

Onderzoek veiligheid hotels

Brandveiligheid en legionella-preventie van 12
hotels in Zuid-Holland en Zeeland

Artikelcode 7368





1	Inleiding	4
2	Opzet van het onderzoek	5
3	Brandveiligheid	7
3.1	Toezicht en handhaving	7
3.2	Eisen voor bestaande bouw	9
3.2.1	Algemeen	9
3.2.2	Beperking uitbreiding van brand	9
3.2.3	Vluchten	10
3.2.4	Toegepaste materialen	11
3.2.5	Noodverlichting en vluchtrouteaanduiding	12
3.2.6	Brandwerend met betrekking tot bezwijken	12
3.2.7	Brandbestrijding	13
3.2.8	Branddetectie en ontruimingsinstallatie	13
3.3	Eisen voor nieuwbouw	15
3.3.1	Algemeen	15
3.3.2	Vergelijking nieuwbouweisen	15
4	Legionella	17
4.1	Risicoanalyse, beheersplan en logboek	17
4.2	Monsternamen en analyserapporten door VROM-Inspectie	17
5	Samenvatting en aanbevelingen	18
	Meer informatie	22



1 Inleiding

De VROM-Inspectie is belast met het toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving door gemeenten. Een onderdeel van dit toezicht betreft de naleving van de bouwregelgeving bij bestaande gebouwen.

De VROM-Inspectie Zuid-West heeft in 2005 een onderzoek uitgevoerd naar de brandveiligheid van pensions, logiesverblijven (o.a. hotels) en studentenhuizen. Hierbij zijn vooral panden geselecteerd die vermoedelijk brandonveilig waren. Bij dit onderzoek zijn veel tekortkomingen geconstateerd. Per onderzocht pand is actie genomen door gemeenten om de brandveiligheid te verbeteren. Bij dit onderzoek is verder het grote verschil tussen kamerverhuur en hotels naar voren gekomen, voor wat betreft brandveiligheidseisen. Voor kamerverhuur gelden de eisen die het Bouwbesluit stelt voor een woonfunctie. Deze eisen zijn beperkter dan de eisen die gelden voor een logiesfunctie (hotels). Gemeenten geven zelf een nadere invulling aan de eisen voor kamerverhuur. Deze constatering heeft er mede toe geleid dat in het Gebruiksbesluit, dat per 1 januari 2008 van kracht wordt, landelijk uniforme eisen worden opgenomen voor kamerverhuur.

Hoewel de uitkomsten van dit onderzoek uit 2005 wezen op grote tekortkomingen, konden hieraan geen algemene conclusies worden verbonden. De onderzochte panden waren namelijk geselecteerd op mogelijke brandonveiligheid. Verder was in het onderzoek onvoldoende rekening gehouden met het genoemde verschil tussen woon- en logiesfunctie.

Daarom is besloten om 2006/begin 2007 opnieuw een onderzoek uit te voeren naar de brandveiligheid van alleen hotels. Het onderzoek is uitgevoerd bij twaalf hotels in Zeeland en Zuid-Holland. Deze twaalf hotels zijn willekeurig gekozen binnen een voorselectie van hotels die voldoen aan de volgende twee criteria: (1) de hotels zijn gevestigd in panden van voor 1980 en (2) de hotels hebben maximaal dertig kamers. Het vorige onderzoek was namelijk ook uitgevoerd bij kleinere hotels die gevestigd zijn in oude panden.

Een nieuw onderzoek naar de brandveiligheid bij kamerverhuur ligt pas in de rede op het moment dat het Gebruiksbesluit van kracht is en daarmee ook voor kamerverhuur sprake is van een meer uniform toetsingskader.

Bij het nieuwe onderzoek zijn de hotels naast de brandveiligheid ook op legionella-regelgeving getoetst. Op dit terrein heeft de VROM-Inspectie een eerstelijnsbevoegdheid.



2 Opzet van het onderzoek

Het betreft een regionaal project van de VROM-Inspectie regio Zuid-West uitgevoerd bij twaalf logiesverblijven in even zoveel gemeenten in Zuid-Holland en Zeeland. Bij de keuze van gemeenten is rekening gehouden met de toezichtslast die de gemeenten de laatste jaren hebben gehad van VI-onderzoeken.

De verwachting was dat vooral kleine hotels in oudere panden het meest risicovol zijn. Van de genoemde gemeenten zijn deze in kaart gebracht en willekeurig geselecteerd. Er is geen schouw gedaan om de ogenschijnlijke gevaarlijke hotels te selecteren. Het resultaat van het onderzoek zou hierdoor niet meer representatief zijn. De selectie heeft plaats gevonden op de volgende criteria:

- Logiesverblijf gevestigd in pand van voor 1980;
- Maximaal dertig kamers.

Per hotel is een dossieronderzoek uitgevoerd bij de gemeente en/of brandweer. Hierbij is het toezicht en de handhaving met betrekking tot de bouw- en gebruiksvergunning beoordeeld. Vervolgens is het hotel op locatie beoordeeld. Getoetst is aan de vigerende VROM-regelgeving voor brandveiligheid. In Bijlage 1 is een overzicht gegeven van de eisen waarop is getoetst. Het onderzoek had het karakter van een quick-scan. Het hotel is niet uitputtend gecontroleerd en er is niet aan alle van toepassing zijnde regelgeving getoetst. Nadere berekeningen (constructie, brandwerendheid van materialen en dergelijke) zijn niet uitgevoerd. Bij het onderzoek is uitgegaan van in de dossiers aanwezige stukken (vergunningen, tekeningen). Bij het locatiebezoek zijn alleen de zichtbare bouwdelen beoordeeld, er is geen destructief onderzoek uitgevoerd.

