



Regionale Brandweer Groningen

Regionaal beleid Overnachten in sport- en bijeenkomstfuncties



November 2008

Colofon

Uitgave : regionale brandweer Groningen
Auteur (herziening) : Wout Blink (Johan Braker)
Contactadres : Regionale Brandweer Groningen
Postbus 584
9700 AN Groningen
Telefoon: (050) 3674726
Email: johan.braker@hvd.groningen.nl

Datum vaststelling Bc RB&GHOR : 23 februari 2007
Versienummer : B1.0V
Revisie : 11 november 2008
Documenteigenaar : Johan Braker
Afdeling : Risicobeheersing

Aansprakelijkheid: Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg aanvaardt de samensteller geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele schade, die voortvloeit uit enige fout in, of onvolledigheid van de tekst van deze uitgave.

Inhoud

1. Aanleiding	5
2. probleemstelling	5
3. Doel van de notitie	5
4. Wettelijk kader	5
5. Werkwijze	5
6. Integrale benadering van veiligheid	6
7. Mate van zelfredzaamheid bij evenementen	6
8. Mogelijkheden om de veiligheid tijdens evenementen te verhogen	6
9. Conclusie	7
Bijlage 1: Zelfredzaamheid	9
Bijlage 2: Algemene voorwaarden	11

1. Aanleiding

In het najaar van 2005 heeft de VROM-inspectie een kleinschalig onderzoek uitgevoerd in Noord-Holland naar brandveiligheidsrisico's bij tijdelijke evenementen in (sport)hallen. Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat brandveiligheid tijdens deze evenementen in veel gevallen te wensen overlaat.

In de regio Groningen vinden regelmatig evenementen plaats in gebouwen met een sport- en/of bijeenkomstfunctie. Hiervoor zijn dergelijke gebouwen volgens het Bouwbesluit en de gemeentelijke Bouwverordening niet (brandpreventief) bestemd. Het is wettelijk zelfs verboden om gebouwen "niet brandveilig" te gebruiken. Door het treffen van aanvullende brandveiligheidsvoorzieningen en het stellen van voorwaarden kunnen deze evenementen toch op een veilige wijze plaatsvinden. Voorwaarde is dat de brandweer vroegtijdig betrokken wordt bij het bepalen van de voorzieningen en voorwaarden.

Bij enkele evenementen vinden echter ook overnachtingen plaats in gebouwen met een sport- en/of bijeenkomstfunctie. In deze notitie is inzichtelijk gemaakt welke risico's deze evenementen met overnachting met zich meebrengen. Vervolgens zijn de eisen uit het Bouwbesluit en de gemeentelijke Bouwverordening voor sport- en bijeenkomstfuncties vergeleken met de eisen voor logiesfuncties. Hieruit volgt een conclusie en een voorstel met welke aanvullende voorzieningen en onder welke voorwaarden overnachtingen in sport- en bijeenkomstfuncties toegestaan kunnen worden.

2. Probleemstelling

In onze regio vinden evenementen met overnachting plaats in gebouwen met sport- en/of bijeenkomstfunctie. Het probleem is dat deze gebouwen hiervoor niet zijn ingericht in overeenstemming met het Bouwbesluit, de gemeentelijke Bouwverordening en het gebruiksbesluit. Daarnaast is het al dan niet toestaan van het tijdelijk gebruiken van sport- of bijeenkomstfunctie als logiesfunctie binnen de regio Groningen nog niet duidelijk vastgelegd.

3. Doel van de notitie

Het doel van deze notitie is één lijn te trekken binnen de regio Groningen voor het overnachten in sport- en/of bijeenkomstfuncties. Dit wordt bereikt door overnachtingen alleen toe te staan onder bepaalde voorwaarden, zoals opgenomen in de bijlage. Deze voorwaarden hebben als doel de veiligheid voor de aanwezige personen te waarborgen.

4. Wettelijk kader

Voor het beoordelen van een vergunning om een gebouw voor een bepaalde functie tijdelijk of permanent te mogen gebruiken zijn er twee wettelijke toetsingskaders. In de eerste plaats het geldende bestemmingsplan om te bepalen of het gebruik is toegestaan. In de tweede plaats het Bouwbesluit, de gemeentelijke Bouwverordening en het Gebruiksbesluit, voor het toetsen van de brandpreventieve voorzieningen en het brandveilig gebruik van het gebouw.

5. Werkwijze

Om te beoordelen of een gebouw met een sport- en/of bijeenkomstfunctie geschikt is voor evenementen met overnachting, is toetsing aan het geldende bestemmingsplan, het Bouwbesluit, de Bouwverordening en het Gebruiksbesluit noodzakelijk.

