 m¹.

De voorwaarden die genoemd zijn in dit voorbeeld, zijn niet algemeen toepasbaar, maar hebben slechts betrekking op het voorbeeld zelf.

8.2 Aanvraag gebruiksvergunning

Uitgangspunten:

- Zie Afbeelding 2
- Gebruiksfunctie = bijeenkomstfunctie
- Vrije doorgang toegangen = 3 x 1,8 m
- Aangevraagd aantal personen = 700
- Verblijfsruimte = 600 m²
- Rookcompartiment = 700 m²

8.3 Uitwerking volgens schema

Bepaal de gebruiksfunctie (1)

De kerk wordt aangemerkt als bijeenkomstfunctie.

Beoordeel of toets op bestaande bouw nuttig is/voldoet bestaande bouw? (2)

Gesteld wordt dat het gebouw voldoet aan de eisen voor bestaande bouw. Dit betekent dat het gebouw voor wat betreft de brandveiligheid in gebruik kan blijven.

Bepaal de bezettingsgraadklasse (3)

De minimumeisen voor de bestaande bouw zijn in grote lijnen gebaseerd op de laagste bezettingsgraadklasse die voor de desbetreffende gebruiksfunctie is toegestaan volgens de nieuwbouweisen (voor bijeenkomstfunctie: B3). Dit gebouw wordt nu veel intensiever gebruikt. Daarom kan de gemeente bij de beoordeling van het brandveilig gebruik van het gebouw

rekening houden met dit grotere aantal personen en uitgaan van een hoger niveau. Dit hogere niveau kan worden afgeleid van de grenswaarden van de bezettingsgraadklasse. Een praktische werkwijze is om te beoordelen of het gebouw nieuwbouwkwaliteit heeft. Daarvoor moet eerst de bezettingsgraadklasse worden bepaald.

Aan de hand van Tabel 1 van het Bouwbesluit 2003 kan de bezettingsgraadklasse als volgt worden bepaald:

- Verblijfsruimte-niveau: $600/700 = 0,85$ m² per persoon (bezettingsgraadklasse B1).
- Rookcompartiment-niveau: $700/700 = 1,00$ m² per persoon (bezettingsgraadklasse B1).

Is er nieuwbouwkwaliteit voor veilig vluchten? (4)

Om te beoordelen of het gebouw nieuwbouwkwaliteit voor het veilig ontvluchten heeft, wordt het gebouw getoetst aan de eisen in het Bouwbesluit 2003 voor nieuw te bouwen bouwwerken. Eerst wordt een toets uitgevoerd aan de voorschriften die afhankelijk zijn van de bezettingsgraadklasse. Als voorbeeld volgt hierna de toetsing van de vrije doorgang van de toegangen en de draairichting van de deuren. (Zie Schema 2; pagina 36).

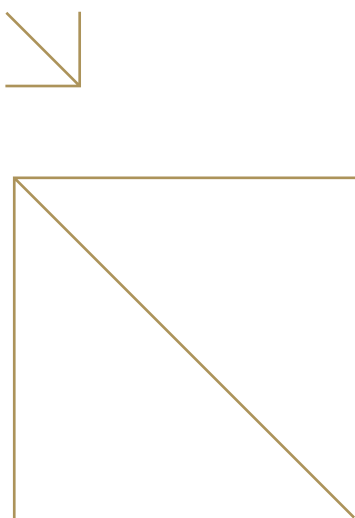
De aanwezige deurbreedte is zowel bij beoordeling op verblijfsruimte-niveau als bij beoordeling op rookcompartiment-niveau onvoldoende. Hieruit wordt geconcludeerd dat er in dit geval geen sprake is van 'nieuwbouwkwaliteit' voor veilig vluchten.

Het Bouwbesluit 2003 stelt op een aantal plaatsen prestatie-eisen die afhankelijk zijn van de bezettingsgraadklasse, zoals maximale loopafstanden. In dit voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat het gebouw op deze overige aspecten nieuwbouwkwaliteit heeft.

Is de bezetting < 135 personen/m¹ deurbreedte? (5)

Het aangevraagde aantal personen zou neerkomen op 130 personen ($700/5,4$) per m¹ deurbreedte. De aangevraagde bezetting lijkt daarom kleiner dan 135 personen per m¹ toegangsbreedte. Er zijn echter twee deuren van de toegangen die tegen de vluchtrichting indraaien. Daarom wordt dit aspect nader beoordeeld.

In gebouwen zoals monumentale kerken komt het regelmatig voor dat er deuren tegen de vluchtrichting in draaien. In dit voorbeeld is dat ook het geval, zie hiervoor afbeelding 2.