De hotels zijn primair beoordeeld aan de brandveiligheidseisen voor bestaande bouw zoals die in het Bouwbesluit 2003 en bouwverordening zijn vastgelegd. De eisen voor de bestaande bouw vormen het absolute minimumniveau waaraan ieder bouwwerk tenminste moet voldoen. Het niet voldoen aan deze eisen kan voor de gemeente een reden tot aanschrijving zijn. Daarnaast zijn de hotels ook beoordeeld op de Bouwbesluit-eisen die gelden voor nieuwbouw. Op grond van de regelgeving hoeft een bestaand hotel niet te voldoen aan deze eisen. De toetsing is uitgevoerd om na te gaan of er grote verschillen zijn tussen het aanwezige en nieuwbouwniveau. De conceptbevindingen zijn door de Inspectie voorgelegd aan de gemeente ter verificatie.

Behalve op brandveiligheid zijn de hotels ook beoordeeld op legionellapreventie. Hotels vallen onder de werking van het Waterleidingbesluit. De VROM-Inspectie is het bevoegde gezag voor de handhaving van deze regelgeving. De collectieve waterleidinginstallatie moet zijn beoordeeld op de aanwezigheid van risico's voor de groei van legionella. Hiertoe moet er een risicoanalyse en een beheersplan zijn opgesteld. De uitvoering van de beheersmaatregelen moet worden genoteerd in een logboek. Naast een administratieve controle zijn watermonsters van de hotels geanalyseerd.



Het onderzoek op locatie is afgestemd met de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA). Bezoeken zijn gezamenlijk gebracht. Voor de VWA was er geen sprake van een thema-onderzoek, maar betrof het reguliere controles. De onderzoeken zijn gecombineerd in het kader van het project *frontoffice Horeca*, waarbij de rijksinspecties hun controles in de horeca bundelen ter vermindering van de toezichtslast.



3 Brandveiligheid

3.1 Toezicht en handhaving

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het eerstelijns toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid. De VROM-Inspectie is nagegaan hoe door de gemeenten hier invulling aan wordt gegeven.

Hotels waarin meer dan tien personen kunnen overnachten, moeten volgens de bouwverordening een gebruiksvergunning hebben voor het brandveilig gebruik van het hotel. Alle twaalf geselecteerde hotels voldeden aan dit criterium en moesten daarom een gebruiksvergunning hebben. Geconstateerd is echter dat drie van twaalf hotels¹ nog geen gebruiksvergunning hebben. Bij twee hotels was de gemeente bezig met een gebruiksvergunningaanvraag. Bij het derde hotel was er geen aanvraag en had de gemeente het hotel ook nog niet beoordeeld.

Bij een hotel was al in 2001 een aanvraag ingediend voor een gebruiksvergunning. In de periode tussen 2001-2006 heeft de brandweer en het gemeentelijke bouwtoezicht diverse controles uitgevoerd. De brandweer heeft hierbij de gemeente meerdere malen geadviseerd om het hotel te sluiten omdat er sprake is van een gevaarlijke situatie, vooral door het ontbreken van een brandmeld- en ontruiminginstallatie. Uiteindelijk is het hotel gesloten in februari 2007 na handhavend optreden van de gemeente en na de controle door de Vrom-Inspectie.

Uit de gemeentelijk dossiers blijkt dat steeds één of meer controlebezoeken aan het hotel zijn gebracht, voordat de vergunning is verleend. Bij zeven gemeenten is hierbij zichtbaar dat niet alleen het brandveilig gebruik is beoordeeld, maar ook de bouwkundige brandveiligheid. De registraties van de controles zijn echter veelal summier.

Bij een hotel bleek dat circa éénderde van het hotel niet was vastgelegd op de gebruiksvergunningstekening. Sinds 1993 had het hotel zijn huidige omvang. De gemeente had dit bij vergunningverlening en bij de periodieke controles hierna niet geconstateerd.

Bij zeven van de acht verleende gebruiksvergunningen is in 2006 een periodieke controle uitgevoerd. Bij één van deze hotels waren in 2006 zelfs twee bezoeken gebracht. Bij het resterende hotel was de laatste controle in 2005 uitgevoerd. Uit de dossiers blijkt dat de bevindingen zijn gerapporteerd aan de hoteleigenaar en waar nodig zijn er hercontroles uitgevoerd of is sprake geweest van verdere handhaving.

¹ Één van de 12 hotels bleek tussen het moment van selectie en het daadwerkelijk onderzoek, te zijn gesloten. Dit hotel had wel een gebruiksvergunning. Uiteindelijk zijn er maar 11 hotels beoordeeld.



Bij het onderzoek zijn relatief oude hotels geselecteerd. Hierdoor zijn de oorspronkelijke bouwvergunningen niet altijd meer aanwezig bij de gemeenten. De inspectie heeft daarom alleen het toezicht op de meest recente bouwvergunning beoordeeld. Dit betreft veelal grote verbouwingen. Bij één gemeente is door brand het volledige archief verloren gegaan. Bij slechts twee van de tien overige gemeenten kan uit het dossier worden opgemaakt dat er sprake is geweest van toezicht op de verleende bouwvergunning. In beide gevallen betreft het echter summiere aantekeningen van de bouwinspecteur.

Bij de locatiebezoeken is door de Vrom-Inspectie bij één hotel illegale bouw geconstateerd. Dit was ook al door de gemeente geconstateerd en er was al een handhavingstraject ingezet.

Oordeel

- Het feit dat drie van de twaalf (willekeurig gekozen) hotels nog steeds geen gebruiksvergunning hebben, is zorgelijk. Hotels hebben namelijk een hoge prioriteit (prioriteit 2 volgens Prevap²) gekregen bij de inhaalslag gebruiksvergunningen, die sinds 2000 is ingezet. In het toekomstige Gebruiksbesluit zijn bouwwerken waarin nachtverblijf wordt geboden (waaronder dus hotels), de enige bouwwerken die nog gebruiksvergunningplichtig zijn. Ook dit maakt duidelijk dat de brandveiligheid van hotels een hoge prioriteit heeft. Aannemelijk is dat in heel Nederland nog sprake zal zijn van tientallen hotels zonder gebruiksvergunning.
- Het periodieke toezicht op verleende gebruiksvergunningen vindt in het algemeen plaats, maar niet met de frequentie van tweemaal per jaar, die volgens Prevap geldt voor hotels.
- Dat gemeenten beperkt toezicht houden op bouwvergunningen, past binnen het beeld dat de Vrom-Inspectie heeft op basis van de gemeenteonderzoeken, die de afgelopen periode van vier jaar bij alle gemeenten is uitgevoerd. Er zijn landelijk activiteiten in gang gezet, zoals het toezichtprotocol van de Vereniging Bouwtoezicht Nederland, om hierin verbetering te brengen. Ook de elf beoordeelde gemeenten verrichten verbeteracties. In de oude bouwvergunningdossiers zijn deze verbeteringen (natuurlijk) nog niet zichtbaar.