Toetsing aan het bestemmingsplan is alleen aan de orde indien het aantal overnachtingen op jaarbasis meer dan 31 dagen (al dan niet aaneengesloten) bedraagt¹. Is het aantal overnachtingen meer en is het gewenste gebruik volgens het bestemmingsplan niet toegestaan, dan zal het college van B&W een besluit moeten nemen over het al dan niet wijzigen van het bestemmingsplan. Nadat het college een besluit heeft genomen kan de verdere technische toetsing aan het Bouwbesluit, de Bouwverordening en het Gebruiksbesluit plaatsvinden.

In het Bouwbesluit, de Bouwverordening en het Gebruiksbesluit staan de bouwkundige en installatietechnische voorzieningen beschreven. De regelgeving maakt daarbij onderscheid in verschillende soorten gebruiksfuncties. Per gebruiksfunctie zijn specifieke eisen omschreven waaraan het bouwwerk dient te voldoen. Hierbij zijn strengere eisen gesteld voor gebruiksfuncties waar wordt overnacht, men onbekend is of waar personen aanwezig zijn met een verminderde zelfredzaamheid. Hierbij valt te denken aan cellencomplexen, kinderdagverblijven, hotels, ziekenhuizen en verzorgingstehuizen.

6. Integrale benadering van veiligheid

Een integrale benadering van brandveiligheid, waarbij wordt gekeken naar zowel preventie, preparatie en repressie, vindt plaats op basis van het zogenaamde normatieve brandverloop. In de Brandbeveiligingsconcepten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn de regels van het Bouwbesluit en de Model bouwverordening nader uitgewerkt tot een normatief brandverloop voor de verschillende gebruiksfuncties.

Voor een gebouw met een logiesfunctie voor zelfredzame personen wordt bij een normatief brandverloop ervan uitgegaan dat:

- binnen 5 minuten na het ontstaan van brand, de brand is ontdekt en is gemeld via 112 (voor een sporthal is dit 15 minuten);
- binnen 2 minuten na het ontdekken van brand de bedreigde personen zijn gewaarschuwd (voor een sporthal is dit 15 minuten na het ontstaan van de brand);
- binnen 23 minuten na alarmering de bedreigde personen al dan niet met behulp van de bedrijfshulpverleners, maar zonder hulp van de brandweer, het gebouw kunnen ontvluchten (voor een sporthal is dit 30 minuten).

7. Mate van zelfredzaamheid bij evenementen

Bij evenementen met overnachting is veelal sprake van zelfredzame personen in combinatie met permanent toezicht. Daarom is uitgegaan van het normatieve brandverloop in een logiesgebouw. Dit betekent dat binnen 23 minuten na het ontstaan van brand het gebouw, zonder hulp van de brandweer, ontruimd moet zijn. Dit legt een bijzonder grote verantwoordelijkheid bij de organisatie van het evenement. Bij ieder normatief brandverloop is een aantal uitgangspunten als uiterste grenswaarden vastgesteld. De uiteindelijk te bepalen brandveiligheidsmaatregelen en voorzieningen moeten hierin passen.

8. Mogelijkheden om de veiligheid tijdens evenementen te verhogen

Gebouwen met een sport- en/of bijeenkomstfunctie voldoen aan de brandveiligheidseisen voor deze functies, maar voor een logiesfunctie gelden zwaardere brandveiligheidseisen. Het volgende overzicht geeft aan of door het treffen van aanvullende voorzieningen aan veiligheid is te winnen.

¹ Indien een tijdelijk of permanent bouwwerk anders wordt gebruikt dan aangegeven in het bestemmingsplan of de woningwet, mag deze activiteit niet meer dan 31 dagen (al dan niet aaneengesloten) op jaarbasis plaatsvinden. Indien het bouwwerk meer dan 31 dagen voor andere doeleinden wordt gebruikt is er sprake van een reguliere functiewijziging, waarbij moet worden voldaan aan de eisen zoals gesteld voor deze functie. (Uitspraak Raad van State d.d. 7 juni 2001)

Sport- en bijeenkomstfunctie		
	voor logiesfunctie	aanvullende voorzieningen
Loopafstanden	voldoen niet	onvoldoende mogelijk
Nooduitgangen	Voldoen niet	mogelijk
Noodverlichting	Voldoen niet	mogelijk
Ontruimingsinstallaties	Voldoen niet	mogelijk
Brandmeldinstallatie	Voldoen niet	mogelijk
Compartimentering	Voldoen niet	onvoldoende mogelijk
Sub-compartimentering	voldoen niet	onvoldoende mogelijk

In de bovenstaande tabel is te zien dat de mogelijkheden zich beperken tot aanvullende voorzieningen aan nooduitgangen en aanvullende installatietechnische voorzieningen. Een belangrijke voorwaarde waar sport- en bijeenkomstfuncties niet aan voldoen is de sub-brandcompartimentering. Bij logiesfuncties is bijvoorbeeld elke kamer uitgevoerd als sub-brandcompartiment. Een brand in één van de kamers blijft minimaal 30 minuten binnen deze kamer, waardoor ontruiming van het gebouw (gezien de beperkte brandontwikkeling en rookverspreiding) wordt vergemakkelijkt. Bij een sport- en bijeenkomstfunctie is deze voorwaarde niet gesteld. Hierdoor kunnen brand en rook zich sneller en over een groter oppervlak verspreiden. Het ligt echter niet voor de hand dat voor een tijdelijk evenement bouwkundige voorzieningen zoals compartimentering worden aangebracht.