Schema 2:

1.	Indeling in rookcompartimenten en verblijfsruimten	- De gebruiksoppervlakte van het rookcompartiment = 700 m ² . - De oppervlakte van de verblijfsruimte (kerkzaal) = 600 m ² .
2.	Bepaling vereiste vrije doorgang verblijfsruimte.	- De vereiste vrije doorgang moet volgens artikel 2.146 lid 8 bij bezettingsgraadklasse B1 minimaal 600 x 13,75 = 8250 mm zijn. Er is een vrije doorgang van 3 x 1800 = 5400 mm aanwezig. Dit is derhalve onvoldoende
3.	Bepaling aantal toelaatbare personen voor de verblijfsruimte.	- Op basis van bezettingsgraadklasse B1 zouden maximaal 600/0,5 = 1200 (afgerond: 1199) personen kunnen worden toegelaten, mits de deurbreedte voldoende zou zijn; zie ook stap 4 en 5.
4.	Bepaling vereiste vrije doorgang rookcompartiment.	- De vereiste vrije doorgang moet volgens artikel 2.148 lid 3 bij bezettingsgraadklasse B1 minimaal 700 x 9,2 = 6440 mm zijn. Er is een vrije doorgang van 3 x 1800 = 5400 mm aanwezig. Dit is derhalve onvoldoende.
5.	Bepaling aantal toelaatbare personen voor het rookcompartiment.	- Op basis van bezettingsgraadklasse B1 kunnen maximaal 700/0,8 = 875 (afgerond: 874) personen worden toegelaten, mits de deurbreedte voldoende zou zijn. Dit is meer dan de aangevraagde 700 personen.

Voor de beoordeling wordt de volgende benadering gehanteerd:

- Bepaling van de maximale oppervlakte en daarmee het maximaal aantal personen dat op de deuren zijn aangewezen die tegen de vluchtrichting in draait (volgens de prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2003.)
- Het resterende aantal personen wordt vervolgens verdeeld over de overige deuren die wel in de vluchtrichting draaien. (Zie Schema 3).

De uitgangspunten worden nu als volgt aangehouden:

- Het aantal personen dat is aangewezen op de deuren die tegen de vluchtrichting indraaien, is maximaal 37.
- Het aantal personen dat op de overige deuren is aangewezen is $700 - 37 = 663$.

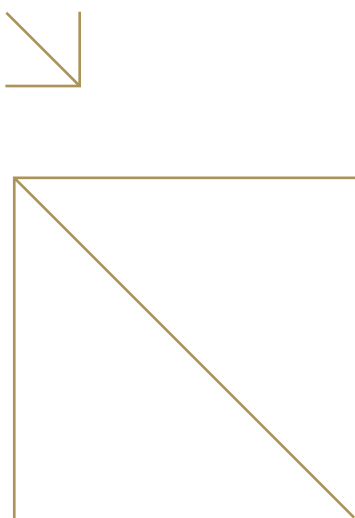
De totale breedte van de vrije doorgang van de toegangen die wel in de vluchtrichting draaien is $1,8 \times 2 = 3,6$ m¹. Het aantal personen dat per minuut door 1 m¹ deurbreedte moet vluchten is dan $663/3,6 = 184$ personen per m¹. Dit aantal is meer dan 135 personen per m¹.

Is aangetoond dat veilig vluchten mogelijk is? (6)

Om als gemeente toch over te kunnen gaan tot verlening van een gebruiksvergunning zal door de aanvrager op de eerste plaats moeten worden aangetoond dat wordt voldaan aan de functionele eis in artikel 2.150 lid 1 van het Bouwbesluit 2003. Deze luidt als volgt: Een bestaand bouwwerk is zodanig dat een rookcompartiment en een sub-brandcompartiment op veilige wijze kunnen worden verlaten. De prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2003 zijn op deze situatie niet toegesneden. Dit betekent dat een maatwerkoplossing moet worden aangedragen. Er zal moeten worden aangetoond dat het rookcompartiment op veilige wijze kan worden verlaten.

Bij het accepteren van een maatwerkoplossing kunnen de volgende overwegingen een rol spelen:

- Er is sprake van een ruimte met een hoogte van 15 m¹. Bij het ontstaan van een eventuele brand zal de warme rook opstijgen en vanaf het plafond naar beneden zakken. Voordat de rook zich op een hoogte van 2,5 m¹ zal bevinden, is het gebouw mogelijk al grotendeels ontruimd. Dit in afwijking van vele andere bijeenkomstfuncties, waarin de hoogte relatief beperkt zal zijn, waardoor er geen plaats is voor rook



Schema 3:

1.	Indeling in rook compartimenten en verblijfsruimten	- De gebruiksoppervlakte van het rookcompartiment = 700 m ² . - De oppervlakte van de verblijfsruimte (kerkzaal) = 600 m ² .
2.	Beoordeling draairichting deur verblijfsruimte.	- De deur van de toegang van een verblijfsruimte mag volgens artikel 2.146 lid 9 bij bezettingsgraadklasse B1 tegen de vluchtrichting in draaien als de vloeroppervlakte van de verblijfsruimte die op die deur aangewezen is maximaal 20 m ² is.
3.	Beoordeling draairichting deur rookcompartiment	- De deur van de toegang van een rookcompartiment mag volgens artikel 2.148 lid 4 bij bezettingsgraadklasse B1 tegen de vluchtrichting in draaien als de vloeroppervlakte van die verblijfsruimte die op die deur aangewezen is maximaal 30 m ² is.
4.	Vertaling in aantal personen.	- Het aantal personen dat is aangewezen op de deur van de verblijfsruimte die tegen de vluchtrichting in draait mag maximaal $20/0,5 = 39$ zijn (afgerond); - Het aantal personen dat is aangewezen op de deur van het rookcompartiment die tegen de vluchtrichting in draait mag maximaal $30/0,8 = 37$ (afgerond).

buffering en extra ontruimingstijd. De ontruimingstijd in relatie met de mogelijke rookbuffering kan door middel van computerberekeningen worden bepaald. Omdat de beschikbare ontvluchtingstijd langer is, kan bij een bepaalde aanwezige deurbreedte een groter aantal personen veilig vluchten. In het gemeentelijk beleid kan worden vastgelegd dat een berekening in dergelijke situatie vereist wordt.

- Beperkte rookproductie. De vuurbelasting in een monumentale kerk is vaak relatief beperkt, waardoor ook de rookproductie bij een brand beperkt zal zijn, wat een positief effect heeft op de ontvluchtingstijd.

Op grond van deze onderbouwing kan de gemeente tot de conclusie komen dat is aangetoond dat veilig vluchten mogelijk is.

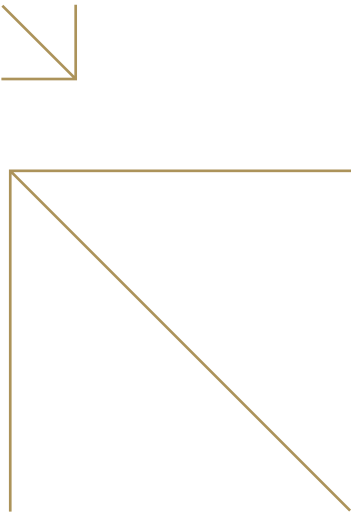
Is veilig gebruik mogelijk? [7]

Er is echter een integrale beoordeling noodzakelijk van alle brandveiligheidseisen. In dit voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat er geen brandslanghaspels in het gebouw aanwezig zijn. Verder wordt ervan uitgegaan dat wel wordt voldaan aan de overige nieuwbouweisen voor de brandveiligheid van Bouwbesluit 2003 en de gemeentelijke bouwverordening (brandveiligheidseisen in hoofdstuk 2 met betrekking tot brandmeld

installaties, ontruimingsalarminstallaties en vluchtroute-aanduiding; alsmede de algemeen geldende gebruikseisen die in hoofdstuk 6 zijn aangestuurd zoals bijlage 3 en 4).

De gemeente zal moeten beoordelen of zonder brandslanghaspels een veilig gebruik van het gebouw mogelijk is. Bij deze beoordeling kunnen o.a. worden meegenomen:

- Zelfredzaamheid van de personen.
- Ligging van het gebouw; hierin speelt o.a. mee of vanaf de toegangen veilig kan worden gevlucht.
- Overzichtelijkheid van de ruimte. In een kerk zijn de kerkgangers normaal gesproken geordend in de kerkbanken waardoor sprake is van een overzichtelijke ruimte. Dit kan een positieve invloed hebben op de ontvluchting van de personen. Dit geldt ook voor personen die verder onbekend zijn met de situatie. Dit in afwijking van vele andere bijeenkomstfuncties, zoals een discotheek of theaterfoyer, waarin bezoekers vaak door elkaar heen staan, waardoor er sprake kan zijn van een onoverzichtelijke situatie.



Komt de gemeente tot de conclusie dat op basis van de voorgaande aspecten geen veilig gebruik mogelijk is, dan is in beginsel een gebruiksbeperking noodzakelijk **(A)**. Komt de gemeente tot de conclusie dat op basis van de voorgaande aspecten veilig gebruik wel mogelijk is, dan kan de gebruiksvergunning worden opgesteld **(B)**. In dit voorbeeld gaan we uit van de laatste situatie, aangezien dit in veel gevallen de praktijk zal zijn.