3.2 Eisen voor bestaande bouw

3.2.1 Algemeen

De hotels zijn beoordeeld op de brandveiligheidseisen die gesteld worden in het Bouwbesluit en de modelbouwverordening (zie bijlage 2). In deze paragraaf zijn de resultaten vastgelegd van de diverse onderdelen. In de tabel van bijlage 1 is een samenvatting gegeven van de tekortkomingen per hotel.

3.2.2 Beperking uitbreiding van brand

Voor de beheersbaarheid van brand stelt het Bouwbesluit eisen aan de brandcompartimentering van de hotels. Brandcompartimenten moeten een bepaalde weerstand tegen branddoorslag en –overslag (WBDBO) hebben uitgedrukt in minuten. Ook de afmetingen van een brandcompartiment zijn gelimiteerd. Voor hotels stelt het Bouwbesluit ook eisen aan de afzonderlijke hotelkamers. Deze moeten zijn uitgevoerd als subbrandcompartiment, voor de bescherming van de veelal slapend aanwezige hotelgasten.

Subbrandcompartimentering

Hotelkamers moeten een WBDBO hebben van minimaal twintig minuten en de toegangsdeuren moeten zelfsluitend zijn. Bij zeven van de elf hotels bleek dit onvoldoende het geval te zijn. Bij al deze hotels waren de deuren van de hotelkamers niet zelfsluitend (deurdrangers ontbraken). Bij vier hotels waren verder de deuren en/of deurkozijnen niet aantoonbaar twintig minuten brandwerend.

Bij één hotel waren de wanden van de hotelkamers niet doorgezet boven het systeemplafond. Wel was ter plaatse boven het plafond minerale wol aangebracht, maar dit ontbrak op een aantal plaatsen. Dit was eenvoudig te zien door het optillen van systeemplafond platen. Dit was door de brandweer nooit gedaan.

Of de aanwezige deuren en kozijnen voldoen aan een WBDBO van twintig minuten, moet eigenlijk blijken uit testrapporten of productspecificaties. Voor geen van de hotels waren deze echter beschikbaar. De brandweer heeft de brandwerendheid beoordeeld op basis van deskundigheid. De algemene vuistregel die hierbij wordt gehanteerd is dat een deur van massief hout moet zijn en de kozijnspooningen een dikte hebben van 2,5 centimeter. Deuren die hieraan niet voldoen worden veelal op verzoek van de brandweer vervangen of opgedikt met houtplaten en -latten. Bij twee hotels waren de deuren/kozijnen opgedikt, maar is dit niet vakkundig gebeurd (spijkers/nieten i.p.v schroeven) waardoor de WBDBO waarschijnlijk nog steeds niet wordt gehaald.

De WBDBO van de wanden en vloeren is veelal op locatie niet meer goed te beoordelen. Door de afwerking is de opbouw van wanden en vloeren niet meer te zien. Hetzelfde geldt voor de leidingen die door de wanden en vloeren lopen en mogelijk de WBDBO beperken. Een gemeente kan dit feitelijk alleen goed beoordelen tijdens het toezicht op de bouwvergunning. In de dossiers van de gemeente is verder veelal geen specifieke productinformatie/testrapporten van de toegepaste materialen aanwezig, waaruit de brandwerendheid blijkt. Dit speelt niet alleen bij de relatief oude gebouwdelen, maar ook bij recent verbouwde delen.

Overige brandcompartimentering

Bij vijf van de elf hotels zijn ook andere tekortkomingen geconstateerd met betrekking tot de brandcompartimentering. Bij een aantal hotels woont de eigenaar/beheerder ook in het hotel. Dit woongedeelte moet minimaal twintig minuten brandwerend zijn ten opzichte van het overige hotel. Bij drie hotels was dit niet het geval. Bij drie hotels stonden één of meerdere zelfsluitende gangdeuren open. Deze deuren waren vastgezet met wiggen omdat het steeds openen van de deuren als lastig werd ervaren voor de bedrijfsvoering. Bij een aantal hotels was dit probleem goed opgelost door het vastzetten van de deuren met kleefmagneten die worden aangestuurd door de brandmeldinstallatie. De brandwerendheid tussen de



hotels en nabij gelegen gebouwen voldeed in alle gevallen, met uitzondering van één hotel. Hierbij was de afstand tot het aangrenzend pand slechts 1,6 meter en zaten in de betreffende gevels raam- en deuropeningen, waardoor geen sprake was van een brandwerendheid van twintig minuten.

Oordeel

Dat de hotelkamers in meer dan de helft van de onderzochte hotels niet voldoen aan de minimale brandwerendheidseisen uit het Bouwbesluit is verontrustend, vooral het niet aanwezig zijn van deurdrangers. Bij brand in een hotelkamer moet worden voorkomen dat de deur open blijft staan na het ontvluchten. Bij de Schipholbrand was het open blijven staan van de celdeur één van de belangrijkste oorzaken van de snelle ontwikkeling van brand en rook.



Veel hotelkamers hebben geen zelfsluitende deuren

3.2.3 Vluchten

Bij brand dient men een hotel zo snel mogelijk te kunnen verlaten via veilige vluchtroutes. Het Bouwbesluit stelt daartoe eisen aan de aanwezigheid, afmetingen en inrichting van vluchtroutes. De bouwverordening eist dat deze vluchtroutes vrij zijn van obstakels.

Bij zes van de elf hotels zijn op dit punt tekortkomingen geconstateerd. Veelal ging het om eenvoudig op te lossen tekortkomingen zoals het vrijhouden van vluchtroutes en vluchtdeuren die konden worden afgesloten.