9. Conclusie

Hoewel sport- en bijeenkomstfuncties niet geschikt zijn voor overnachting voor grote groepen personen zou dit, met aanvullende voorzieningen en onder strikte voorwaarden, wel kunnen worden toegestaan. De Bestuurscommissie Regionale Brandweer en GHOR heeft op 13 februari 2007 besloten dat de brandveiligheidsbeoordeling van evenementen, waarbij wordt overnacht in gebouwen met een sport- en bijeenkomstfunctie, conform deze notitie plaatsvindt.

Het college van Burgemeester en wethouders kan op basis van artikel 2.12.4 van het Gebruiksbesluit nadere voorwaarden opleggen aan een gebruiksmelding, indien deze noodzakelijk zijn voor het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, brandgevaar en ongevallen bij brand. De belangrijkste nader op te leggen voorwaarden zijn:

- het maken van een onderverdeling in de mate van zelfredzaamheid van de aanwezige personen (zoals gesteld in bijlage 1);
- de algemene voorwaarden (zoals gesteld in bijlage 2).

Bijlage 1: Zelfredzaamheid

Voor zelfredzaamheid bestaat geen eenduidige definitie. In de zorg is zelfredzaamheid het vermogen om het leven in te richten zonder dat hulp van anderen nodig is. In relatie tot brandpreventie is zelfredzaamheid het vermogen om een ruimte of gebouw zelfstandig te kunnen verlaten. Er is geen verband tussen beide begrippen. Wel bestaat een sterke overeenkomst tussen de groepen die wel of niet zelfredzaam worden genoemd op beide terreinen.

De mate van ambulatie is voor de hulpverlening een belangrijk aspect van zelfredzaamheid. Ambulatie is het vermogen van een bepaald persoon om zich zelfstandig te kunnen verplaatsen. Dit heeft vooral te maken met de lichamelijke gesteldheid. Personen die door ziekte tijdelijk of permanent aan bed gebonden zijn, zijn niet ambulant. Personen met een geestelijke handicap zijn over het algemeen in meer of mindere mate ambulant, maar door hun psychische gesteldheid niet altijd volledig zelfredzaam. Dit geldt ook voor kinderen onder de 4 jaar. Hierbij zal begeleiding noodzakelijk zijn om tot een goede en snelle ontruiming te kunnen komen.

Op basis van bovenstaande gegevens is de mate van zelfredzaamheid onderverdeeld in 4 groepen, namelijk:

Groep 1

Zelfredzame personen:

Personen die het vermogen hebben om een ruimte of gebouw zelfstandig te verlaten. Deze personen zijn ouder dan 13 jaar. Voor deze groep geldt:

- 1 hulpverlener aanwezig per 50 personen.

Groep 2

Verminderd zelfredzame personen:

Personen die zonder individuele begeleiding en aan de hand van collectieve aanwijzingen een ruimte of gebouw kunnen verlaten. Deze personen zijn voldoende ambulant en verstandelijk functionerend. Bijvoorbeeld kinderen tussen de 4 en 13 jaar. Voor deze groep geldt:

- 1 hulpverlener aanwezig per 10 personen.

Groep 3

Niet zelfredzame personen:

Personen die niet het vermogen hebben om een ruimte of gebouw zelfstandig te verlaten. Deze personen hebben individuele begeleiding nodig. Bijvoorbeeld kinderen onder de 4 jaar. Voor deze groep geldt:

- 1 hulpverlener aanwezig per persoon.

Groep 4

Niet zelfredzame, bedlegerige personen:

Personen die niet het vermogen hebben om een ruimte of gebouw zelfstandig te verlaten. Deze personen zijn aan bed of andere voorzieningen gebonden en moeten met deze voorzieningen worden geëvacueerd. Voor het evacueren is veel tijd nodig. Daarom is het overnachten in sport- of bijeenkomstfuncties voor deze groep af te raden. Voor deze groep geldt:

- meer dan 1 hulpverlener aanwezig per persoon.