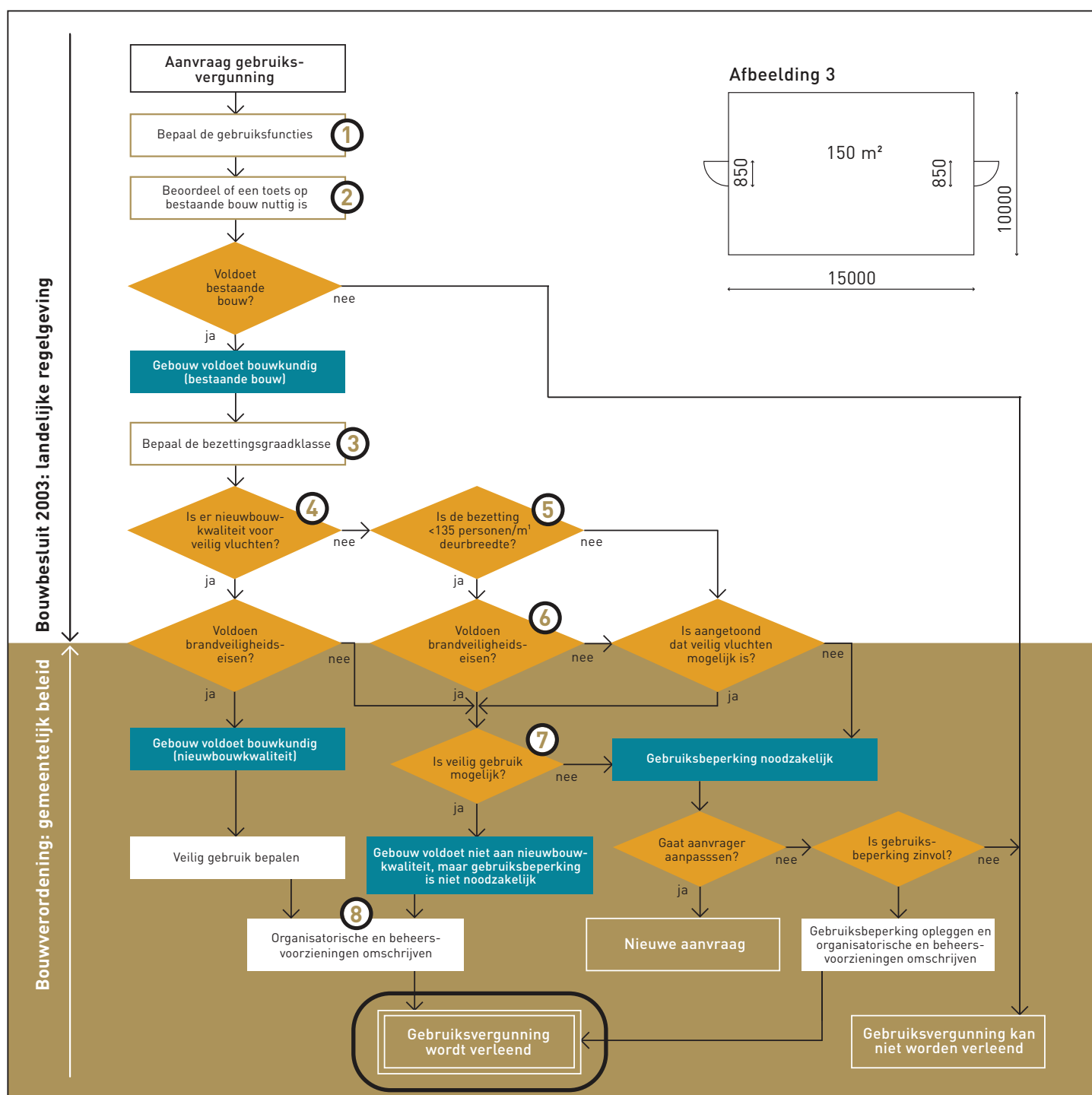
Organisatorische en beheersvoorzieningen omschrijven (8)

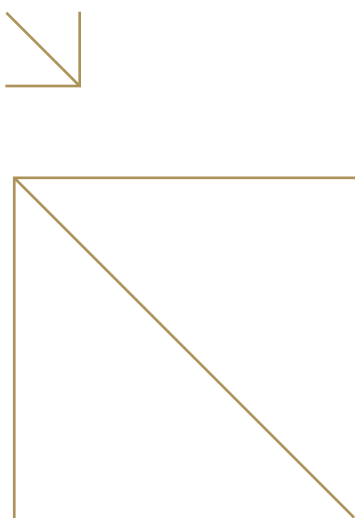
Veilig gebruik is mogelijk door in de gebruiksvergunning nadere gebruiksvoorschriften te formuleren die moeten leiden tot een brandveilig gebruik. In artikel 6.1.1 lid 2 van de bouwverordening is aangegeven voor welke onderdelen gebruiksvoorschriften mogen worden gesteld. Dit zijn met name voorschriften die betrekking hebben op de organisatie en het beheer van het gebouw.



Bijlage 9.