De overige tekortkomingen waren het gevolg van het feit dat de hotels gevestigd zijn in oude panden die oorspronkelijk geen tweede vluchtroute hebben. In het algemeen moet vanuit een hotelkamer twee richtingen op kunnen worden gevlucht. Als één vluchtroute is geblokkeerd, kan hierdoor altijd nog via de andere (tweede) vluchtroute worden gevlucht. Bij twee panden was met (kooi-)ladders aan de gevel een tweede vluchtroute gecreëerd. Hoewel deze ladders steeds ooit door de gemeenten akkoord waren bevonden via bijvoorbeeld oude bouwvergunningen, voldoen deze niet aan het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit eist namelijk ook voor deze tweede vluchtroutes trappen en geen ladders. Het Bouwbesluit



eist dat ook via de tweede vluchtroute de openbare weg moet kunnen worden bereikt. Bij hotels in oude panden is dit vaak problematisch omdat deze aan de zijkanten zijn ingebouwd en aan de achterzijde een binnenterrein hebben. Bij twee van onderzochte hotels bleek daardoor de tweede vluchtroute niet tot de openbare weg te leiden. Bij één hotel leidde de tweede vluchtroute naar een afgesloten binnenterrein en bij het andere hotel naar het dak.

Oordeel

Bij de meeste hotels is sprake van tekortkomingen ten aanzien van het veilig kunnen vluchten. Vooral het feit dat bij twee hotels nog moet worden gevlucht via (kooi-)ladders aan gevels valt op. Gemeenten zijn in het verleden veelal akkoord gegaan met deze ladders. De Inspectie is van oordeel dat gemeenten desondanks handhavend moeten optreden. De ladders voldoen namelijk niet meer aan de bouwregelgeving en gemeenten kunnen daarom zonder verdere motivatie handhavend optreden.



Kooiladders zijn niet toegestaan in vluchtroutes

3.2.4 Toegepaste materialen

Het Bouwbesluit stelt eisen aan brandvoortplanting en rookontwikkeling van de bouwmaterialen vooral als deze worden toegepast in de (brand-) en rookvrije vluchtroutes. De bouwverordening stelt soortgelijke eisen aan de bekledingsmaterialen (zoals wand- en vloerbedekking).

De beoordeling of bouw- en bekledingsmaterialen voldoen aan de eisen, vindt bij oude gebouwen veelal op basis van deskundigheid plaats door de gemeente/brandweer. Van de gangbare bouwmaterialen zijn de brand-eigenschappen veelal voldoende bekend en worden geen certificaten of testrapporten opgevraagd. Ook bij de beoordeelde hotels was dit het geval en zijn door de Inspectie geen tekortkomingen geconstateerd. De brandeigenschappen van bekledingsmaterialen zijn op basis van



deskundigheid soms lastiger te beoordelen. Voor een goede beoordeling zijn vaak testrapporten of certificaten nodig.

Bij één hotel zijn de wanden van rookvrije vluchtroutes volledig voorzien van vloerbedekking.

Bij geen van de hotels waren testrapporten of certificaten beschikbaar van de toegepaste bekledingsmaterialen. In de meeste gevallen kon echter op basis van deskundigheid, worden geconcludeerd dat er geen tekortkomingen waren. Bij drie hotels was dit niet mogelijk. De hier toegepaste wand- of vloerbekleding voldeed zeer waarschijnlijk niet. Door het ontbreken van testrapporten of certificaten kon geen uitsluitsel worden verkregen.

Oordeel

Een goede beoordeling van de toegepaste wand- en vloerbekleding in (brand-) en rookvrije vluchtroutes is soms niet mogelijk door het ontbreken van testrapporten of certificaten. De Inspectie is van oordeel dat gemeenten vaker om testrapporten of certificaten moet vragen

3.2.5 Noodverlichting en vluchtrouteaanduiding

Een hotel moet volgens de bouwverordening zijn voorzien van deugdelijke vluchtrouteaanduidingen die zijn aangesloten op een noodstroomvoorziening. Het Bouwbesluit schrijft voor dat de verlichtingsinstallaties van rookvrije vluchtroutes moeten zijn aangesloten op een noodstroomvoorziening. Doel van deze voorschriften is dat het bij brand duidelijk moet zijn hoe moet worden gevluht ook als de stroom uitvalt. Bij meeste hotels was sprake van noodverlichting en vluchtrouteaanduidingen. Slechts bij vier van de elf hotels zijn gedeeltelijke tekortkomingen geconstateerd, met name wat betreft vluchtrouteaanduidingen.

Bij één hotel bleken de vluchtrouteaanduidingen niet te zijn aangesloten op een noodstroomvoorziening.

De noodverlichting en vluchtrouteaanduidingen moeten jaarlijks worden gecontroleerd en de registratie hiervan moet worden vastgelegd in een logboek. Bij negen van de elf hotels was geen logboek aanwezig waaruit deze controle bleek. Ook anderszins was hiervan geen registratie aanwezig.

Oordeel

Vooraf de controle die de hotels zelf moeten uitvoeren van de noodverlichting en vluchtrouteaanduidingen dient volgens de VROM-Inspectie te worden verbeterd. Bij nagenoeg alle hotels bleek dit namelijk niet inzichtelijk te worden gedaan.

3.2.6 Brandwerend met betrekking tot bezwijken

Het Bouwbesluit eist dat bouwconstructies een bepaalde brandwerendheid hebben tegen bezwijken. Het gaat hierbij om de hoofdconstructies en de constructies waarvan door het bezwijken een rookvrije vluchtroute onbruikbaar wordt. Doel van deze voorschriften is o.a. dat personen het gebouw veilig moeten kunnen ontvluchten voordat dit instort. Stenen en houten constructieonderdelen voldoen veelal ruimschoots aan deze eisen. De bouwconstructies van de onderzochte hotels bestaan grotendeels hieruit. Staalconstructies moeten meestal brandwerend worden bekleed om te voldoen. Bij een aantal hotels zijn gedeeltelijk staalconstructies toegepast. Deze waren echter steeds niet meer zichtbaar door de afwerking van bijvoorbeeld plafonds en wanden en konden daarom op locatie niet worden beoordeeld. In de



bouwdossiers was veelal onvoldoende informatie aanwezig over de brandwerendheid van deze staalconstructies.

