



POSITION PAPER

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Brandweer



Aan: Leden van de Tweede Kamer
Van: R.F. van Werkhoven, afdelingshoofd Onderzoek & Analyse
Betreft: Rondetafelgesprek brandgevaarlijke gevelplaten d.d. 6 september 2018
Aanmaakdatum: 29 augustus 2018

Context

De brand in de Londense *Grenfell Tower* op 14 juni 2017 die aan 71 mensen het leven kostte heeft in binnen- en buitenland veel vragen opgeroepen over de brandveiligheid van hoge gebouwen. Met name de brandwerendheid van gevelconstructies is onderwerp van veel discussie. Uit onderzoek is gebleken dat ook in Nederland gebouwen staan waarvan de uitvoering van de gevelconstructie niet voldoet aan de daarvoor geldende voorschriften en normen en dat soms grote vraagtekens moeten worden geplaatst bij de juiste toepassing van de gebruikte constructie- en isolatiematerialen en het brandgedrag daarvan. Tevens blijkt dat de gebruikte testen om te normeren niet representatief zijn voor de praktijk. De schaalgrootte en omvang van dit probleem zijn nog niet duidelijk en moet nader worden onderzocht.

Maar de discussie over brandgevaarlijke gevels staat niet op zichzelf. Al eerder werden door de brandweer branden onderzocht en gedocumenteerd en werden knelpunten geconstateerd in de brandveiligheid van hoge (kwetsbare) gebouwen. Tot nu toe ging dit vooral over de rookverspreiding in hoge gebouwen als gevolg van relatief kleine woningbranden. Hierdoor moesten soms complete woongebouwen van twintig verdiepingen en 200 woningen met voornamelijk oudere en verminderd zelfredzame bewoners door de brandweer worden ontruimd. Naast een grootschalige inzet van hulpdiensten en meerdere slachtoffers door rookvergiftiging zorgden deze branden ook voor veel maatschappelijke onrust in de omgeving. De conclusie van onder andere de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond naar aanleiding van deze branden was dat het wettelijke (minimum) brandveiligheidsniveau voor bestaande gebouwen in deze situaties niet langer toereikend is voor de steeds groter wordende groep thuiswonende en kwetsbare bewoners. Een snelle en onbeheersbare branduitbreiding via de gevelconstructie lijkt hierbij in Nederland nu ook een derde element te gaan worden.

Daarnaast wordt de brandweer al langer geconfronteerd met snelle en onbeheersbare branduitbreiding en plotselinge rookgasexplosies in andersoortige gebouwen zoals bedrijfspanden. Vaak wordt dit mede veroorzaakt door grote hoeveelheden brandbare en/of uitdampende constructie- en isolatiematerialen in platte dakconstructies. Niet zelden in combinatie met een falende brandcompartimentering. Dit soort branden leveren met regelmaat overlast op voor omgeving of vitale infrastructuur. In de afgelopen jaren zijn hierbij ook brandweermensen om het leven gekomen of gewond geraakt. Hierdoor is de brandweer genoodzaakt om in deze situaties omwille van de eigen veiligheid terughoudender op te treden.

Wat is het probleem?

Energieprestaties en duurzaamheid van gebouwen vormen een ander belangrijk maatschappelijk thema. Dit geldt zowel voor bestaande gebouwen als voor nieuwbouw. Maar ten gevolge van niet-representatieve normen in combinatie met onbekendheid over de toepassing en de risico's, worden constructies en isolatiematerialen toegepast die onbeheersbare risico's introduceren in geval van brand. Dit zorgt ervoor dat vooral in hoge woongebouwen nu een stapeling van risico's ontstaat van een snelle

branduitbreiding via de gevelconstructie, een ongecontroleerde rookverspreiding door falende compartimentering en grote aantallen oudere en niet zelfredzame bewoners. Hierdoor ontstaan onbeheersbare situaties voor gebruikers en brandweer en dit kan tot onnodig veel slachtoffers leiden.

Wat moet er gebeuren?