Bijlage 2: Algemene voorwaarden

Installatie technisch:

1. Het bouwwerk dient te zijn voorzien van een brandmeldinstallatie en een ontruimingsinstallatie, welke voldoen aan respectievelijk NEN 2535, NEN 2535/A1 en NEN 2575. Deze installaties zijn aangelegd volgens een door Burgemeester en Wethouders goedgekeurd Programma van Eisen².
2. Het bouwwerk dient voorzien te zijn van noodverlichting met een lichtopbrengst van tenminste 1 lux.
3. Het bouwwerk dient voorzien te zijn van vluchtrouteaanduidingen conform NEN 6088 en NEN 6088/A1 met zichtbaarheidsaspecten conform NEN-EN 1838.

Bouwkundig:

De nooduitgangen dienen voldoende capaciteit te hebben voor het aantal aanwezige personen.

Reguliere gebruikseisen

De aanvrager dient minimaal te voldoen aan de gestelde gebruikseisen in de gemeentelijke Bouwverordening, inclusief bijbehorende bijlagen.

Gebruik:

1. De brandweer dient minimaal 6 weken voor aanvang van het evenement een opstellingsplan ter goedkeuring te ontvangen.
2. Het maximaal aanwezige aantal personen dient in overeenstemming te zijn met de beschikbare uitgangsbreedte en/of het aanwezige vloeroppervlak.
3. Voor de inrichting van de slaappleatsen geldt een oppervlak van ten minste 4m² per slaappleats. Dit oppervlak is exclusief de benodigde gangpaden.
4. De looppaden in het bouwwerk dienen, zoals deze zijn aangegeven in het opstellingsplan, gemarkeerd of met vloermatten aangegeven te worden. De looppaden moeten worden vrijgehouden en dienen aan te sluiten op de nooduitgangen.
5. In het gehele gebouw dient een rookverbod te gelden.
6. Aanwezige papier-/afvalbakken dienen van onbrandbaar materiaal te zijn vervaardigd.
7. De veiligheid dient te worden gewaarborgd door een interne organisatie. Het personeel dient hiervoor goed te worden geïnstrueerd.
8. De aanvrager dient in overleg met de brandweer een brandveiligheidsinstructie "Hoe te handelen bij brand" samen te stellen voor het personeel van de organisatie.

Permanente wachtdienst:

Tijdens de duur van de overnachting dient een wachtdienst (wakend) aanwezig te zijn om ingeval van brand adequaat te kunnen handelen. Het aantal personen in wachtdienst is afhankelijk van de zelfredzaamheid van de groep (zie bijlage 1), maar bedraagt ten minste 2 personen. Indien het bouwwerk is opgedeeld in meerdere ruimten, dient elke ruimte te worden bewaakt door ten minste 1 persoon in wachtdienst.

² Als in een gebouw geen brandmeldinstallatie conform de NEN 2535 aanwezig is, is er dus geen tijdige ontdekking van eventuele brand- of rookverschijnselen. Het aanbrengen van een dergelijke brandmeldinstallatie is vrij kostbaar en neemt redelijk veel tijd in beslag. Een alternatief voor een brandmeldinstallatie in dit soort tijdelijke situaties is het instellen van een permanente wachtdienst.

De permanente wachtdienst dient minimaal te voldoen aan onderstaande voorwaarden:

- de wachtdienst is in bezit van een geldig BHV certificaat, waarvan een afschrift ter goedkeuring aan de brandweer is overlegd;
- de wachtdienst is fysiek in staat de BHV vaardigheden uit te voeren;
- de wachtdienst dient herkenbaar te zijn voor het publiek en de brandweer;
- de wachtdienst dient te beschikken over voldoende hulpmiddelen, zoals een portofoon of een mobiele telefoon om onderling kunnen communiceren en een goed werkende zaklamp;
- de wachtdienst dient te beschikken over een duidelijke instructie van de opgedragen taken.

De permanente wachtdienst heeft de volgende taken:

- de wachtdienst dient minimaal 30 minuten voor het publiek wordt toegelaten aanwezig te zijn en te blijven tot 30 minuten nadat alle publiek is vertrokken;
- de wachtdienst dient in geval van een calamiteit de hulpdiensten te waarschuwen via een 112 melding.

Overig:

- Gedurende de tijd dat personen in het bouwwerk aanwezig zijn, moet een persoon aanwezig zijn die verantwoordelijk is voor de naleving van de eisen van de gebruiksvergunning. Deze persoon zorgt ervoor dat de aanwijzingen van de ambtenaren die met de controle belast zijn direct worden opgevolgd.
- Er dient een registratie plaats te vinden van alle aanwezige personen.
- De door de brandweer noodzakelijk geachte aanvullende blusmiddelen dienen op de aangewezen plaatsen onmiddellijk voor gebruik gereed te zijn.