Voorbeeld: Café in nieuwe casco winkelunit





9.1 Omschrijving situatie

Voorbeeld: Café in nieuwe casco winkelunit

Kenmerk: Situatie voldoet niet aan nieuwbouwvoorschriften, wel veilig gebruik mogelijk

Een casco opgeleverde winkel waarvoor de bouwvergunning is aangevraagd met bezettingsgraadklasse B3 wordt verkocht aan een café/restauranthouder. Voor het gebouw wordt een gebruiksvergunning aangevraagd voor 150 personen, wat overeenkomt met bezettingsgraadklasse B1. In dit voorbeeld is uitgangspunt dat ook de gewijzigde situatie voldoet aan de prestatie-eisen van het Bouwbesluit 2003.

De voorwaarden die genoemd zijn in dit voorbeeld, zijn niet algemeen toepasbaar, maar hebben slechts betrekking op het voorbeeld zelf.

9.2 Aanvraag gebruiksvergunning

Uitgangspunten:

- Zie Afbeelding 3
- Gebruiksfunctie = bijeenkomstfunctie
- Aangevraagd aantal personen = 150
- Verblijfsruimte = 150 m²
- Rookcompartiment = 150 m²
- Vrije doorgang toegangen = 2 x 0,85 = 1,7 m¹

9.3 Uitwerking volgens schema

Bepaal de gebruiksfunctie (1)

Het café wordt aangemerkt als bijeenkomstfunctie.

Beoordeel of toets op bestaande bouw nuttig is/voldoet bestaande bouw? (2)

Het betreft nieuw opgeleverde units. Gesteld wordt dat het gebouw voldoet aan de eisen voor bestaande bouw.

Bepaal de bezettingsgraadklasse (3)

In het gebouw is geen sprake van de bezettingsgraadklasse waarvoor bouwvergunning is verleend (B3). Een praktische werkwijze is om te beoordelen of het gebouw nieuwbouwkwaliteit heeft op basis van het beoogde gebruik. Om dit te bepalen moet eerst de werkelijke bezettingsgraadklasse worden vastgesteld.

Aan de hand van Tabel 1 van het Bouwbesluit 2003 kan de bezettingsgraadklasse als volgt worden bepaald:

- Verblijfsruimte-niveau: $150/150 = 1$ m² per persoon (bezettingsgraadklasse B1).
- Rookcompartiment-niveau: $150/150 = 1$ m² per persoon (bezettingsgraadklasse B1).

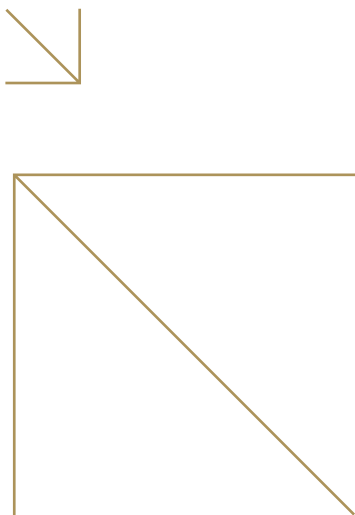
Is er nieuwbouwkwaliteit voor veilig vluchten? (4)

Om te beoordelen of het gebouw nieuwbouwkwaliteit heeft, wordt het gebouw getoetst aan de eisen in het Bouwbesluit 2003 voor nieuw te bouwen bouwwerken. Eerst wordt een toets uitgevoerd aan de voorschriften die afhankelijk zijn van de bezettingsgraadklasse. Het gebouw uit dit voorbeeld voldoet echter niet aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003. Het knelpunt is de vrije doorgang. (Zie schema 4).

Er wordt op verblijfsruimte-niveau niet aan de eisen voldaan; geconcludeerd wordt dat het gebouw voor dit gebruik geen 'nieuwbouwkwaliteit' heeft.

Schema 4:

1.	Indeling in rook compartimenten en verblijfsruimten	De unit bestaat uit één verblijfsruimte van 150 m ² , dat in zijn geheel het rookcompartiment vormt.
2.	Bepaling vereiste vrije doorgang verblijfsruimte.	De vereiste vrije doorgang moet volgens artikel 2.146 lid 8 bij bezettingsgraadklasse B1 minimaal 150 x 13,75 = 2062,5 mm zijn. Er is een vrije doorgang van 2 x 850 = 1700 mm aanwezig. Er wordt niet voldaan.
3.	Bepaling vereiste vrije doorgang rookcompartiment.	De vereiste vrije doorgang moet volgens artikel 2.148 lid 3 bij bezettingsgraadklasse B1 minimaal 150 x 9,2 = 1380 mm zijn. Er is een vrije doorgang van 2 x 850 = 1700 mm aanwezig. De vrije doorgang voor het rookcompartiment is voldoende.



Is de bezetting < 135 personen/m¹ deurbreedte? (5)

Het totaal aantal personen is 150. De aanwezige deurbreedte = 1,7 m¹. Dit betekent een aantal personen van $150/1,7 = 88$ personen per m¹/minuut. Er is hier dus sprake van een situatie waarin niet aan de prestatie-eisen voor nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003 wordt voldaan, maar waarbij het aanwezige aantal personen in de praktijk veilig zal kunnen vluchten.