Uit de tientallen onderzoeken naar gebouwbranden die in de afgelopen jaren door de brandweer in Nederland zijn uitgevoerd, blijkt dat de werkelijke omstandigheden tijdens een brand vaak veraf staan van de situatie zoals deze op basis van voorschriften, rekenmethodieken en normen is beoogd. Dit vraagt om een kritische houding van alle betrokken partijen ten aanzien van de juistheid en volledigheid van deze voorschriften, normen en rekenmethodieken en het juist interpreteren en toepassen hiervan. Daarnaast is van belang dat, zeker in geval van kwetsbare objecten, strikt wordt toegezien op een juiste naleving tijdens de bouwfase en de instandhouding hiervan tijdens de gebruiksfase in de jaren daarna.

Als voorbeeld hiervan geldt de NEN-EN 13823, oftewel de *zogenaamde SBI-test*. Met behulp van deze norm wordt de bijdrage aan brandvoortplanting van een constructie bepaald voor een voorgeschreven brandklasse. Deze bepaling gebeurt inclusief de wijze van plaatsing en montage, maar hierbij wordt geen of slechts beperkt rekening gehouden met het brandvermogen waar een gevelconstructie bij een echte brand aan kan worden blootgesteld. Als we het brandvermogen in de NEN-EN 13823 vergelijken met branden in de praktijk, dan valt meteen op dat een echte brand de gevel veel zwaarder en ook over een groter oppervlak kan belasten. En ook de aansluiting van de constructie op omliggende constructieonderdelen en componenten zoals gevelopeningen worden in de test niet standaard meegenomen. Een aangepaste test is mogelijk maar in de meeste gevallen wordt gebruik gemaakt van de genormaliseerde testopzet. Dit heeft tot gevolg dat het brandvoortplantingsgedrag van een constructiedeel bij een echte brand heel anders kan zijn dan op basis van de SBI-test vooraf is aangetoond en zou worden verwacht.

Normen zijn in de basis methoden om producten van verschillende producenten met elkaar te vergelijken op basis van consensus afspraken. Ze worden opgesteld door het bedrijfsleven en hierbij is de invloed van de overheid zeer beperkt. Daarbij is brand een complex proces met veel variabelen zodat het lastig is om realistische en economisch haalbare testen vast te leggen in normen. Testen in normen zijn daarom vaak een compromis die veraf staan van de realiteit. De kennis hierover is relatief beperkt tot een klein aantal experts en deskundigen. Dit nog afgezien van de vraag of gevelconstructies in de bouwpraktijk ook daadwerkelijk op een juiste wijze worden gemonteerd en afgewerkt en of de voorgeschreven materialen worden gebruikt. Toezicht op het juist aanbrengen van dergelijke cruciale brandveiligheidsvoorzieningen ontbreekt vaak in de praktijk.

De brand in de Grenfell Tower was onmogelijk door de brandweer te bestrijden. Niet van binnenuit en niet van buitenaf. Het was in strijd met alle denkbare brandveiligheidsconcepten ten aanzien van branduitbreiding, ontvluchting en bestrijding. Het is bewonderenswaardig dat de Londense collega's met gevaar voor eigen leven nog zo veel bewoners uit het gebouw hebben kunnen halen. De gevolgen van een dergelijke brand in Nederland zouden een zelfde schaalgrootte kunnen hebben en daarom moeten wij het maximale doen om een dergelijke scenario te voorkomen. De gemeente Rotterdam heeft daarom samen met deskundigen een methodiek ontwikkeld om bestaande hoge gebouwen nader te onderzoeken en risicogericht te beoordelen. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de gevelconstructie maar ook naar het gebruik, de gebouwhoogte, de ligging van vluchtroutes, de brandcompartimentering en de aanwezige voorzieningen. Deze factoren tezamen leiden tot een *integrale* risicobeoordeling van bestaande panden.