Eén hotel was geheel opgetrokken uit staalconstructies. In dit hotel waren op twee plaatsen stalen liggers zichtbaar die niet waren bekleed met brandwerende beplating. De bouwvergunning schreef deze brandwerende bekleding wel voor. Hoewel dit hotel al diverse malen was gecontroleerd door de brandweer/ gemeente, was deze tekortkoming niet eerder door haar geconstateerd.

Oordeel

De brandwerendheid van bouwconstructies tegen bezwijken bij brand, moet volgens de Inspectie goed worden beoordeeld bij het toezicht op de bouwvergunning. Bij een bestaand, afgewerkt, gebouw is dit lastig te beoordelen. Desondanks vindt de Inspectie dat ook bij het toezicht op de gebruiksvergunning de brandwerendheid van de staalconstructies, voor zover zichtbaar, moeten worden meegenomen.

3.2.7 Brandbestrijding

In een hotel moeten voldoende brandblusmiddelen aanwezig zijn om een beginnende brand te kunnen blussen. Voor bestaande gebouwen kunnen plaats, aantal en type draagbare blusapparaten en minihaspels worden voorgeschreven in de gebruiksvergunning.

De VROM-Inspectie is nagegaan of de blusmiddelen zoals vastgelegd op de (concept-)gebruiksvergunningstekening aanwezig waren in de hotels. Slechts bij één hotel bleek dit niet het geval te zijn en ontbraken twee handbrandblussers.

Volgens de bouwverordening moeten de brandblusmiddelen jaarlijks worden gekeurd. Geconstateerd is dat bij alle hotels de blusmiddelen jaarlijks worden gekeurd. Bij twee hotels is niettemin toch een blusmiddel gevonden dat niet was gekeurd.

Oordeel

De aanwezigheid en periodieke controle van blusmiddelen is in het algemeen redelijk te noemen.

3.2.8 Branddetectie en ontruimingsinstallatie

Bij brand in een hotel moeten de gasten en de brandweer snel worden gealarmeerd. Hotels met een oppervlakte van meer dan 250 m² of een verdiepingsvloer boven de vijf meter, dienen daarom volgens de bouwverordening te beschikken over een volledige brandmeldinstallatie met doormelding naar de brandweer. Alle onderzochte hotels vallen binnen de genoemde twee criteria. De bouwverordening schrijft verder voor dat hotels een ontruimingsinstallatie hebben.

Bij twee van de elf hotels was helemaal geen brandmeld- en ontruimingsinstallatie aanwezig. Bij nog eens drie was er geen sprake van een volledige installatie. In twee gevallen ging het hierbij om het ontbreken van rookmelders in de hotelkamers.

De bouwverordening schrijft voor dat de brandmeldinstallatie moet voldoen aan NEN 2535 en dat dit blijkt uit een geldig certificaat. Bij zes van de elf hotels was de brandmeldinstallatie niet gecertificeerd volgens NEN 2535. Het betrof veelal oude installaties, die mogelijk niet volledig voldoen aan deze NEN-norm.



Één gemeente had bij de hoteleigenaar verzocht om een rapport waaruit bleek op welke punten de installatie niet voldeed aan NEN 2535. Dit rapport was nog niet overlegd. Op grond van dit rapport wilde de gemeente een afweging maken of akkoord kon worden gegaan met de oude installatie.

Bij de meeste hotel werd de brand- en ontruimingsinstallaties jaarlijks onderhouden door een deskundig bedrijf en bleek dit uit registraties in het logboek. Bij twee van de elf hotels was er geen aantoonbare jaarlijkse controle.

Hotels met een ontruimingsinstallatie moeten volgens de bouwverordening beschikken over een ontruimingsplan dat is goedgekeurd door de brandweer. Bij zes van de negen hotels met een ontruimingsinstallatie was er geen ontruimingsplan aanwezig. Verder is geconstateerd dat bij geen enkel hotel ontruimingsoefeningen worden gehouden. Het houden van ontruimingsoefeningen is vanuit de bouwregelgeving niet verplicht, maar wel vanuit de ARBO-regelgeving.

Oordeel

De VROM-Inspectie vindt de aanwezigheid van een goed functionerende brandmeld- en ontruimingsinstallatie de meest essentiële brandveiligheidseis. Gasten en brandweer dienen snel te worden gealarmeerd. Gezien de geconstateerde tekortkomingen, behoeft dit aspect zeker meer aandacht.



Niet alle hotelkamers hebben een vereiste rookmelder



3.3 Eisen voor nieuwbouw

3.3.1 Algemeen

Naast de toetsing aan de brandveiligheidseisen voor de bestaande bouw (zie 3.2) zijn de hotels ook beoordeeld op de zwaardere brandveiligheidseisen die het Bouwbesluit stelt voor nieuw te bouwen hotels. Op grond van de bouwregelgeving hoeft een bestaand hotel echter niet aan de eisen voor nieuwbouw te voldoen. Om die reden wordt in deze paragraaf ook niet gesproken over tekortkomingen maar over verschillen met het *nieuwbouwniveau*. Deze toetsing is uitgevoerd om na te gaan of er grote verschillen zijn tussen het aanwezige en het nieuwbouwniveau. Daar waar niet wordt voldaan aan de eisen voor bestaande bouw (zie 3.2) wordt vanzelfsprekend ook niet voldaan aan de zwaardere eisen voor nieuwbouw.

Gemeenten hebben op grond van de Woningwet de bevoegdheid om een hoger niveau dan voor bestaande bouw te eisen. Dit dient dan wel per geval inhoudelijk te worden gemotiveerd. Er mogen geen eisen worden gesteld die zwaarder zijn dan voor nieuwbouw. Veel gemeenten hebben *een beleid bestaande bouw* vastgesteld, waarin zij het beleidsmatig wenselijke niveau voor bestaande bouw hebben vastgelegd. Het hebben van een vastgesteld beleid voor bestaande bouw, ontslaat de gemeente niet van de motiveringsplicht per geval. Het beleid kan dus niet zonder meer als onderbouwing worden toegepast. Voor verdere informatie hierover wordt verwezen naar de VROM-brochure "Vluchten bij brand".