Voldoen brandveiligheidseisen? (6)

In dit voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat wordt voldaan aan de overige nieuwbouweisen voor de brandveiligheid van het Bouwbesluit 2003 en de gemeentelijke bouwverordening (brandveiligheidseisen in hoofdstuk 2 met betrekking tot brandmeldinstallaties, ontruimings-alarminstallaties en vluchtroute-aanduiding; alsmede de algemeen geldende gebruikseisen die in hoofdstuk 6 zijn aangestuurd zoals bijlage 3 en 4).

Is veilig gebruik mogelijk? (7)

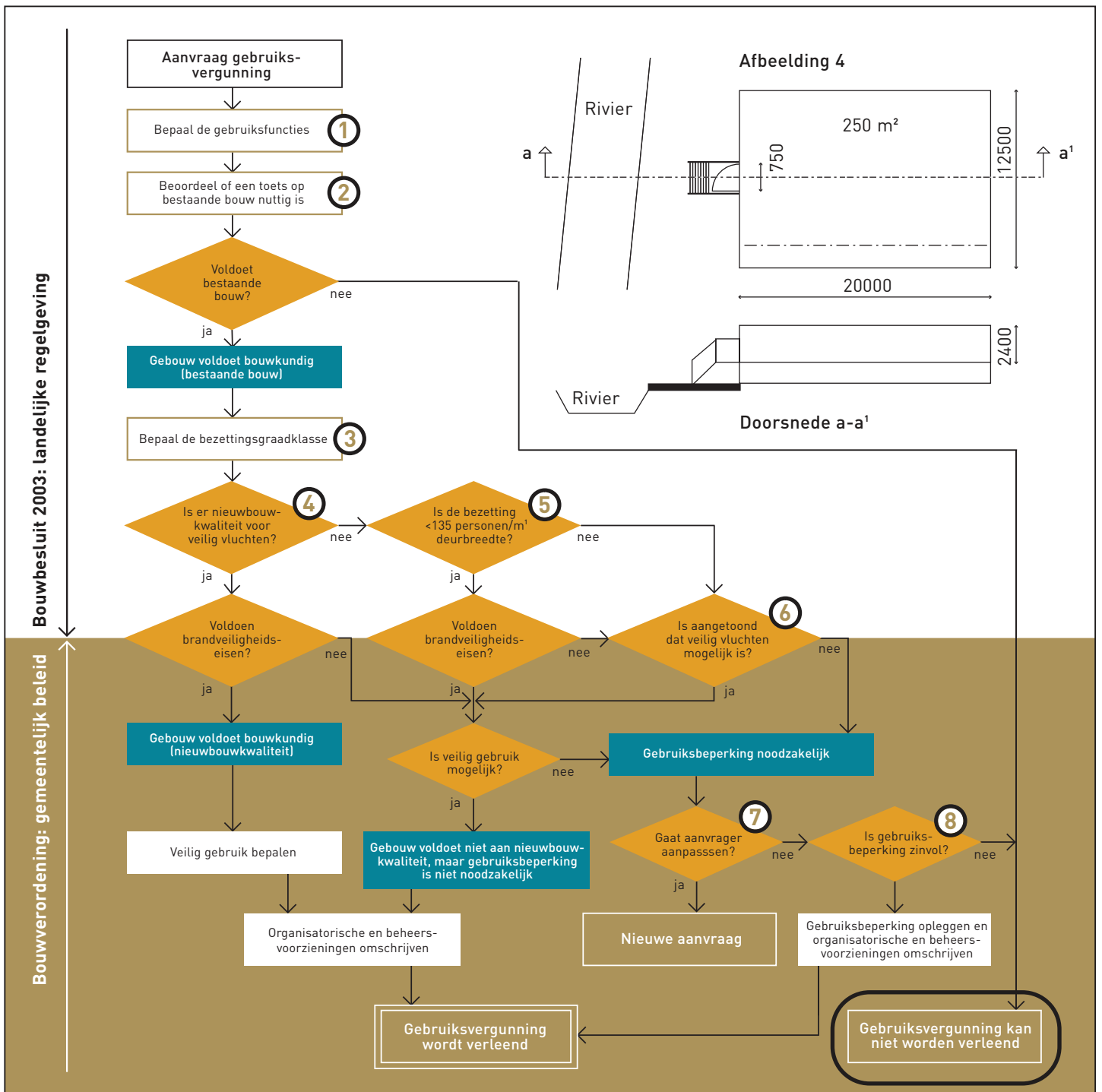
Dat in deze concrete situatie niet wordt voldaan aan het nieuwbouw-niveau, wil nog niet zeggen dat geen veilig gebruik mogelijk is. Een gebruiksbeperking ligt niet voor de hand aangezien het aantal personen per m¹ uitgang zelfs < 90 is. De gemeente zal in dit geval van oordeel zijn dat het niet redelijk is om in deze situatie uit te gaan van de nieuwbouwvoorschriften waardoor de breedte van de uitgangen zou moeten worden vergroot.