In aansluiting daarop zou de bouwregelgeving in Nederland meer uit moeten gaan van doelvoorschriften in plaats van wat nu is beschreven in de aangestuurde normen. Hiermee kan het geaccepteerde risico van een bouwwerk of een constructie nader worden gekwantificeerd zoals dat een maatgevende brand zich niet via de gevel- of dakconstructie mag verspreiden of dat een gevel- of dakbrand niet mag leiden tot

een binnenbrand. Hierbinnen kan zowel een kans- als een effectbenadering worden toegepast en zouden ook samengestelde constructies van verschillende materialen (systeem) realistischer kunnen worden getest. Hierdoor kunnen hogere eisen gesteld worden bij een hoger risico en komen kennis en expertise afkomstig uit geleerde lessen uit de veiligheidsketen beter tot hun recht.

Concrete maatregelen

Om onbeheersbare branden te voorkomen en de brandveiligheid in hoge (kwetsbare) gebouwen te kunnen blijven waarborgen en waar nodig te herstellen, worden onderstaande maatregelen voorgesteld:

1. Stimuleer actief de (door)ontwikkeling van nationale en Europese normen op het gebied van brandveilige gevelconstructies en de wijze waarop gevelconstructies worden getoetst aan deze normen waardoor deze beter aansluiten bij praktijkbranden.
2. Stimuleer actief kennisbevordering hierover bij ontwerpers, uitvoerders en toezichhoudende partijen in de bouw.
3. Stimuleer actief een risicogerichte benadering door het gebruik van brandveiligheidsmodellen waarin een integrale risicobenadering de basis vormt voor het ontwerp en het brandveiligheidsconcept van een kwetsbaar gebouw. Hierin kan niet langer een voorschot worden genomen op een interventie door de brandweer.
4. Inventariseer bij gemeenten welke bestaande hoge gebouwen een verhoogd risico vormen, in termen van de hiervoor beschreven problematiek en tref waar nodig passende maatregelen.
5. Verscherp risicogericht toezicht en handhaving in de totale levenscyclus van een bouwwerk (van ontwerp tot sloop) met name bij woongebouwen.
6. Geef in de verdere uitwerking van de Omgevingswet ruimte aan gemeenten om risicogericht handhaafbare normen en voorschriften op te nemen in hun omgevingsplan (kaderstellend). Dit met als doel om kwetsbare gebouwen met kwetsbare gebruikers brandveiliger te maken dan het minimale wettelijke brandveiligheidsniveau nu voorschrijft en de brandweer voldoende mogelijkheden te bieden om, als het echt fout gaat, veilig en effectief op te kunnen treden.
7. Stimuleer actief innovaties op gebied van 'onbrandbare' isolatiematerialen in brandveilige gevel- en dakconstructies en voorzieningen om rookverspreiding in kwetsbare gebouwen tegen te gaan.
8. Stimuleer onderzoek naar incidenten en het gedrag van bouwconstructies en materialen na brand en het verzamelen van vergelijkbare data hierover binnen de EU. Dit helpt bij het objectief vergelijken tussen landen onderling en het maken van beleidskeuzes in de toekomst.

De *Minister van BZK* zou hierbij, naast het initiëren en stimuleren van bovenstaande maatregelen, een belangrijke bijdrage kunnen leveren door:

- te onderkennen dat het minimum brandveiligheidsniveau in de huidige bouwregelgeving niet meer afdoende is voor de *veranderende risico's* in kwetsbare gebouwen met veel kwetsbare gebruikers.
- Zich hard te maken om binnen het stelsel van de Omgevingswet en het Bouwbesluit ruimte te bieden aan gemeenten om risicogericht aanvullende of afwijkende normen op te nemen in hun Omgevingsplannen. Hierdoor kan met behulp van *doelvoorschriften* de ontvluchting, het gewenste brandveiligheidsniveau en een inzet van de brandweer in kwetsbare gebouwen blijvend worden gewaarborgd.

Tot die tijd zullen gemeenten, gebouweigenaren, huurders en verhuurders zich terdege bewust moeten zijn van deze stapeling van veranderende risico's en de (on)mogelijkheden van de brandweer hierbij om dit soort onbeheersbare incidenten effectief te bestrijden.