Van de elf onderzochte gemeenten hebben er zeven een vastgesteld beleid bestaande bouw. In alle gevallen is dit beleidsdocument gebaseerd op het oude modelbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. In hoofdzaak geldt hierin dat voor de eisen die te maken hebben met vluchten wordt uitgegaan van de nieuwbouweisen van het Bouwbesluit. Hetzelfde geldt voor de subcompartimentering van de hotelkamers.

Naast het niveau voor bestaande bouw en nieuwbouw, is er ook nog het rechtensverkregen niveau. Dit is het niveau volgens de verleende bouwvergunningen. Recente bouwvergunningen zullen veelal zijn verleend op de vigerende nieuwbouweisen van het Bouwbesluit. Oudere bouwvergunningen vaak op een niveau tussen bestaand en nieuwbouw in. De Inspectie heeft bij dit onderzoek niet de afwijkingen ten aanzien van het zogenaamde rechtensverkregen niveau beoordeeld.

3.3.2 Vergelijking nieuwbouweisen

Beperking uitbreiding van brand

Met betrekking tot de brandcompartimentering zijn er bij alle hotels verschillen geconstateerd met de nieuwbouweisen. Bij vier hotels is de omvang van de brandcompartimenten groter dan 500 m² of is de brandwerendheid (WBDBO) minder dan zestig minuten. De subbrandcompartimentering van de hotelkamers verschilt bij acht van de elf hotels met de nieuwbouweisen. Met name betreft het hier de brandwerendheid van de deuren, maar ook de brandwerendheid van de wanden, plafonds en gevels is in aantal gevallen niet ten minste dertig minuten.

Vluchten

Er zijn geen verschillen geconstateerd voor wat betreft de toegestane loopafstanden in verblijfsruimten of rookcompartimenten. Hetzelfde geldt voor de benodigde breedte van uitgangen en de draairichting van deuren³. Dat hierbij geen verschillen zijn geconstateerd, komt doordat gemeenten bij het vastleggen van het maximale aantal personen in de gebruiksvergunning veelal uitgaan van de nieuwbouweisen.

³ Bij de beoordeling is door de Inspectie de bezettingsgraadklasse uitgerekend met het maximaal aantal toegestane personen volgens de (concept-)gebruiksvergunning.



Het meest in het oogspringende verschil is de status van vluchtroutes en trappenhuizen. Bij bestaande hotels is vaak sprake van één vluchtroute en van trappenhuizen hoger dan acht meter. Volgens nieuwbouw moeten deze dan zijn uitgevoerd als brand- en rookvrije vluchtroute terwijl voor bestaande bouw alleen een rookvrije vluchtroute volstaat. De eisen die hieraan zijn gekoppeld voor brandwerendheid en worden veelal niet gehaald bij bestaande hotels. Bij drie van de onderzochte hotels bleek dit het geval. Ook voor de afmetingen van vluchtroutes bleken er verschillen te zijn bij drie hotels, vooral voor wat betreft de breedte van deuren.

Toegepaste materialen

De eisen die het Bouwbesluit stelt voor materialen zijn nagenoeg identiek voor bestaande bouw en nieuwbouw. Zoals hiervoor al genoemd, moeten voor nieuwbouw vluchtroutes vaker worden uitgevoerd als brand- en rookvrije vluchtroute. Hierbij horen zwaardere eisen voor de toegepaste materialen. Bij vier van de onderzochte hotels zijn er hierdoor verschillen geconstateerd met de nieuwbouw.

Noodverlichting

Er zijn geen verschillen geconstateerd met de nieuwbouweisen.

Brandwerend met betrekking tot bezwijken

Bij zes hotels zijn er verschillen met de nieuwbouweisen. De toegepaste staalconstructies bij deze hotels zijn niet aantoonbaar voldoende brandwerend. Voor de hoofddragconstructie bedraagt deze eis negentig minuten. Bij drie hotels loopt een vluchtroute over daken, waarvan niet aantoonbaar is dat deze een brandwerendheid heeft van dertig minuten.

Blusmiddelen

Bij drie hotels zijn er verschillen met de nieuwbouweisen. Volgens het Bouwbesluit moeten er in een hotel voldoende brandslanghaspels aanwezig. Bij drie hotels was dit niet het geval en waren alleen handbrandblussers, conform de gebruiksvergunning, aanwezig.

Oordeel

De verschillen die zijn geconstateerd met de nieuwbouweisen, waren te verwachten omdat de hotels gevestigd zijn in oude panden en veelal niet recent zijn verbouwd. Opvallend is dat de verschillen voor het aspect vluchten niet zo groot zijn. Dit komt vooral omdat gemeenten bij het vaststellen van het maximale aantal personen, ook voor bestaande gebouwen uitgaan van nieuwbouweisen. Hoteleigenaren kunnen overwegen om hun hotel ook te laten voldoen aan de nieuwbouweisen voor zover dit praktisch mogelijk is. Gemeenten kunnen de eisen ook gemotiveerd opleggen aan hotels. Gezien het grote aantal tekortkomingen dat is geconstateerd ten aanzien van het niveau bestaande bouw (zie bij 3.2), is het volgens de Inspectie echter eerst zaak om dit minimale niveau gerealiseerd te krijgen.



4 Legionella

4.1 Risicoanalyse, beheersplan en logboek

Hotels vallen als verblijfsaccommodatie onder Hoofdstuk IIIC van het Waterleidingbesluit. Hieruit volgt dat voor de collectieve leidingwaterinstallatie van een hotel moet worden bepaald of er mogelijke risico's op groei van legionella aanwezig zijn. Hiertoe moet een risicoanalyse zijn uitgevoerd. De risico's moeten verder zijn beschreven in een beheersplan. De uitvoering van de beheersmaatregelen moet worden genoteerd in een logboek. Daarnaast dienen er technische tekeningen van de collectieve leidingwaterinstallatie beschikbaar te zijn en dient de installatie twee maal per jaar gecontroleerd te worden op de aanwezigheid van legionellabacteriën.