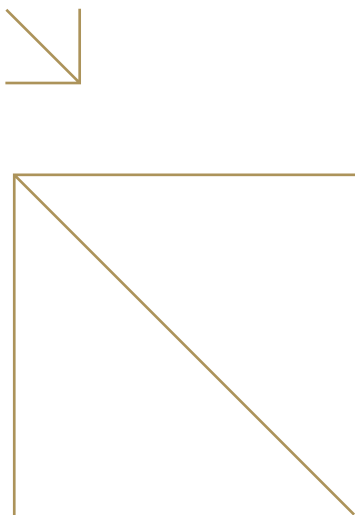
Organisatorische en beheersvoorzieningen omschrijven (8)

Veilig gebruik is mogelijk door in de gebruiksvergunning nadere gebruiksvoorschriften te formuleren die moeten leiden tot een brandveilig gebruik. In artikel 6.1.1 lid 2 van de bouwverordening is aangegeven voor welke onderdelen gebruiksvoorschriften mogen worden gesteld. Dit zijn met name voorschriften die betrekking hebben op de organisatie en het beheer van het gebouw.

Bijlage 10.

Voorbeeld: Collegezaal in monumentaal pand in monumentaal pand





10.1 Omschrijving situatie

Voorbeeld: Collegezaal in monumentaal pand

Kenmerk: Nieuwbouw voldoet niet

Een bestaand kantoorgebouw in een monumentaal pand wijzigt in een collegezaal voor ca. 120 personen als noodoplossing voor de plaatselijke hogeschool. De oorspronkelijke bezettingsgraadklasse was B4. Bij gebruik als cursuslokaal is sprake van bezettingsgraadklasse B2. Het pand wordt ontsloten door slechts één toegang met een vrije doorgang van 750 mm. Deze toegang is gelegen in de zeer dichte nabijheid van een rivier en het aansluitende terrein is slecht begaanbaar. Verder is direct achter de toegang een trap gelegen die een hoogteverschil naar het aansluitende terrein van 0,5 m¹ overbrugt. De vrije hoogte binnen het pand is slechts 2,4 m¹. Het doen van bouwkundige aanpassingen is in verband met de monumentenvergunning niet toegestaan.

De voorwaarden die genoemd zijn in dit voorbeeld, zijn niet algemeen toepasbaar, maar hebben slechts betrekking op het voorbeeld zelf.

10.2 Aanvraag gebruiksvergunning

Uitgangspunten:

- Zie Afbeelding 4
- Gebruiksfunctie = onderwijsfunctie
- Aangevraagd aantal personen = 120
- Verblijfsruimte = 250 m²
- Rookcompartiment = 250 m²
- Vrije doorgang toegang = 0,75 m¹

10.3 Uitwerking volgens schema

Bepaal de gebruiksfunctie (1)

Het gehele pand wordt aangemerkt als onderwijsfunctie.

Beoordeel of toets op bestaande bouw nuttig is/voldoet bestaande bouw? (2)

Gesteld wordt dat het gebouw voldoet aan de eisen voor bestaande bouw. Dit betekent dat het gebouw voor wat betreft de brandveiligheid in gebruik kan blijven.

Bepaal de bezettingsgraadklasse (3)

De minimum eisen voor de bestaande bouw zijn in grote lijnen gebaseerd op de laagste bezettingsgraadklasse die voor de desbetreffende gebruiksfunctie is toegestaan volgens de nieuwbouweisen (voor onderwijsfunctie: B3). Dit gebouw wordt nu veel intensiever gebruikt. Daarom kan de gemeente bij de beoordeling van het brandveilig gebruik van het gebouw rekening houden met dit grotere aantal personen en uitgaan van een hoger niveau. Dit hogere niveau kan worden afgeleid van de grenswaarden van de bezettingsgraadklasse. Een praktische werkwijze is om te beoordelen of het gebouw nieuwbouwkwiteit heeft. Daarvoor moet eerst de bezettingsgraadklasse worden bepaald.

Aan de hand van Tabel 1 van het Bouwbesluit 2003 kan de bezettingsgraadklasse als volgt worden bepaald:

- Verblijfsruimte-niveau: $250/120 = 2,08$ m² per persoon (bezettingsgraadklasse B2).
- Rookcompartiment-niveau: $250/120 = 2,08$ m² per persoon (bezettingsgraadklasse B2).

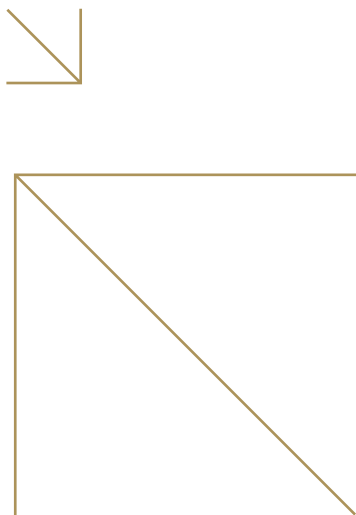
Er is sprake van bezettingsgraadklasse B2, maar het aantal personen dat is aangevraagd komt bijna overeen met de bovengrens van deze bezettingsgraadklasse voor het rookcompartiment.

Is er nieuwbouwkwiteit voor veilig vluchten? (4)

Om te beoordelen of het gebouw nieuwbouwkwiteit heeft, wordt het gebouw getoetst aan de eisen in het Bouwbesluit 2003 voor nieuw te bouwen bouwwerken. Eerst wordt getoetst aan de voorschriften die afhankelijk zijn van de bezettingsgraadklasse. Het bestaande gebouw voldoet echter bij het beoogde gebruik (onderwijsfunctie met bezettingsgraadklasse B2) niet aan de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit 2003. Zowel op verblijfsruimte-niveau als op rookcompartiment-niveau is er onvoldoende vrije doorgang ter plaatse van de toegang aanwezig. (Zie schema 5, pagina 44).

Een gelijkwaardige oplossing voor de beperkte vrije doorgang lijkt niet voorhanden. De hoogte van de ruimte is onvoldoende om rookbuffering te creëren zodat een langere vluchttijd niet mogelijk is. Gezien het karakter van een noodoplossing heeft de aanvrager niet het voornemen aanvullende installatietechnische maatregelen aan te brengen, zoals bijvoorbeeld een RWA-installatie.

Het rookcompartiment heeft slechts één toegang. Volgens artikel 2.148 lid 2 moet een rookcompartiment met bezettings-



graadklasse B2 minimaal twee toegangen hebben indien de gebruiksoppervlakte van het rookcompartiment $> 300 \text{ m}^2$ is. De gebruiksoppervlakte van het rookcompartiment is 250 m^2 . De aanwezigheid van slechts één toegang is toegestaan.

Geconcludeerd wordt dat het gebouw ten gevolge van onvoldoende vrije doorgang voor dit gebruik geen 'nieuwbouwkwaliteit' heeft.

Is de bezetting < 135 personen/ m^1 deurbreedte? (5)

Het totaal aantal personen volgens de aanvraag is 120. De aanwezige deurbreedte = $0,75 \text{ m}^1$. Dit betekent een aantal personen van $120/0,75 = 160$ personen per m^1 . Er is hier dus sprake van een situatie waarin niet aan de prestatie-eisen voor nieuwbouw van het Bouwbesluit 2003 wordt voldaan en waarin het aantal personen > 135 per m^1 deurbreedte is.

Is aangetoond dat veilig vluchten mogelijk is? (6)

In deze concrete situatie kan de gemeente van oordeel zijn dat het monument niet geschikt is voor het beoogde gebruik. De consequentie is dat voor veilig gebruik een gebruiksbeperking noodzakelijk is.

Gaat aanvrager aanpassen? (7)

Aanpassingen in de gevel zijn gezien de monumentenvergunning niet toegestaan zodat de aanwezige vrije doorgang niet kan worden vergroot. De aanvrager heeft daardoor geen mogelijkheid om het gebouw aan te passen.

Is gebruiksbeperking zinvol? (8)

Het opleggen van een gebruiksbeperking is niet zinvol, omdat daarmee de beoogde functie (collegezaal) niet kan worden vervuld. Voor dit gebruik in deze concrete situatie kan de aanvraag op basis van voornoemde argumenten worden afgewezen.

Er zal voor het pand mogelijk moeten worden omgezien naar een ander gebruik en voor de collegezaal naar een ander pand.

Schema 5:

1.	Indeling in rook compartimenten en verblijfsruimten	Het pand bestaat uit één ruimte van 250 m^2 verblijfsruimte, dat in zijn geheel het rookcompartiment vormt.
2.	Bepaling vereiste vrije doorgang verblijfsruimte.	De vereiste vrije doorgang moet volgens artikel 2.146 lid 8 bij bezettingsgraadklasse B2 minimaal $250 \times 5,5 = 1375 \text{ mm}$ zijn. Er is een vrije doorgang van 750 mm aanwezig. Er wordt niet voldaan.
3.	Bepaling vereiste vrije doorgang rookcompartiment.	De vereiste vrije doorgang moet volgens artikel 2.148 lid 3 bij bezettingsgraadklasse B2 minimaal $250 \times 3,7 = 925 \text{ mm}$ zijn. Er is een vrije doorgang van 750 mm aanwezig. Er wordt niet voldaan.



Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM** in samenwerking met **Ministerie van BZK**
Rijnstraat 8 → 2515 XP Den Haag → www.vrom.nl

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen, Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.