De volgende overtredingen zijn geconstateerd:

- Acht van de elf hotels hebben geen risicoanalyse, beheersplan en logboek.
- Een van de drie hotels die wel een beheersplan heeft, voert de beheersmaatregelen niet uit.
- Acht van de elf hotels hebben nooit analyses laten uitvoeren.

Bij de drie hotels die wel analyses laten uitvoeren, zijn geen overschrijdingen van de norm voor legionella bacteriën aangetroffen.

Oordeel

Dat acht van de elf hotels feitelijk niets doen aan legionella-preventie is zorgwekkend te noemen, gezien de mogelijke gezondheidsrisico's die hotelgasten hier lopen. In alle gevallen is dan ook een nazorgtraject gestart vanuit de eerstelijns bevoegdheden van de VROM-Inspectie.

4.2 Monsternamen en analyserapporten door VROM-Inspectie

De VROM-Inspectie heeft bij acht hotels die onvoldoende aan legionella preventie doen, monsters laten analyseren door een extern laboratorium.

Bij twee hotels is een overschrijding van de norm voor legionella bacteriën aangetroffen, respectievelijk 350 en 540 kolonie vormende eenheden per liter (kve/l). De norm is gesteld op 100 kve/l.



5 Samenvatting en aanbevelingen

De VROM-Inspectie Zuid-West heeft de veiligheid onderzocht van twaalf kleine hotels, die zijn gevestigd in panden voor 1980. Beoordeeld zijn de brandveiligheid en de legionella-preventie.

Brandveiligheid

De onderzochte kleine hotels die gevestigd zijn in oudere gebouwen voldoen vaak niet aan belangrijke brandveiligheidseisen van het Bouwbesluit (voor bestaande bouw) en de bouwverordening.

Drie van de twaalf hotels hebben nog geen gebruiksvergunning. Omdat de twaalf onderzochte hotels willekeurig zijn geselecteerd, is de verwachting dat er in heel Nederland nog vele tientallen hotels geen gebruiksvergunning hebben. Dit ondanks dat hotels een hoge prioritering hebben gekregen bij de inhaalslag gebruiksvergunningen sinds 2000. Onder het toekomstige Gebruiksbesluit (2008) zijn hotels nog steeds gebruiksvergunningplichtig. Ook dit geeft aan dat de brandveiligheid van hotels een hoge prioriteit heeft.

In meer dan de helft van de onderzochte hotels is de brandwerendheid van de hotelkamers onvoldoende. Met name gaat het hierbij om het niet-zelfsluitend zijn van de kamerdeuren. Bij brand in een hotelkamer moet worden voorkomen dat de deur open blijft staan na het ontvluchten. Bij de Schipholbrand was het open blijven staan van de celdeur één van de belangrijkste oorzaken van de snelle ontwikkeling van brand. Bij brand dienen de hotelgasten veilig het hotel te kunnen ontvluchten. Bij de meeste hotels zijn hierbij tekortkomingen geconstateerd. Met name het feit dat bij twee hotels nog moet worden gevlucht via (kooi)ladders aan de gevels, valt op. Hoewel deze ladders ooit door de gemeenten akkoord zijn bevonden via bijvoorbeeld bouwvergunningen, voldoen deze niet meer aan de bouwregelgeving.

Hotels moeten verder een goed functionerende brandmeld- en ontruimingsinstallatie hebben. De veelal slapende hotelgasten dienen bij brand zo snel mogelijk te worden gealarmeerd. Ook voor dit aspect zijn bij de meeste hotels tekortkomingen geconstateerd. Twee hotels hadden zelfs helemaal nog geen installatie. Bij nog eens twee hotels ontbraken op de hotelkamers rookmelders. Ontruimingsplannen die door de brandweer zijn goedgekeurd ontbreken veelal. Geen enkel hotel houdt ontruimingsoefeningen. De VROM-Inspectie heeft de betreffende gemeenten op de hoogte gebracht van de bevindingen en hierbij gewezen op hun eerstelijnsverantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving.

Legionella

Het Waterleidingbesluit stelt eisen aan hotels voor legionella-preventie. De collectieve waterleidinginstallatie van een hotel moet worden gecontroleerd op mogelijke risico's op groei van legionella. Hiertoe moet een risicoanalyse zijn uitgevoerd. De risico's moeten verder zijn beschreven in een beheersplan. De uitvoering van de beheersmaatregelen moet worden genoteerd in een logboek. Uit het onderzoek is gebleken, dat acht van de onderzochte hotels feitelijk niets doen aan legionella-preventie. Dit is zorgwekkend, gezien de mogelijke gezondheidsrisico's die hotelgasten hier lopen. In alle gevallen is dan ook een nazorgtraject gestart vanuit de eerstelijns bevoegdheden van de VROM-Inspectie.



Aanbevelingen

Richting alle Nederlandse gemeenten

- Zo spoedig mogelijk alle hotels voorzien van een gebruiksvergunning en/of handhavend optreden.
- Het toezicht op de verleende gebruiksvergunningen, combineren met toezicht op de bouwkundige eisen volgens het Bouwbesluit. Indien niet wordt voldaan aan de minimale eisen van het Bouwbesluit voor bestaande bouw handhavend optreden ook als de bestaande situatie conform de oude bouwvergunning is.
- Toezicht houden op nieuwe bouwvergunningen, met name op die onderdelen die na afbouw niet meer zichtbaar zijn zoals brandwerende scheidingsconstructies. Verder testrapporten/certificaten eisen voor de beoordeling van de brandveiligheid van de toegepaste materialen en constructies.

Richting hoteleigenaren

- De voorschriften van de gebruiksvergunning strikt naleven. Met name voor wat betreft de periodieke beoordeling van noodverlichting, vluchtwegaanduidingen en brandbeveiligingsinstallaties en dit vastleggen in een logboek.
- Het jaarlijks houden van ontruimingsoefeningen.
- Het uitvoeren van legionella-preventie zoals voorgeschreven in de Waterleidingwet.

VROM-Inspectie

- Ontwikkel, in samenwerking met brancheorganisaties (horeca, gemeenten, brandweer) overheden), informatiemateriaal ten behoeve van kennisoverdracht en het vergroten van het veiligheidsbewustzijn. Naast algemene informatie over de brandveiligheid is er behoefte aan specifieke informatie over brandeigenschappen van bestaande deuren, wanden en plafonds. Hetzelfde geldt voor vloer- en wandbekleding.
- Monitor de voortgang van de gebruiksvergunningverlening en –toezicht bij hotels. Per 1 januari 2008 is de gebruiksvergunningplicht geregeld in landelijke VROM-regelgeving (Gebruiksbesluit).



BIJLAGE 1

Overzicht tekortkomingen per hotel

Hotel:	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Brandveiligheid											
Gebruiksvergunning	ja	ja	nee	ja	nee	ja	nee	ja	ja	ja	ja
subbrandcompartimenten	2	2	1	-	2	2	-	1	-	-	2
brandcompartimenten	2	2	-	1	1	-	-	-	-	-	2
Vluchten	-	2	-	2	-	2	1	-	2		1
Toegepaste materialen	-	-	-	-	1	-	-	-	-		1
Noodverlichting/vluchtwegaanduiding	2	2	-	2	1	-	2	2	1		1
Brandwerendheid mbt bezwijken	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Brandbestrijding	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	1-
Brandmeld- en ontruimingsinstallatie	3	2	1 ⁴	2	1 ⁵	1	1	1	2	-	-
Ontruimingsplan	1		1	1	1	1	1	-	1	-	-
Ontruimingsoefening	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
legionella											
risico-analyse	nee	nee	nee	ja	nee	nee	nee	ja	nee	ja	nee
beheersplan	nee	nee	nee	ja	nee	nee	nee	ja	nee	ja	nee
logboek	nee	nee	nee	ja	nee	nee	nee	ja	nee	ja	nee
logboek bijgehouden analyses				nee				ja		ja	
analyses	nee	nee	nee	ja	nee	nee	nee	ja	nee	ja	nee
analyses VI ⁶	350	< 25	525	<25	zie noot 5	<25	<25	nvt	<25	nvt	<25

⁴ Geen brandmeld- en ontruimingsinstallatie aanwezig

⁵ Idem, dit hotel is inmiddels gesloten op last van gemeente

⁶ Analyse uitgevoerd in opdracht van VROM-Inspectie, de norm is < 100 kve/l



BIJLAGE 2

Regelgeving waaraan door middel van het uniforme toetsingskader is getoetst

BESTAANDE BOUW	NIEUWBOUW
BRANDVEILIGHEID	
Beperking uitbreiding brand	
Bb 2.113 lid 1, 2	Bb 2.106 lid 1,5
Bb 2.112 lid 1,4,5,6,7	Bb 2.105 lid 1,4,6,7,8
Vluchten	
Bb 2.151 lid 2, 5	Bb 2.146 lid 10, 11
Bb 2.151 lid 3, 4	Bb 2.146 lid 8, 9, 12, 14
Bb 2.141, Bb 2.142 lid 1, 2 Bb 2.143, Bb 2.144	Bb 2.135, Bb 2.136 lid 1, 2, 3, 4 Bb 2.137, Bb 2.138 lid 3
Bb 2.152 lid 1, 2, 3, 4, 6	Bb 2.146 lid 16 Bb 2.148 lid 2, 3, 4, 5
Bb 2.161 lid 1 Bb 2.163 lid 1, 3, 4, 5	Bb 2.154 lid 1 Bb 2.156 lid 1,2, 3, 5, 6, 7, 8, 9
Bb 2.165 Bb 2.176 lid 1 Bb 2.177 lid 1,2 Bb 2.180 lid 1, 2 Bb 2.181	Bb 2.158 Bb 2.167 lid 1 Bb 2.168 lid 1, 2 Bb 2.171 lid 2, 3 Bb 2.172
Bb 2.99 Bb 2.100 Bb 2.101 Bb 2.102 Bb 2.131 lid 1, 3 Bb 2.132 Bb 2.133	Bb 2.92 Bb 2.93 lid 1, 2, 3, 5 Bb 2.94 lid 1, 2 Bb 2.95 Bb 2.126 lid 1, 4, 5 Bb 2.127 Bb 2.128
Bb 2.99 Bb 2.100 Bb 2.101 Bb 2.102 Bb 2.131 lid 1, 2,3 Bb 2.132 Bb 2.133	Bb 2.92 Bb 2.93 lid 1, 3, 5 Bb 2.94 lid 1, 2 Bb 2.95 Bb 2.126 lid 1, 2,3,4,5 Bb 2.127 Bb 2.128
Noodverlichting en vluchtrouteaanduiding	
Bb 2.66 lid 1, 3 Bb 2.67 Mbv 5.2.1 jo 2.6.9 Mbv 5.2.1. jo 2.6.10, lid 3	Bb 2.59 lid 1, 3, 4 Bb 2.60 Idem idem
Brandwerendheid mbt bezwijken	
Bb 2.12 lid 1, 4	Bb 2.9 lid 1, 5, 6
BOUWEN ZONDER VERGUNNING	
Ww 40	Ww 40
BRANDETECTIE EN –BESTRIJDING	
Bb 2.196 Mbv 6.1.1, 6.1.2	Bb 2.191 lid 2 Bb 2.192 lid 3 Bb 2.193
Mbv 2.6.2 + bijlage 10	Idem
Mbv 2.6.6 + bijlage 11	Idem
GEbruIKSEISEN BOUWVERORDENING	
Mbv 6.2.1 + bijlage 3 en 4	Idem

Bb = Bouwbesluit, Ww = Woningwet, Mbv = Modelbouwverordening.



Meer informatie

Dit is een publicatie van het Ministerie van VROM

VROM-Inspectie

Regio

Bezoekadres :

Postadres :

www.vrom.nl

Publicatiedatum: