

**Brand disco Kingdom Venue, 15 mei
2005 te Amsterdam**

Den Haag, februari 2007

De rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn openbaar. Alle rapporten zijn bovendien beschikbaar via de website van de Onderzoeksraad www.onderzoeksraad.nl

DE ONDERZOEKSRaad VOOR VEILIGHEID

De Onderzoeksraad voor Veiligheid is ingesteld met als taak te onderzoeken en vast te stellen wat de oorzaken of vermoedelijke oorzaken zijn van individuele of categorieën voorvallen in alle sectoren. Het doel van een dergelijk onderzoek is uitsluitend toekomstige ongevallen of incidenten te voorkomen en indien de uitkomsten van één en ander daartoe aanleiding geven, daaraan aanbevelingen te verbinden. De organisatie bestaat uit een Raad met vijf vaste leden en kent daarnaast een aantal vaste commissies. Voor specifieke onderzoeken worden speciale begeleidingscommissies in het leven geroepen. De Onderzoeksraad wordt ondersteund door een bureau waar onderzoekers, secretaris-rapporteurs en een ondersteunende staf deel van uitmaken.

Voorzitter:	Onderzoeksraad prof. mr. Pieter van Vollenhoven mr. J.A. Hulsenbek mw. A. van den Berg prof. dr. ing. F.J.H. Mertens dr. ir. J.P. Visser	Voorzitter	Begeleidingscommissie mw. A. van den Berg dr. Ir. J.P. Visser mw. Mr. A.H. Brouwer-Korf ir. Y.E. Suurenbroek
Algemeen secretaris:	mw. mr. M. Visser		
Projectleider:	ir. W. Walta		
Bezoekadres:	Anna van Saksenlaan 50 2593 HT Den Haag	Postadres:	Postbus 95404 2509 CK Den Haag
Telefoon:	+31 (0)70 333 7000	Telefax:	+31 (0)70 333 7077
Internet:	www.onderzoeksraad.nl		

INHOUD

BESCHOUWING	4
1 INLEIDING	8
2 FEITELIJKE ACHTERGRONDEN	9
2.1 HET VERLOOP	9
2.2 DE OORZAAK	11
3 HET BEOORDELINGSKADER	13
3.1 WET- EN REGELGEVING	13
3.2 NORMEN OPGESTELD DOOR DE BRANCHE.....	15
3.3 TOETSINGSKADER VAN DE ONDERZOEKSRAAD VOOR VEILIGHEID.....	16
4 BETROKKEN PARTIJEN EN HUN SPECIFIEKE VERANTWOORDELIJKHEDEN	17
4.1 DE EIGENAAR.....	17
4.2 DE GEBRUIKER	17
4.3 STADSDEEL WESTERPARK.....	17
4.4 GEMEENTE AMSTERDAM.....	17
4.5 BRANDWEER.....	18
4.6 MINISTERIE VAN VROM EN VROM-INSPECTIE.....	18
4.7 MINISTERIE VAN BZK, INSPECTIE OOV EN NIBRA	18
4.8 MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSINSPECTIE	18
5 ANALYSE	19
5.1 STRUCTUUR EN FOCUS VAN DE ANALYSE	19
5.2 ANALYSE VAN OORZAKEN EN ACHTERLIGGENDE OORZAKEN.....	19
5.2.1 <i>Selectie aandachtsvelden</i>	19
5.2.2 <i>Analyse aandachtsvelden wet- en regelgeving</i>	19
5.2.3 <i>Analyse aandachtsvelden normen van de branche</i>	21
5.2.4 <i>Analyse veiligheidsaandachtspunten van de Onderzoeksraad</i>	22
6 CONCLUSIES	24
7 AANBEVELINGEN	26
BIJLAGE 1 PLATTEGRONDEN BEHOREND TOT DE AANVRAAG VOOR DE GEBRUIKSVERGUNNING	27
BIJLAGE 2 BEOORDELINGSKADER VOOR VEILIGHEIDSMANAGEMENT	31
BIJLAGE 3 ONDERZOEKSVERANTWOORDING	33
BIJLAGE 4 TIJDLIJNANALYSE	35

BESCHOUWING

Op zondagmorgen 15 mei 2005 liep tegen half vijf de Clubnight in het gebouw Kingdom Venue in het stadsdeel Westerpark in Amsterdam teneinde. Deze Clubnight's worden regelmatig gehouden. Het is een discoavond waarbij door dj's muziek wordt gedraaid en shows worden opgevoerd. Kingdom Venue is een populaire uitgaansgelegenheid in Amsterdam. Het maximum aantal bezoekers voor dit gebouw is door de brandweer gesteld op 1413. Tegen het einde van de Clubnight waren er op deze zondagmorgen in het gebouw nog ongeveer 200 bezoekers aanwezig.

Om ongeveer 4.30 uur werd in alle ruimtes van Kingdom Venue automatisch brandalarm gegeven. Een brandwacht, die zich juist op dat moment in de nabijheid van de ingang bevond, zag op het brandmeldpaneel bij de ingang dat het hier ging om een brand in een van de kelders van het gebouw. De brandwacht belde op eigen initiatief eerst de alarmcentrale van de brandweer. Afgesproken werd dat er gewacht zou worden met het uitrukken van de brandweer tot nadere informatie van de brandwachten. Na dit telefonische overleg gingen de in het gebouw aanwezige brandwachten op onderzoek uit. Uit het onderzoek bleek assistentie van de brandweer toch nodig. De brandweer arriveerde om 4.53 uur bij het gebouw. De rook had zich toen al, doordat het ventilatiesysteem in bedrijf bleef, in het gehele gebouw verspreid. Ventilatiekanalen lopen door het hele gebouw. De rook in het gebouw was de aanleiding tot een complete ontruiming. Kort daarna is de brand geblust.

Branden komen veelvuldig voor. In 2004 werden 43.000 branden geregistreerd en in 2005 43.200 branden. In gebouwen met de omvang van Kingdom Venue, waarin meer dan 1.400 mensen aanwezig kunnen zijn, is brand een substantieel risico. Om die reden heeft de raad besloten tot een onderzoek naar enkele essentiële aspecten van deze brand. Tijdens dit onderzoek deed zich de fatale brand in het cellencomplex op Schiphol voor. Aan het onderzoek van deze brand heeft de Raad prioriteit gegeven. Het onderzoek naar de brand in Kingdom Venue heeft daardoor een forse vertraging opgelopen.

Dit onderzoek beperkt zich tot de brand in Kingdom Venue zelf. De gebruikelijke verbreding van het onderzoek door een analyse van de achterliggende oorzaken heeft alleen gedeeltelijk plaatsgevonden en een oriëntatie op soortgelijke voorvallen in andere disco's is achterwege gebleven. Enerzijds omdat de brand geen ernstige gevolgen had en anderzijds omdat de VROM-Inspectie in 2004 had besloten een themaonderzoek in te stellen naar de bouwveiligheid in discotheken.

De desbetreffende rapportage "Onderzoek veiligheid en gezondheid bij discotheken" is in februari 2006 aan de Tweede Kamer gezonden. Tijdens het onderzoek naar de brand in Kingdom Venue vernam de Raad dat de VROM-Inspectie dit onderzoek uitvoerde. De Raad constateert dat de resultaten van dit VROM-onderzoek in hoofdlijnen dezelfde kant uitwijzen als het onderzoek van de Raad. Het VROM-onderzoek geeft aan dat de geconstateerde tekortkomingen zich breder in de sector voordoen. Deze tekortkomingen houden in dat de basisinstrumenten voor de brandveiligheid, te weten compartimentering (eis van het Bouwbesluit) en de beschikbaarheid van een ontruimingsplan (eis van de gebruiksvergunning en Arbeidsomstandighedenwet) onzorgvuldig en onvolledig worden toegepast.

Het onderzoek van de Raad is gericht op het vaststellen van structurele tekortkomingen in het voorkomen van brand en het beperken van de gevolgen daarvan. De Raad hanteert voor zijn onderzoeken een referentiekader om de transparantie te bevorderen. In dit referentiekader wordt expliciet aangegeven aan welke wet- en regelgeving, normen en regels van de branche de aangetroffen situatie wordt getoetst. Daarnaast vormt de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen een onderdeel van het referentiekader.

Het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) heeft omstreeks 1990 een brandbeveiligingsconcept ontwikkeld dat weliswaar geen wettelijke status heeft, maar wel de samenhang tussen de talloze brandveiligheidsregels inzichtelijk maakt. Een brandbeveiligingsconcept is een verzameling van technische inzichten, ervaringen en "best practices" van deskundigen. Dit concept dient als handreiking voor de vormgeving van een samenhangend brandveiligheidsbeleid. Volgens het concept en het Bouwbesluit is het belangrijkste element om uitbreiding van de brand te voorkomen: het brandcompartiment. Een brandcompartiment is een deel van het gebouw met als eigenschap dat een brand die in dat compartiment ontstaat, gedurende een bepaalde periode (afhankelijk van het type gebouw), maar minimaal 20 minuten binnen dat compartiment blijft. Diegenen die zich in het compartiment bevinden waarin de brand

ontstaat, moeten in staat zijn binnen een halve minuut een veilige ruimte te bereiken. Na een halve minuut neemt het gevaar op verstikking door de rook heel snel toe. Een veilige vluchtroute wordt gerealiseerd door een verdere indeling in rookcompartimenten. Door die rookcompartimenten moeten zij het gebouw veilig kunnen verlaten.

Bij een bestaand gebouw zoals Kingdom Venue, zijn bij de verlening van de gebruiksvergunning vooral van belang:

- het brandcompartiment dat een verspreiding van de brand moet voorkomen
- het rookcompartiment dat een veilige ontruiming moet garanderen,
- het tijdige detecteren van de brand om de aanwezigen erop te attenderen dat zij het gebouw moeten verlaten, om de brandweer te waarschuwen en installaties zo te schakelen dat de ontruiming wordt bevorderd dan wel verspreiding van de brand en/of rook wordt belemmerd,
- de beschikbaarheid van een actueel ontruimingsplan dat aangeeft hoe de aanwezigen het gebouw verantwoord en veilig kunnen verlaten,
- een goed geïnstrueerde en geoefende bedrijfshulpverlening die bezoekers en medewerkers de weg wijst en behulpzaam is bij het veilig verlaten van het pand.

Dit betreft de hoofdlijnen van eisen uit de bouwregelgeving en arboregelgeving.

De gebruiker, de exploitant van het gebouw, moet hiervoor zorg dragen. Het stadsdeel en de brandweer van de gemeente Amsterdam zien erop toe dat aan de veiligheidsvoorschriften wordt voldaan. In geval van een brand blust de brandweer. De bedrijfshulpverlening zorgt voor de veiligheid van de aanwezigen en probeert in de eerste fase de brand te beperken indien de omstandigheden dit toelaten. Bovendien is de bedrijfshulpverlening het eerste aanspreekpunt voor de brandweer direct nadat deze ter plaatse is gearriveerd.

Voor de exploitatie van panden die een zodanige bestemming hebben dat hierin meer dan 50 personen tegelijkertijd kunnen verblijven, is op basis van een gemeentelijke verordening een gebruiksvergunning vereist. Een gebruiksvergunning wordt door een stadsdeel verstrekt voor vijf jaar. Opgemerkt wordt dat een bouwvergunning eenmalig vóór de bouw wordt verstrekt. De gebruiksvergunning heeft tot doel (gewijzigd) gebruik van bestaande gebouwen te bewaken.

De gebruiksvergunning wordt naar verwachting op korte termijn vervangen door het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, uniforme landelijke regels opgesteld door het ministerie van VROM. Met deze landelijke wettelijke regels vervalt voor bijvoorbeeld discotheken het aanvragen van de gebruiksvergunning. Voor die aspecten die in dit rapport worden behandeld, wijzigen de technische regels niet omdat deze op identieke wijze onderdeel gaan uitmaken van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. De in dit rapport aangegeven regels blijven daarmee onverkort van kracht. Alleen de verplichting van de gebruiker om vooraf aan te tonen dat aan de regels is voldaan, komt mogelijk in de nabije toekomst te vervallen en wordt vervangen door een melding vooraf en toetsing achteraf.

Bij de aanvraag van de gebruiksvergunning komen een aantal brandveiligheidsaspecten aan de orde. Een bijeenkomstgebouw, zoals Kingdom Venue, mag niet eerder in gebruik worden genomen dan nadat de gemeente, in Amsterdam het stadsdeel, een gebruiksvergunning heeft verleend. Kingdom Venue had sinds 1993 een gebruiksvergunning, maar in 2002 kwam de gemeente erachter dat mede door bouwkundige veranderingen in het gebouw een nieuwe vergunning noodzakelijk was. Uiteindelijk is na drie jaar discussie over de te nemen brandpreventiemaatregelen, in maart 2005 de vergunning verleend. Kingdom Venue is de gehele periode onafgebroken in gebruik geweest. Wel heeft de gemeente gedurende deze drie jaar (op basis van controles in het kader van de vergunningsaanvraag) enkele beperkingen aan het gebruik opgelegd, zoals een tijdelijke beperking van het aantal bezoekers en de verplichting tot het inzetten van extra brandwachten.

De in 2005 verleende vergunning is verleend terwijl het gebouw naar het oordeel van de Raad nog drie gebreken vertoonde. Uit onderzoek na de brand bleek dat:

- de rook zich in het gebouw kon verspreiden omdat de compartimentering niet in orde was;
- een ontruimingsplan niet beschikbaar was en
- de elektrische installatie en voorzieningen, naar het oordeel van de Raad, niet voldeden aan de wettelijke eis uit de bouwverordening dat deze veilig moeten zijn.

Volgens het Bouwbesluit behoort het gebouw Kingdom Venue opgedeeld te zijn in rook- en brandcompartimenten. Ondanks dat deze de hoeksteen vormen van de brandveiligheid, heeft de

Onderzoeksraad geconstateerd dat rook- en brandcompartimenten noch bij de aanvraag van de gebruiksvergunning, noch bij de verlening, noch bij de periodieke controles door de brandweer voldoende aandacht kregen. Verder blijkt dat de ventilatie niet reageert op het brandmeldsysteem wanneer dat een brand detecteert. De Raad is van mening dat bij brand in dit gebouw de ventilatie behoort te stoppen.

De gebruiksvergunning was op 17 maart 2005 verleend onder de voorwaarde dat binnen 13 weken een voorstel voor een nieuw ontruimingsplan zou worden ingediend. Aan deze voorwaarde was 1 jaar later nog niet voldaan.

De gebruiker heeft de risico's van het gebruik van het pand als disco niet adequaat geïnventariseerd. De eis tot een goede inventarisatie vloeit primair voort uit de eigen verantwoordelijkheid van de gebruiker voor de brandveiligheid van het gebouw Kingdom Venue. De brandveiligheidsaanpak van zowel de gemeentelijke brandweer, de deelgemeente is hierop niet gericht. De brandweer, de gemeente en het stadsdeel trekken niet systematisch lering uit de voorvallen/branden en het onderzoek van incidenten.

In het door de VROM-Inspectie uitgebrachte rapport worden de bevindingen als volgt samengevat:
"Bij belangrijke items op het gebied van de veiligheid zoals 'branddetectie en bestrijding' en 'beperking uitbreiding van brand' werden bij veel discotheken tekortkomingenesignaleerd. Ook werd geconstateerd dat bij 90% van de discotheken was gebouwd of verbouwd zonder of in afwijking van een verleende bouwvergunning. Dit had onder andere tot gevolg dat rook- en brandscheidingen vaak doorbroken waren.

Daarnaast werden bij de meeste van de discotheken tekortkomingen bij de naleving van de gebruiksvoorschriften van de gebruiksvergunning geconstateerd. Zo ontbrak bij bijna de helft van de discotheken een brandveiligheidsinstructie en/of het ontruimingsplan."

Dit bevestigt de onderzoeksresultaten van de Raad, waaruit naar voren komt dat essentiële zaken als compartimentering, bedrijfszekerheid van branddetectie en ontruiming, in onvoldoende mate leven, zowel bij de gebruiker als bij de vergunningverlener en/of de toezichthouder.

Naar het oordeel van de Raad heeft de gebruiker onvoldoende invulling gegeven aan zijn verplichtingen en is het stadsdeel als vergunningverlener en toezichthouder te weinig kritisch geweest, zeker gezien het feit dat het gaat om gebouw waar ruim 1400 mensen in mogen. Wanneer bij de verwachte wetswijziging (het van kracht worden van het landelijk gebruiksbesluit) voor dit soort voorzieningen de gebruiksvergunning zal worden afgeschaft, zal er een groter accent komen te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer én op de gemeentelijke rol van toezichthouder. Dit zou voor het stadsdeel, de gemeente Amsterdam en andere betrokken gemeenten een extra reden moeten zijn om bij het toezicht op risicovolle objecten en activiteiten een adequaat toezichtprogramma uit te voeren, zowel wat betreft de frequentie als de diepgang.

Op grond van haar feitenonderzoek en een beperkte analyse komt de Onderzoeksraad voor Veiligheid tot de volgende aanbevelingen:

1. De Raad beveelt de gebruiker aan op systematische wijze de risico's te inventariseren en een plan van aanpak hier voor op te stellen en uit te voeren om daarmee invulling te geven aan de zorgplicht voor het veilig gebruik van gebouwen conform de geldende bouwregelgeving en de arbeidsomstandighedenwet. Hierbij dient onder meer voldoende aandacht te worden gegeven aan de compartimentering, het ontruimingsplan en de veiligheid van de voorzieningen voor elektriciteit.

2. De Raad beveelt het stadsdeel Westerpark en de gemeente Amsterdam (en zonodig de andere stadsdelen) aan een veel kritischer houding in te nemen bij het verlenen van bouw - en gebruiksvergunningen en bij het toezicht op de naleving. De Raad denkt hierbij onder meer aan de compartimentering, ontruimingsplannen en de veiligheid van de voorzieningen voor elektriciteit.
3. De Raad beveelt de gemeente Amsterdam en andere gemeenten aan structureel onderzoek te (laten) doen naar branden en de uitwisseling van informatie over de leerpunten te bevorderen.

Prof. mr. Pieter van Vollenhoven
Voorzitter van de Onderzoeksraad

mr. M. Visser
Algemeen secretaris

1 INLEIDING

Uit berichten in de media bleek dat op 15 mei 2005 om ongeveer 04.30 uur een brand had gewoed in de kelder van de disco Kingdom Venue gelegen in het stadsdeel Westerpark in Amsterdam. Onderzoekers van de Raad hebben kort daarop het gebouw bekeken. Op basis van de bezichtiging ter plaatse en het potentieel hoge risico hier aanwezig heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid besloten een onderzoek uit te voeren naar deze brand op dit voor de Raad nieuwe werkterreinen Bouw & Dienstverlening en Crisisbeheersing & Hulpverlening. Dit onderzoek heeft vooral tot doel om te analyseren welke regels en normen onze maatschappij heeft ontwikkeld om branden in gebouwen met dit type functie te voorkomen dan wel de gevolgen daarvan te beperken. Daarnaast is nagegaan waarom deze in dit geval niet het beoogde effect hebben gehad. Wat betreft de omvang van het onderzoek wordt verwezen naar bijlage 3: Onderzoeksverantwoording.

De brand in de disco Kingdom Venue had een forse omvang met toevallig een beperkt effect. De brand deed zich voor in een opslagruimte in de kelder. De rook verspreidde zich door het gehele gebouw waarin zich maximaal 1413 bezoekers mogen bevinden. Op het moment van de brand waren nog ongeveer 200 bezoekers aanwezig. Twee aanwezige brandwachten hebben kort na het ontdekken van de brand het gebouw laten ontruimen.

Een onderzoek van de Raad verloopt volgens een vast stramien. Hierbij speelt het beoordelingskader een grote rol. Met het beoordelingskader wordt aangegeven tegen welke achtergrond de onderzoeksresultaten worden bekeken. Feitelijk is het beoordelingskader de norm of de meetlat die naast de aangetroffen situatie wordt gelegd. Onderdeel van dit stramien is tevens het vaststellen van de betrokkenen, een analyse van de feiten en tenslotte de conclusies en aanbevelingen. De hoofdstukindeling volgt het stramien.

In het eerste hoofdstuk wordt het gebouw, het ontstaan van de brand, het ontdekken van de brand, de genomen maatregelen en de oorzaak van de brand beschreven. Het tweede hoofdstuk bevat het beoordelingskader. In dit beoordelingskader is geanalyseerd welke voorzieningen onze maatschappij heeft getroffen om branden te voorkomen dan wel om de gevolgen daarvan te beperken. Bij deze analyse gaat het niet zozeer om een beschrijving van de gedetailleerde specifieke eisen, maatregelen en voorzieningen maar veel meer om het schetsen van een totaalbeeld of het beschrijven van de basisprincipes.

Het derde hoofdstuk bevat een beschrijving van de direct betrokkenen. Dit zijn de instanties of organisaties of de personen die betrokken zijn bij of direct of indirect verantwoordelijk zijn voor de brandveiligheid van het gebouw Kingdom Venue.

In het vierde hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten naast het beoordelingskader gelegd. Uit deze vergelijking komt naar voren dat er verschillen zijn tussen volgens de normen en regels vereiste brandveiligheid en de in dit geval gerealiseerde brandveiligheid.

De conclusie verwoord in het vijfde hoofdstuk kan dan ook niet anders luiden dan dat de brandveiligheid van de disco Kingdom Venue zorgen baart, hetgeen aanleiding is voor de Raad, mede in het kader van de eigen verantwoordelijkheid van betrokken partijen, een aantal aanbevelingen te doen ter verbetering van de aangetroffen situatie. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in het laatste hoofdstuk.

2 FEITELIJKE ACHTERGRONDEN

2.1 HET VERLOOP

Discotheek Kingdom Venue is een uitgaansgelegenheid gelegen aan de Jan van Galenstraat 6-10 in Amsterdam. De discotheek heeft 3e verdiepingen: een kelder met kleedkamers en opslagruimten, een begane grond met ingang, garderobe, toiletten, een grote en een kleine zaal, lounge en keuken en een eerste verdieping met balkon, toiletten en een directiegang met kantoren. Op basis van het aantal en de breedte van de aanwezige nooduitgangen is bepaald in de gebruiksvergunning van het stadsdeel Westerpark dat er maximaal 1413 personen in het gebouw aanwezig mogen zijn.

Op zaterdag 14 mei 2005 werd er door een particulier bedrijf in Kingdom Venue een Clubnight georganiseerd. Deze Clubnight wordt regelmatig gehouden en tijdens deze Clubnight wordt er door dj's muziek ten gehore gebracht in combinatie met shows met wisselende thema's.



Alvorens de bezoekers werden toegelaten werd, zoals gebruikelijk, het gebouw geïnspecteerd door twee brandwachten¹. Dit betreft gespecialiseerde medewerkers die voor dit doel door exploitant van het gebouw zijn ingehuurd. De brandwachten, die een brandweeropleiding volgens de overeenkomstige module² van het Nibra³ hebben gevolgd, hebben tot taak te letten op de bereikbaarheid van de nooduitgangen en de aanwezigheid van de brandblusapparatuur en andere brandtechnische voorzieningen. Om 22.00 uur zijn de bezoekers toegelaten in het gebouw. Het was een "normale" avond. Er deden zich geen onregelmatigheden voor. Naar schatting waren er die avond maximaal ongeveer 1200 bezoekers in het gebouw. Tijdens de Clubnight hebben de brandwachten het gebouw regelmatig geïnspecteerd. De kelder waar later de brand uitbrak, is niet geïnspecteerd, omdat deze in principe niet toegankelijk is voor de bezoekers en alleen via een open trap buitenom bereikbaar is.

Op zondagochtend 15 mei 2005 rond 04.30 uur signaleerde de automatische brandmelder een brand. Al spoedig ontdekten de brandwachten met behulp van het brandmeldpaneel⁴ in de hal bij de ingang dat een brand was uitgebroken in een al jaren niet meer als zodanig gebruikte koelcel in een kelder. Later bleek de deur van deze cel open te staan. De brand ging gepaard met hevige

¹ Brandwachten verzorgen enkele taken van de bedrijfshulpverleners. Deze laatste zijn voorgeschreven in de Arbeidsomstandighedenwet.

² Het Nibra verzorgt de les- en leerstof maar niet de opleiding.

³ Het Nibra, een kennisinstituut, dat als ZBO onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties functioneert, en onderzoek verricht, normen en richtlijnen ontwikkelt, beheert en verspreidt op het gebied van fysieke veiligheid, crisisbeheersing en rampenbestrijding

⁴ Het brandmeldpaneel is een voorziening voor de brandwachten dan wel de brandweer bij de ingang die aangeeft waar de brand in het gebouw is.

rookontwikkeling. Al snel verspreidde de rook zich door het hele gebouw. Omdat de Clubnight om 05.00 uur afliep, hadden de meeste bezoekers op dat tijdstip het pand al verlaten.



Er waren op dat moment nog ongeveer 200 bezoekers in het gebouw.

Rook uit diverse gaten in muren en vloeren vulden de zalen. Het ventilatiesysteem bevorderde de verspreiding van de rook. Het werd zowel bezoekers als het personeel van de discotheek daardoor duidelijk dat er iets niet klopte. Door de twee aanwezige brandwachten is het initiatief genomen om het gebouw te ontruimen. Hierbij is geen gebruik gemaakt van de nooduitgangen in de zalen. De ongeveer 200 bezoekers konden het gebouw tijdig door de hoofdingang verlaten. Bij een brandalarm sluit de garderobe automatisch. De rolluiken in de uitgiftebalies worden dan neergelaten. Hierdoor konden de bezoekers die het gebouw verlieten op dat moment hun jassen niet meenemen. Zeven personeelsleden zijn, na overleg met de brandwachten, het gebouw weer ingegaan om alsnog kostbaarheden zoals het geld uit de kassa's en persoonlijke eigendommen op te halen. Deze personeelsleden kregen daarbij rook naar binnen. Zij zijn enige tijd later door medewerkers van een ambulance die was gearriveerd, ter plaatse behandeld.

Door de brandwachten is, kort na de brandmelding om 04.30 uur die automatisch werd doorgeschakeld naar de Regionale Alarmcentrale van de brandweer, telefonisch met deze centrale contact opgenomen. Zij tastten in het duister met betrekking tot de aard en de omvang van de brand. De brandmelding kwam vanuit een kelder die alleen van buitenaf toegankelijk is (zie bijlage 1/KELDERVERDIEPING). De brandwachten hebben met de alarmcentrale afgesproken dat de brandweer nog niet zou uitrukken maar dat eerst de ruimten, waar de brand zich volgens de automatische brandmelders voordeed, geïnspecteerd zouden worden.⁵ Nadat brandwachten bij die ruimten aangekomen de daadwerkelijke omvang van de brand hadden vastgesteld, hebben zij alsnog verzocht om inzet van de brandweer. De kelder kon toen al niet meer betreden worden door de hevige rookontwikkeling.

De bezoekers en het personeel hadden uiteindelijk het gebouw al ontruimd voordat de politie, de brandweer en ambulance ter plaatse waren.

Om 04.53 uur was de brandweer ter plaatse. Kort daarna is de brand geblust. Na de ontruiming van het gebouw is onder toezicht van de brandweer de garderobe ontsloten. De achtergebleven kleding kon toen worden opgehaald.

⁵ De vraag is of deze afspraak tussen de Regionale Alarmcentrale van de brandweer en brandwachten om de brandweer niet direct te laten uitrukken past binnen de bevoegdheden van de Alarmcentrale.

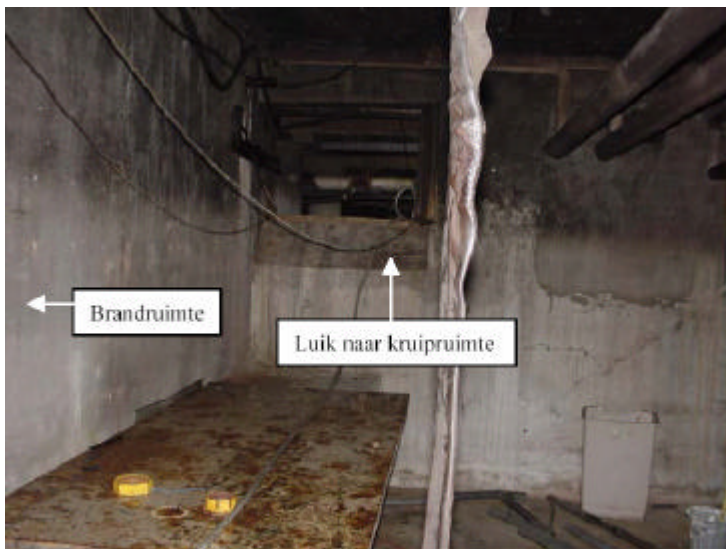
De brand zelf is voor wat betreft de omvang beperkt gebleven. De rook is gedetecteerd door een rookmelder in de kelder en gesignaleerd op het brandmeldpaneel geplaatst bij de ingang van het gebouw. De brand veroorzaakte zware rookvorming. De rook heeft zich door het keldercomplex verspreid en is van daar uit via de kruipruimte en het ventilatiesysteem in een groot deel van het gebouw terechtgekomen.

2.2 DE OORZAAK

Kingdom Venue is een gebouw met meerdere verdiepingen waarvan de begane grond een oppervlakte heeft van ongeveer 2500 m².

- Kelders met onder andere technische en opslagruimten en met kleedruimten.
- Begane grond; hier bevinden zich de voor publiek toegankelijke ruimten zoals de grote en de kleine zaal, de lounge (inclusief bar), de garderobe en entree. Daarnaast bevinden zich op dit niveau een keuken en de portiersloge.
- Verdieping; hier bevinden zich een voor het publiek toegankelijk balkon met bar t.p.v de grote zaal. Aan de andere kant van de grote zaal is er het zogenaamde Vip-dek, een soort podium met bar. Op de verdieping bevinden zich ook enkele technische ruimten en de kantoren.
- Zolder; hier bevinden zich enkele verblijfsruimten uitgevoerd als filmcabine.

Sterk verkleinde tekeningen van de volledige kelderverdieping, begane grond en eerste en tweede verdieping zijn opgenomen in bijlage 1. Deze tekeningen vormen een onderdeel van de gebruiksvergunning.



De brand is ontstaan in een ingemetselde koelcel in de kelder van het gebouw. Uit de aanwezige brandsporen kon worden afgeleid dat de brand ten minste een half uur moet hebben gewoed. Hierbij is het interieur volledig in de as gelegd. Door de brand ontstond een enorme hoeveelheid rook, die zich door openingen, die daar niet hadden mogen zijn, in het betreffende compartiment in de rest van het gebouw verspreidde. Het belangrijkste lek was een opening in de ruimte naast de brandende koelcel.

TNO is door de Raad verzocht de oorzaak van de brand vast te stellen en de staat van het gebouw te beoordelen. Vanwege het verwoestende karakter kon de exacte oorzaak van de brand niet precies worden vastgesteld. Veel door de brand zwaar aangetaste elektrische kabels waren zichtbaar. Op basis van de interviews met de gebruikers en de waargenomen situatie in het gebouw lijkt een brand ontstaan door een elektrische oorzaak het meest waarschijnlijk.

Tijdens het onderzoek zijn veel loshangende kabels waargenomen. Sommige samengebonden doormiddel van touwtjes of met tape. Ook lagen er tientallen slecht geïsoleerde stekkerdozen in publieke ruimtes. Enkele stekkerdozen waren aan de balustrade vastgezet en konden vastgepakt worden door bezoekers.



De afdeling Bouw - en Woningtoezicht van het Stadsdeel Westerpark heeft NUON na de brand op 15 mei 2005 de opdracht gegeven de elektrische installatie in het gebouw te beoordelen op basis van de hiervoor geldende norm NEN 1010. Hierbij zijn een aantal tekortkomingen vastgesteld.

3 HET BEOORDELINGSKADER

Dit hoofdstuk beschrijft het gehanteerde beoordelingskader bij het onderzoek naar het incident op 15 mei 2005 in het gebouw Kingdom Venue. Dit beoordelingskader kent drie aspecten:

- wet- en regelgeving
- normen gesteld door de branche zelf
- toetsingskader van de Onderzoeksraad voor Veiligheid

In dit beoordelingskader nemen de veiligheidsaandachtspunten van de Raad een bijzondere plaats in. De reden hiervoor wordt toegelicht in bijlage 2. Deze aandachtspunten hebben vooral betrekking op de manier waarop stelselmatig risico's worden geïnventariseerd en aantoonbaar een praktisch toepasbare veiligheidsaanpak wordt vastgesteld en uitgevoerd, waarbij continue geleerd wordt van voorvallen om herhaling te voorkomen en gestreefd wordt naar verbetering.

3.1 WET- EN REGELGEVING

Een complex van wetten en daarop gebaseerde wettelijke regelingen of gemeentelijke verordeningen heeft tot doel om branden te voorkomen en/of de gevolgen daarvan te beperken. Een deel van deze regels heeft betrekking op organisatorische aspecten zoals taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een ander deel heeft een technisch karakter.

De relevante wet- en regelgeving is:

- Woningwet
- Bouwbesluit 2003
- Bouwverordening gemeente Amsterdam
- Brandweerwet 1985
- Arbeidsomstandighedenwet 1998 (Arbowet)

Hieronder zijn alleen de voor dit onderzoek van betekenis zijnde artikelen dan wel toelichtingen uit deze wetten of verordeningen opgenomen.

Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van burgemeester en wethouders

Vooraf één artikel uit de Woningwet is van belang voor de organisatie van de brandveiligheid en brandpreventie. Dit betreft artikel 13, waarin de verantwoordelijkheid voor het toezicht op gebouwen bij het bestuur van een gemeente wordt gelegd.

Artikel 13 Burgemeester en wethouders gaan na welke gebouwen, geen woningen, woonketen of woonwagens zijnde, voorzieningen als bedoeld in [artikel 17, eerste lid](#), behoeven dan wel worden gebruikt op een wijze, die niet in overeenstemming is met de desbetreffende voorschriften van de bouwverordening.

Op grond van artikel 1 lid 4 van de Brandweerwet (1985) hebben Burgemeester en Wethouders daarnaast de zorg voor:

1. *het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al wat daarmee verband houdt;*
2. *het beperken en bestrijden van gevaar voor mensen en dieren bij ongevallen anders dan bij brand.*

Het eerste deel hiervan verplicht de gemeente zorg te dragen voor de brandpreventie en de brandbestrijding in de gemeente.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gebruiker

De Arbeidsomstandighedenwet legt een ondernemer, in dit geval de exploitant, zijnde de gebruiker van Kingdom Venue, een groot aantal verplichtingen op. Deze zijn opgenomen in de artikelen 3, 5, 8, 13 en 15 van de wet. Van de ondernemer wordt, kort samengevat, verwacht een regeling ter voorkoming van ernstig gevaar, een inventarisatie en evaluatie van de risico's (RI&E), een op de geïnventariseerde risico's afgestemde organisatie voor bedrijfshulpverlening en informatie-uitwisseling hierover met de medewerkers. Bij het inventariseren en evalueren van de risico's moet de bedrijfsleiding zich laten bijstaan door een erkende deskundige. Deze RI&E vormt de basis voor een gefundeerd beleid en een plan van aanpak van de gesignaleerde knelpunten. Daarnaast moet elk bedrijf van enige omvang beschikken over een bedrijfshulpverleningsorganisatie met de volgende taken:

- het verlenen van eerste hulp bij ongevallen;
- het beperken en het bestrijden van een beginnende brand;
- het voorkomen en beperken van ongevallen;
- het in noodsituaties alarmeren en evacueren van alle werknemers en andere personen in het gebouw;
- het alarmeren van en samenwerken met de gemeentelijke of regionale brandweer en andere hulpverleningsorganisaties bij een beginnende brand of bij een ongeval.

Inhoudelijk relevante artikelen uit het Bouwbesluit

Het Bouwbesluit is een Algemene Maatregel van Bestuur (van de Rijksoverheid). In dit besluit zijn de systemen die brand moeten voorkomen geformuleerd als eisen. Het besluit kent twee categorieën eisen:

- eisen voor nieuw te bouwen gebouwen,
- eisen voor bestaande gebouwen.

Gebouwen zijn kostbaar en hebben een lange levensduur. Het aanbrengen van bijzondere voorzieningen nadat een gebouw is voltooid, is veel duurder dan het aanbrengen van deze voorzieningen bij de bouw. De economische realiteit stelt grenzen aan de regelgeving. Oude gebouwen kunnen niet met terugwerkende kracht op het veiligheidsniveau worden gebracht dat nu wordt geëist voor nieuwe gebouwen. Om die reden wordt in de regelgeving onderscheid gemaakt tussen nieuwbouw en bestaande bouw

De eisen die betrekking hebben op brandveiligheid zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit. De tekst van enkele relevante artikelen voor bestaande gebouwen luidt als volgt:

t.a.v. brandcompartimenten:

- *2.110.1: een bestaand bouwwerk is zodanig dat de uitbreiding van brand voldoende wordt beperkt.*
- *2.112.4 : een brandcompartiment heeft een gebruiksoppervlakte die niet groter is dan 2000 m² bij bijeenkomstgebouwen.*

t.a.v. rookcompartimenten:

- *2.140.1: een bestaand bouwwerk is zodanig dat verspreiding van de rook voldoende wordt beperkt zodat op veilige wijze het aansluitende terrein kan worden bereikt.*
- *2.143: de volgens NEN 6075 bepaalde weerstand tegen rookdoorgang van een rookcompartiment naar een besloten ruimte is niet lager dan 20 minuten.*

t.a.v. elektriciteit:

- *2.52.1: een bestaand bouwwerk heeft een veilige voorziening voor elektriciteit.*

De basiseisen voor brandcompartimenten zijn opgenomen in het Bouwbesluit.

Inhoudelijk relevante artikelen uit de bouwverordening

De bouwverordening voor Amsterdam is door de gemeenteraad vastgesteld. De bouwverordening richt zich mede op de specifieke lokale aspecten van het bouwen en gebouwen zoals de administratieve procedures voor het verlenen van vergunningen en de gebruiksvoorschriften voor woningen en andere gebouwen. Een belangrijke regel uit de Bouwverordening Amsterdam 2003 is de regel, waarin is bepaald dat voor gebouwen waarin meer dan 50 mensen aanwezig zullen zijn, een gebruiksvergunning is vereist. Een gebruiksvergunning geldt voor een beperkte periode⁶. Voor Kingdom Venue, dat in de termen van de regelgeving een bijeenkomstgebouw is, is dus een gebruiksvergunning vereist.

De gemeentelijke bouwverordening stelt eisen aan de uitrusting (zoals: brandmeldinstallatie, aanduiding vluchtroutes) en het gebruik (bijv. maximum aantal bezoekers) van bijeenkomstgebouwen. Bij de aanvraag van een gebruiksvergunning gaan de stadsdelen (waaraan de afgifte van gebruiksvergunningen is gedelegeerd) na of aan de gestelde eisen wordt voldaan. Een gebruiksvergunning wordt verleend voor vijf jaar. Voor het stadsdeel is de gebruiksvergunning een van de belangrijkste instrumenten voor het handhaven van een verantwoord niveau van brandveiligheid voor bijeenkomstgebouwen.

De onderstaande eisen uit de gemeentelijke verordening zijn hier van belang.

- *Eis 3: de uitvoering en inrichting van de rookcompartimenten dienen te voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit stelt aan nieuw te bouwen bijeenkomstgebouwen.*
- *Eis 8: de materialen dienen met betrekking tot onbrandbaarheid te voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit stelt aan bestaande bijeenkomstgebouwen.*

De gemeente Amsterdam heeft enkele eisen verzwaaard ten opzicht van de randvoorwaarden die de meeste gemeenten aanhouden, omdat, in de visie van het stadsbestuur, de Amsterdamse brandweer in het drukke stadsverkeer meer tijd nodig heeft om ter plaatse te komen dan elders in het land.

Een in dit geval relevante gebruikseis is:

gebruikseis 13:

- a. Gedurende de tijd dat personen in het bouwwerk aanwezig zijn, moet een voor de naleving van de eisen van de gebruiksvergunning verantwoordelijk persoon aanwezig zijn die de aanwijzingen van de met controle belaste ambtenaren op eerste aanzegging uitvoert of doet uitvoeren.*
- b. door of namens de vergunninghouder moet er doorlopend worden toegezien, dat voor zover van toepassing:*
 - *vluchtwegen, of aanduidingen daarvan, goed zichtbaar zijn*
 - *de kunstverlichting goed functioneert*
 - *elektrische snoeren, stekkers en toestellen in goede staat verkeren.*

3.2 NORMEN OPGESTELD DOOR DE BRANCHE

Belangrijke elementen van de brandveiligheid zijn de brandmeldinstallatie en het ontruimingsplan. Voor beide heeft Het Nederlandse Normalisatie Instituut normen opgesteld. De ene in de vorm van een standaard NEN-norm, de andere in de vorm van een leidraad. Het volgen van een norm is niet zondermeer verplicht. Voor Kingdom Venue zijn beide verplicht. NEN 2535 is op basis van de Bouwverordening Amsterdam 2003 en NTA 8112-4 is op basis van de voorwaarden gesteld bij de gebruiksvergunningverlening onderdeel geworden van de gemeentelijke regelgeving van Amsterdam. Beiden vormen ook een onderdeel van het nieuwe Besluit brandveilig gebruik bouwwerken.

⁶ Het instrument van de gebruiksvergunning komt binnenkort te vervallen. In de plaats hiervan treedt een landelijke uniforme regelgeving. Een aanvraag van een vergunning is dan niet meer nodig. De technische regels waaraan voldaan moet worden, blijven ongewijzigd.

NEN 2535 (Brandmeldinstallatie)

De brandveiligheid van gebouwen is in hoge mate afhankelijk van het tijdig detecteren van een eventuele brand. Hierbij kan niet vertrouwd worden op de toevallige aanwezigheid van mensen in de ruimte, waarin een brand is ontstaan. Een brand in een bijeenkomstgebouw moet - op basis van de bouwverordening - met een brandmeldinstallatie automatisch worden gedetecteerd.

De norm NEN 2535 met als titel: "Brandveiligheid van gebouwen. Brandmeldinstallaties. Systeem- en kwaliteitseisen en projecteringsrichtlijnen", beschrijft, hoe brandmeldinstallaties moeten worden aangelegd. Volgens deze norm is het doel van een brandmeldinstallatie het begin van een brand in een dusdanig stadium te ontdekken, lokaliseren en alarmeren, dat het bestrijden ervan tijdig kan plaatsvinden en maatregelen kunnen worden getroffen om mensen, dieren, inventaris, gebouw en milieu veilig te stellen, waardoor ongevallen of schade worden voorkomen dan wel beperkt. De norm die geldt voor alle mogelijke gebouwen en ruimten, heeft een technisch karakter en heeft een omvang van 73 pagina's. In bijlage A van deze norm is opgenomen dat de uitgangspunten die volgens de bevoegde autoriteit (de gemeente of het stadsdeel) gelden voor een specifiek gebouw, schriftelijk moeten worden vastgelegd.

NTA 8112-4 (Leidraad voor een ontruimingsplan - Deel 4)

Bij een brand is een snelle ontruiming cruciaal. De ontruiming van een gebouw moet geschieden in overeenstemming met het ontruimingsplan. Voor dit ontruimingsplan is een norm ontwikkeld in dit geval in de vorm van een Nederlandse Technische Afspraak (NTA). Deze vorm van normering kan sneller worden aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen dan een zogenaamde NEN norm. De omvang van deze norm is 27 pagina's.

Met betrekking tot het wettelijke kader is in deze norm het volgende opgenomen:

"Een ontruimingsplan van gebouwen moet worden opgesteld in het kader van de (model) bouwverordening art. 6.1.1, en in het kader van de Arbowet, art. 15 en Arbobesluit, art. 2.17. Om deze reden moet een ontruimingsplan kunnen worden getoetst door de brandweer, maar ook, in samenhang met de bedrijfshulpverlening, door de Arbeidsinspectie. Mocht deze tweezijdige invalshoek frictie opleveren, dan zal dit document in overleg met de betrokken instanties worden herzien. Voorts is een ontruimingsplan onderdeel van het bedrijfshulpverleningsplan van de gebruiker van het pand, dat op basis van instructies minimaal éénmaal per jaar door oefening in de praktijk wordt getoetst en zo nodig wordt bijgesteld."

De norm bevat een gedetailleerd voorbeeld van een ontruimingsplan.

3.3 TOETSINGSKADER VAN DE ONDERZOEKSRaad VOOR VEILIGHEID

Veiligheidsaandachtspunten

Veiligheid is een groot goed. Hoe de verschillende organisaties, instellingen en bedrijven met veiligheid omgaan is van essentieel belang. De veiligheidssystemen die hiervoor kunnen worden gebruikt in de diverse organisaties kunnen zeer gevarieerd zijn. Toetsing van het toegepaste systeem is een vast onderdeel van een onderzoek uitgevoerd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid, waarbij vijf veiligheidsaandachtspunten worden gehanteerd. Deze hebben een algemeen karakter en zijn daardoor toepasbaar in iedere organisatie. Een gedetailleerde beschrijving is opgenomen in bijlage 2.

In de praktijk is dit een effectieve benadering gebleken. De veiligheidsaandachtspunten richten zich op aantoonbare producten binnen de organisatie. Volgens de principes van deze punten moet iedere organisatie van enige omvang kunnen aantonen dat in de organisatie:

1. inzicht bestaat in risico's binnen het werkterrein als basis voor veiligheidsaanpak.
2. een veiligheidsaanpak van de gesignaleerde risico's is vastgesteld.
3. stappen zijn gezet het in permanent uitvoeren en handhaven van de veiligheidsaanpak.
4. een continue verbetering van de veiligheidsaanpak is geborgd.
5. de sturing door het management van dit proces, de betrokkenheid van medewerkers en communicatie hierover is verzekerd.

4 BETROKKEN PARTIJEN EN HUN SPECIFIEKE VERANTWOORDELIJKHEDEN

4.1 DE EIGENAAR

Kingdom Venue moet net zoals andere gebouwen in Amsterdam voldoen aan de eisen gesteld in het Bouwbesluit en de gemeentelijke regels. In principe is de eigenaar hiervoor verantwoordelijk. De eigenaar heeft de beheerstaken die het bezit van Kingdom Venue met zich meebrengen, uitbesteed aan een particulier bedrijf dat in het beheren van gebouwen is gespecialiseerd. Deze uitbesteding ontslaat de eigenaar niet van zijn verantwoordelijkheden met betrekking tot het gebouw.

4.2 DE GEBRUIKER

Een andere onderneming huurt het pand van de eigenaar. Deze onderneming, de gebruiker van het pand, beschikt over een staf van 2 à 3 personen, die dagelijks in het gebouw aanwezig is. Dit bedrijf verhuurt het zalencomplex per evenement aan ondernemingen die feesten en partijen organiseren.

Voor het brandveilige gebruik van een pand is de gebruiker verantwoordelijk. In dit geval is dat de huurder. Hier wordt de term gebruiker gehanteerd en niet huurder.

Daarnaast vereist de Arbeidsomstandighedenwet van de gebruiker een inventarisatie en evaluatie van de veiligheidsrisico's van de exploitatie van de Kingdom Venue en een bedrijfshulpverlening. Bovendien moet een bedrijf met de omvang van Kingdom Venue beschikken over een bedrijfshulpverleningsorganisatie met een aantal vastgelegde taken (zie paragraaf 2.1 Verantwoordelijkheid van de gebruiker in het kader van de arbeidsomstandighedenwet).

4.3 STADSDEEL WESTERPARK

In Amsterdam is een aantal gemeentelijke taken gedelegeerd aan de stadsdelen. Een stadsdeel is een deel van de gemeente Amsterdam. Het stadsdeel verleent nu nog de gebruiksvergunningen voor bijeenkomstgebouwen. Het vaststellen van de gemeentelijke verordeningen die bepalen aan welke eisen gebouwen binnen de gemeente moeten voldoen, is een verantwoordelijkheid van de gemeente Amsterdam. Deze verantwoordelijkheid gaat over naar het ministerie van VROM zodra het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken van kracht wordt.

Een stadsdeel heeft een dagelijks bestuur te vergelijken met Burgemeester en Wethouders. Het dagelijks bestuur wordt voorgezeten door de Stadsdeelvoorzitter. Het dagelijks bestuur is verantwoording schuldig aan de Stadsdeelraad die door de bevolking van het stadsdeel is gekozen en wordt dagelijks bestuur wordt ondersteund door een ambtelijk apparaat.

Kingdom Venue ligt in het stadsdeel Westerpark. Dit stadsdeel verleent de noodzakelijke vergunningen.

4.4 GEMEENTE AMSTERDAM

De gemeente Amsterdam is door de Woningwet verplicht haar beleid met betrekking tot de veiligheid van gebouwen vast te leggen in een bouwverordening. De meest recente bouwverordening van de gemeente dateert van 2003. In deze verordening heeft de gemeente in het kader van de brandveiligheid inhoud gegeven aan deze verplichting door het stellen van gebruikseisen aan gebouwen.

De gemeente Amsterdam is bovendien op basis van de Brandweerwet verantwoordelijk voor het functioneren van de brandweer. Dit betreft een integrale verantwoordelijkheid voor zowel repressie als preventie.

4.5 BRANDWEER

De brandweer is verantwoordelijk voor brandbestrijding in al zijn facetten (zie paragraaf 3.1 pagina 16, 1^e alinea) en een aantal processen van de hulpverlening zoals het redden van mensen bij calamiteiten. De brandweer heeft op basis van de Brandweerwet uit 1985 (art. 1, lid 6) een wettelijke taak t.b.v. de brandveiligheid. Voorts heeft zij op basis van de Verordening op de stadsdelen in ieder geval de taak om feitelijk uitvoering te geven aan de aan het College van B&W toegekende bevoegdheden en taken op het gebied van brandpreventie, welke in Amsterdam door het College aan de stadsdeelbesturen zijn overgedragen. In dat kader is het een taak van de brandweer andere gemeentelijke diensten, zoals Bouw - en Woningtoezicht, te adviseren met betrekking tot brandveiligheidseisen.

4.6 MINISTERIE VAN VROM EN VROM-INSPECTIE

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is verantwoordelijk voor de wetgeving op het terrein van brandveiligheid van gebouwen.

De VROM-inspectie, een onderdeel van het ministerie, is verantwoordelijk voor het houden van toezicht op uitoefening van de taken, die bij de Woningwet aan de gemeenten zijn opgedragen (m.a.w. interbestuurlijk toezicht op de taakuitoefening op dit gebied door de gemeente). De controle van gebouwen en de controle of eigenaren en beheerders van gebouwen aan hun verplichtingen voldoen is in principe een gemeentelijke taak. De inspectie controleert alleen gebouwen in het kader van het interbestuurlijk toezicht.

4.7 MINISTERIE VAN BZK, INSPECTIE OOV EN NIBRA

De verantwoordelijkheden van BZK en VROM vullen elkaar aan voor wat betreft de brandveiligheid van gebouwen. Na Volendam is in overleg tussen beide ambtelijke organisaties de lijn gekozen dat VROM verantwoordelijk is voor de vorm en de inhoud van de bouwregelgeving. BZK is verantwoordelijk voor het gekozen niveau van brandveiligheid in deze regelgeving. BZK is voor het aspect brandveiligheid normstellend. De vertaling van deze normen in de bouwregelgeving is niet de verantwoordelijkheid van de minister van BZK maar van de minister van VROM.

Het functioneren van de brandweer is een verantwoordelijkheid van de gemeente. De minister van BZK (namens deze de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid) toetst de wijze waarop provincies, gemeenten of andere openbare lichamen de taken uitvoert wat betreft het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp⁷. Ook verricht de Inspectie OOV – als de Onderzoeksraad daar niet toe besluit – onderzoek naar aanleiding van branden, ongevallen of rampen.

De minister van BZK geeft verder invulling aan zijn verantwoordelijkheden door middel van het uitgeven en bijhouden van richtlijnen en handboeken. Een relevant handboek dat in dit kader wordt uitgegeven, is het Brandbeveiligingsconcept Bijeenkomstgebouwen. Het Nibra verzorgt de actualisatie van dit handboek. Het Nibra is een zelfstandig bestuursorgaan voor opleiding en onderzoek op het gebied van brandbestrijding. De activiteiten van het Nibra vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK.

4.8 MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN ARBEIDSINSPECTIE

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is verantwoordelijk voor de wetgeving op het terrein van Arbeidsomstandigheden. De Arbeidsinspectie, een onderdeel van het ministerie, is verantwoordelijk voor het houden van toezicht op de uitvoering van de taken bij deze wet opgedragen aan werkgevers en werknemers. De belangrijkste zijn: een risico-inventarisatie, een beleid voor risicoreductie, organisatie van de bedrijfshulpverlening en het ontruimingsplan. De Arbeidsinspectie is bevoegd tot het geven van bindende aanwijzingen.

⁷ Brandweerwet 1985 art. 19 en 19a

5 ANALYSE

5.1 STRUCTUUR EN FOCUS VAN DE ANALYSE

Dit hoofdstuk bevat de analyse van het verloop van de brand (par. 1.1) en de oorzaak van de brand en rook (par. 1.2), alsmede achterliggende factoren bij het incident in de Kingdom Venue op 15 mei 2005. De analyse die - zoals in de beschouwing en de onderzoeksverantwoording (bijlage 3) is aangegeven, beperkt is, is uitgevoerd op basis van het eerder beschreven beoordelingskader (hoofdstuk 2). Bij de analyse is onder meer gebruik gemaakt van de tijdlijnmethode (bijlage 4).

5.2 ANALYSE VAN OORZAKEN EN ACHTERLIGGENDE OORZAKEN

5.2.1 *Selectie aandachtsvelden*

Het brandpreventiebeleid van de gemeente Amsterdam richt zich, gegeven het beoogde gebruik van een gebouw, op zeven aspecten: brand en rookcompartimentering, gebruik, ontvluchten, constructie, materialen en installaties. Bij brandpreventie zijn dit de cruciale factoren waar alles om draait. Voor bestaande gebouwen zijn de keuzes voor de constructies en de materialen al lang geleden gemaakt. De basisconstructie bestaat bij Kingdom Venue, zoals af te leiden uit bijlage 1, uit metselwerk en beton. Die leveren in principe geen problemen op.

Een brand- en rookcompartiment kan in bijzondere omstandigheden, zoals bij een logiesfunctie of bij een groot compartiment, onderverdeeld zijn in een aantal rookcompartimenten. Deze omstandigheden zijn hier niet van toepassing. Dit betekent dat er voor de onderhavige analyse vier aspecten overblijven. Dit zijn:

1. Brand- en rookcompartimentering
2. Gebruik
3. Ontvluchten
4. Installaties

De eerste twee vallen onder de wet- en regelgeving van het beoordelingskader en bij de twee laatste zijn de normen van de branche aan de orde, waarvan de naleving via de bouwverordening Amsterdam 2003 en de gebruiksvergunning voor bijeenkomstgebouwen in Amsterdam op dit moment nog verplicht is voorgeschreven.

Naast deze inhoudelijke aspecten bleek tijdens de interviews dat ambtelijke instanties betrokken bij de vergunningverlening de veronderstelling hadden dat het stadsdeel bij een aanvraag van een gebruiksvergunning de brandweer van Amsterdam advies kan vragen aan welke eisen het betreffende pand zou moeten voldoen. Het stadsdeel zou daarvoor ook een particuliere firma kunnen inschakelen.

Volgens de Brandweerwet en de gemeentelijke brandweerverordening heeft de brandweer echter een wettelijke taak t.a.v. de brandveiligheid. In een brief gedateerd 24 mei 2005 heeft burgemeester M.J. Cohen van Amsterdam de in de Brandweerwet verankerde verantwoordelijkheden van de brandweer in de veiligheidsketen en de door het College toegekende bevoegdheden op het gebied van brandpreventie nadrukkelijk onder de aandacht van de stadsdeelbesturen gebracht. Dit met name ten aanzien van complexe vergunningplichtige objecten mede gelet op het belang van een goede informatiepositie van de brandweer.

5.2.2 *Analyse aandachtsvelden wet- en regelgeving*

Ad 1) Brand- en rookcompartimentering

Het belangrijkste systeem dat bij deze brand niet goed heeft gefunctioneerd, is de compartimentering. Het vloeroppervlak van de begane grond van Kingdom Venue is meer dan 2500 m². De grote zaal heeft een balkon met een oppervlakte van bijna 200 m². Deze oppervlakte moet voor de compartimentering opgeteld worden bij de 2500 m². Onder deze zaal bevindt zich bovendien een open kruipruimte die onder vrijwel de gehele begane grond doorloopt. Daaronder bevindt zich een kelder.

Het ligt om die reden voor de hand dat in dit gebouw een duidelijke brand- en rookcompartimentering aanwezig had moeten zijn. De eerste om branduitbreiding te voorkomen de tweede om

ontvluchten veilig te stellen. Bij de behandeling van de aanvraag van de gebruiksvergunning heeft de brandweer dit wel eens aan de orde gesteld maar bij de verlening heeft deze opmerking verder geen rol gespeeld.

De gemeente Amsterdam stelt voor de rookcompartimentering dezelfde eisen als bij nieuwbouw. Op de bij de gebruiksvergunning behorende tekeningen ontbraken beide vormen van compartimentering volledig⁸. Door de falende brandcompartimentering kon de rook uit de kelder zich, mede door het ventilatiesysteem dat bleef functioneren, in het gehele gebouw verspreiden. De belangrijkste veiligheidsbarrière (zie bouwbesluit tav. bestaande bouw 2.110.1) in de brandpreventie was hierdoor niet aanwezig. De opening in de kelder naar de kruipruimte is kennelijk door geen van de betrokkenen bij de vergunningverlening of bij periodieke controles opgemerkt. Dat is zorgelijk. Het instrument dat de hoeksteen vormt van de brand- en rookpreventie, de compartimentering, blijft daardoor onbenut.

Bij de aanvraag voor de gebruiksvergunning die de gebruiker bij het stadsdeel Westerpark heeft ingediend, zijn tekeningen overlegd (zie bijlage 1) waarop de brand- en rookcompartimenten en de opening in de kelderwand niet zijn aangegeven. Vervolgens is door het stadsdeel dat na verloop van tijd de vergunning heeft verstrekt en dat het toezicht heeft op de naleving, deze tekortkoming niet opgemerkt. Het stadsdeel Westerpark heeft door de vergunningverlening deze gang van zaken goedgekeurd. De tekeningen zijn voorzien van een goedkeuringsstempel van de brandweer van Amsterdam terwijl de vereiste compartimenten niet op de tekening waren aangegeven.

De brand- en rookcompartimentering vormt de basis van de brandveiligheid. In het verleden heeft de compartimentering in het proces van aanvraag en verlening van de gebruiksvergunning een beperkte rol heeft gespeeld. De gebruiker heeft zijn verantwoording hiervoor niet ingevuld. De brandweer en het stadsdeel hebben evenmin inhoud gegeven aan hun toezichtstaak in deze.

Ad 2) Gebruik

Het proces van (gebruiks)vergunningverlening heeft drie jaar in beslag genomen van 2002 tot maart 2005. In die periode is overleg gevoerd tussen de gebruiker en het stadsdeel over de vereiste voorzieningen (zie voor nadere gegevens bijlage 4: Tijdenanalyse). In 2003 is een bouwvergunning afgegeven voor het bouwen van 3 extra nooduitgangen. Op 17 maart 2005 is uiteindelijk de definitieve gebruiksvergunning afgegeven onder een aantal voorwaarden. Aan de eis met betrekking tot het ontruimingsplan was op dat moment nog niet voldaan. Binnen 13 weken na de vergunningverlening zou een voorstel voor een ontruimingsplan moeten zijn ingediend.

Kingdom Venue werd meerdere malen per jaar door de Dienst Brand Preventieve Controle (Brandweer Amsterdam) bezocht voor controle. Tot 2003 gebeurde dit op basis van de in 1993 door de Brandweer afgegeven vergunning. Tussen eind 2003 en 2e helft 2005 zijn de reguliere controles op verzoek van het Stadsdeel Westerpark opgeschort om de inspecties in het kader van het verlenen van een nieuwe gebruiksvergunning niet te doorkruisen. Na het verlenen van de gebruiksvergunning in maart 2005 is een reguliere controle uitgevoerd (september 2005, vier maanden na de brand) aan de hand van de vergunningstekeningen. Bij deze controle heeft de Dienst Brand Preventieve Controle geen onregelmatigheden aangetroffen.

Gedurende de gehele periode (tussen 2002 en de brand op 15 mei 2005) is Kingdom Venue onafgebroken in bedrijf geweest. Wel is in 2004 het maximum aantal bezoekers tijdelijk beperkt tot 800 en is de inzet van extra brandwachten geëist ter compensatie van gebreken in de brandveiligheid tav. het brandmeldpaneel en de noodverlichting. Uiteindelijk heeft het stadsdeel Westerpark een vergunning verstrekt voor een bijeenkomstgebouw dat – zoals nu blijkt – niet voldeed aan de geldende normen voor brandveiligheid.

De vraag is of een langdurig “opschorten van de reguliere controles door de brandweer, zoals verzocht door Stadsdeel Westerpark” past binnen het brandveiligheidsbeleid voor bijeenkomstgebouwen van de gemeente Amsterdam.

⁸ Volgens de vigerende regels moeten deze op deze tekeningen zijn aangebracht.

5.2.3 Analyse aandachtsvelden normen van de branche

Ad 2) Gebruik en Ad) 4 Installaties

In de bijlage A van de norm NEN 2535 is aangegeven hoe de aanvraag voor een brandmeldinstallatie zou moeten verlopen. Het proces begint met het opstellen van een programma van eisen voor het specifieke bijeenkomstgebouw. De eisen en normen gelden voor alle gebouwen in de desbetreffende categorie. Hieruit is niet eenduidig af te leiden wat noodzakelijk is voor één specifiek gebouw met zijn specifieke kenmerken zoals Kingdom Venue. Het aantal mogelijkheden aangegeven in de normen en eisen is daarvoor te groot. De prijskaartjes van de minimum en maximum optie liggen daarbij ver uit elkaar. Een nauwkeurige specificatie van de eisen voor Kingdom Venue, zoals de norm NEN 2535 voorschrijft is niet beschikbaar.

Het grote aantal mogelijkheden speelt niet alleen bij brandmeldinstallaties een rol. Ook bij de andere brandveiligheidscomponenten speelt dat mee. De problemen die hierdoor ontstaan, kunnen alleen worden opgelost als gemeente en/of stadsdeel bij de vergunningaanvraag vroegtijdig een heldere interpretatie geven van de regels en normen voor specifieke gebouwen, met name wanneer sprake is van gebruikfuncties met meer dan gewone risico's. Een voorbeeld van specifieke eisen voor Kingdom Venue zou kunnen zijn hoe de ontruimingsinstallatie, de ventilatie, de verlichting in het gebouw en eventueel deuren reageren op een brandmelding van de brandmeldinstallatie.

Overigens moeten volgens de vigerende regels brandmeldinstallaties worden gecertificeerd. Deze eis ligt voor de hand omdat de brandmeldinstallatie een systeem moet zijn met zeer hoge bedrijfszekerheid. Als dat systeem faalt, dan is er geen alternatief systeem beschikbaar dat de brandmeldfunctie over kan nemen.

Ten slotte merkt de Raad op dat het niet uitrukken van de brandweer na de automatische brandmelding van Kingdom Venue niet in overeenstemming is met de uitgangspunten van brandveiligheid. Bij een automatische brandmelding heeft de brandweer de verantwoording voor en de regie over het automatisch gemelde brandincident. De brandweer hoort die regie niet uit handen te geven.

De vraag is in hoeverre normen van de branche (zoals bijvoorbeeld NEN 2535, opgenomen in Bouwverordening Amsterdam 2003) daadwerkelijk worden gehanteerd bij de periodieke inspecties door de brandweer.

Ad 3) Ontvluchten

Nadat de brand is ontdekt kan er al of niet worden besloten om het gebouw te ontruimen. In het gebouw moeten volgens het systeem van de norm NTA 8112-4, vluchtroutes zijn aangegeven, bovendien moet een ontruimingsplan beschikbaar zijn. Uit het onderzoek bleek dat het ontruimingsplan, waarover de brandwachten en de overige medewerkers direct zouden moeten beschikken, niet overlegd kon worden.

De gemeente Amsterdam heeft aangegeven dat het ontruimingsplan voor Kingdom Venue nog steeds niet beschikbaar is. Aan de gebruiker is een laatste verzoek gedaan om een ontruimingsplan op te stellen. Indien aan dit verzoek niet wordt voldaan, zal de gemeente Amsterdam tot handhaving over gaan.

Ad 4) Installaties

Hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit bepaald in artikel 2.52.1 dat een bestaand bouwwerk over een veilige voorziening voor elektriciteit moet beschikken

Uit het door TNO in opdracht van de Onderzoeksraad uitgevoerde onderzoek komt elektriciteit als meest waarschijnlijke oorzaak naar voren. Volgens de Brandweerstatistiek 2004 is ondeugdelijke elektrische apparatuur de oorzaak van 25% van alle branden in bijeenkomstgebouwen. Terwijl er talloze regels bestaan die branden moeten voorkomen dan wel de gevolgen van branden moeten beperken, is de controle van elektrische installaties en voorzieningen beperkt. De kwaliteit van elektrische installatie, snoeren en apparaten hebben geen rol gespeeld bij de aanvraag en het verlenen van de vergunning. Op de tekeningen gevoegd bij de aanvraag voor de gebruiksvergunning staat vermeld dat de elektrische installatie in overeenstemming is met NEN 1010 (zie bijlage 1). Onderzoek door het elektriciteitsbedrijf Nuon, op verzoek van het stadsdeel na de brand uitgevoerd, wees uit dat deze installatie op vele punten hieraan niet voldeed.

In de gemeentelijke bouwverordening is aangegeven, dat elektrische apparaten, snoeren, etc. in goede staat moeten verkeren. Noch uit het interieur van Kingdom Venue, noch uit een andere gemeentelijke bron is af te leiden dat het stadsdeel aan de naleving van deze regel uit de verordening aandacht besteedt. Er zijn geen uitgangspunten, geen randvoorwaarden en geen minimumeisen beschikbaar. De in Kingdom Venue aangetroffen situatie is hiervan het resultaat.

De Raad adviseert het stadsdeel Westerpark en de gemeente Amsterdam (en zonodig de andere stadsdelen) in het kader van het brandpreventiebeleid tav. bijeenkomstgebouwen (met name wanneer sprake is van risicovolle gebruiksfuncties) de veiligheid van voorzieningen voor elektriciteit als aandachtspunt op te nemen bij de periodieke controles door de brandweer.

Voorts is het gebouw Kingdom Venue voorzien van een ventilatiesysteem. Dit systeem draagt zorg voor frisse lucht in het gebouw. Voor dit doel is het gehele gebouw voorzien van ventilatiekanalen, die dus ook eventuele scheidingsmuren tussen brand- en rookcompartimenten doorkruisen. Bij brand is van belang dat de uitslaande brand en de rook zich niet door het hele gebouw verspreiden maar beperkt worden tot het betreffende compartiment. Op plaatsen waar ventilatiekanalen brand- en rookcompartimenten doorsnijden moeten hiervoor speciaal aangebrachte kleppen zich automatisch sluiten om hiervoor zorg te dragen.

Uit getuigenverklaringen is bekend dat het ventilatiesysteem in het gebouw Kingdom Venue de rook verder heeft verspreid. Het ventilatiesysteem is dus kennelijk niet of niet goed gekoppeld aan het brandmeldsysteem. Deze koppeling is niet opgenomen in de eisen die de gemeente bij de gebruiksvergunningverlening op basis van de norm NEN 2535 aan het gebruik van dit gebouw heeft gesteld.

De vraag is waarom er geen eis met betrekking tot het reageren van het ventilatiesysteem op de branddetectie is opgenomen in het programma van eisen voor deze installatie.

5.2.4 Analyse veiligheidsaandachtspunten van de Onderzoeksraad

De gebruiker

Een bijeenkomstgebouw met het vloeroppervlak van Kingdom Venue waarin meer dan 1400 personen verblijven en waarin tot laat in de nacht alcohol wordt geschonken, vormt een substantieel risico. Het is feitelijk een gebouw met een semi-publieke functie. Van de gebruiker (exploitant) mag en moet dan ook worden verwacht dat zij zorgdragen voor de (brand)veiligheid. Daartoe zijn de exploitanten volgens de Arbeidsomstandighedenwet ook verplicht. De gebruiker is dus verplicht voor die elementen waarvoor hij verantwoording draagt, een vorm van een veiligheidsmanagementsysteem te ontwikkelen. Kort samengevat houdt dat in ieder geval in: weten wat de gevaarlijke punten in het gebouw en in het gebruik zijn (zoals de staat en ouderdom van de aanwezige elektrische apparaten en snoeren) en acties ondernemen om daaraan iets te doen.

De werkelijkheid laat een ander beeld zien. Een dergelijke zorg is in de exploitatie van het gebouw Kingdom Venue niet zichtbaar. De compartimentering van het gebouw vertoont gebreken, de staat waarin de elektrische installatie zich bevond op het moment van het onderzoek, was niet in overeenstemming met de norm NEN 1010. De vluchtrouteaanduidingen in het gebouw waren niet overal aanwezig. Zoals hiervoor aangegeven, kon het ontruimingsplan niet direct worden overlegd en bleek het exemplaar dat later getoond is, niet in overeenstemming met norm NTA 8112-4.

De Raad acht aandacht voor de genoemde aspecten niet in overeenstemming met de zorg voor de veiligheid, die van een gebruiker van een risicovol object onder andere op basis van de Arbeidsomstandighedenwet mag en moet worden verwacht.

De gemeente Amsterdam en het stadsdeel

De gemeente en het stadsdeel volgen een duidelijk beleid met betrekking tot de brandveiligheid. Dit beleid houdt in een plan om de veiligheid te bewaken en te verbeteren en een controlesysteem om de resultaten van het gevoerde beleid te meten. Een algemeen geaccepteerde hulpmiddel daarbij is het veiligheidssysteem (zoals aangegeven in bijlage 2). Onderdeel hiervan is ook een systeem van monitoring en onderzoek van incidenten en ongevallen, evenals een deskundige analyse daarvan.

De gemeente Amsterdam stelt dat met het Brandpreventieplan (vastgesteld door de gemeente) en de daarbij behorende documenten invulling wordt gegeven aan de zorg voor de brandveiligheid. Uit de beschikbare documenten en uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente een aantal

essentiële onderdelen van een veiligheidsmanagementsysteem voor brand heeft geïmplementeerd. Echter het "systeem van monitoring en onderzoek van incidenten" ontbreekt (zie bijlage 2 onder 4). Bij dergelijk onderzoeken wordt periodiek tav. een aantal representatieve branden nagegaan of een brand c.q. de bron- en effectbestrijding zijn verlopen volgens het scenario of basisconcept waarvan men bij het brandpreventieplan is uitgegaan, dit om hiervan te leren. Dit onderzoek vindt in de praktijk niet plaats.

Gezien de gemeentelijke taak wat betreft het voorkomen en bestrijden van branden, alsmede het beperken van de gevolgen daarvan (art. 1, lid 4 brandweerwet 1985) en de leereffecten van onderzoek van incidenten is de Raad van mening dat het noodzakelijk is dat gemeenten cq gemeentelijke en regionale brandweeren meer systematisch branden (laten) onderzoeken.

6 CONCLUSIES

1. Omdat brand nooit helemaal is uit te sluiten, zijn een aantal maatregelen ontwikkeld om branden in gebouwen te beheersen en bij brand deze veilig te kunnen ontruimen. De belangrijkste maatregelen betreffen de brand- en rookcompartimentering, automatische brandmelding en het ontruimingsplan met rookvrije vluchtroutes. Deze maatregelen bieden geen absolute zekerheid maar de ervaring heeft geleerd dat deze maatregelen de belangrijkste middelen zijn om doden, gewonden en branduitbreiding te voorkomen.
2. Een verantwoord niveau van brandveiligheid wordt alleen bereikt indien de compartimentering, de bedrijfszekerheid van de brandmeldinstallatie en het ontruimingsplan met de vluchtroutes in overeenstemming zijn met de hiervoor geldende normen. Voor het gebouw Kingdom Venue, waarin 1400 mensen feest kunnen vieren bleken zowel de kwaliteit van de compartimentering en het ontruimingsplan niet aanwezig dan wel niet in overeenstemming met de hiervoor geldende normen van het Bouwbesluit en de gemeentelijke Bouwverordening. Nog onduidelijk is waarom de compartimentering in het proces van aanvraag en verlening van de gebruiksvergunning zo'n beperkte rol heeft gespeeld.
3. Een belangrijk instrument om de brandveiligheid van bestaande bijeenkomstgebouwen te bewaken was bij Kingdom Venue de gebruiksvergunning. Deze vergunning wordt nu nog door het stadsdeel verstrekt aan de gebruiker, indien aan de eisen is voldaan. Deze vergunning is uiteindelijk drie jaar na de aanvraag afgegeven, terwijl het gebouw Kingdom Venue – als nu gebleken is ten aanzien van de compartimentering - nog ernstige gebreken vertoonde. Hierbij zijn door de gebruiker tekeningen ingediend waarop essentiële onderdelen (brand- en rookcompartimenten) ontbraken en waarop onjuiste informatie stond. Deze tekeningen zijn zowel door Bouw - en Woningtoezicht van het stadsdeel als door de brandweer van de gemeente Amsterdam getoetst.
4. Van de gebruiker, die een bijeenkomstgebouw met een risicovolle gebruiksfunctie exploiteert, mag en moet worden verwacht dat deze zorg draagt voor een verantwoord niveau van brandveiligheid waarbij minimaal de geldende regels en normen in acht worden genomen. Deze zorg van de gebruiker is, zoals blijkt uit dit onderzoek, in onvoldoende mate aanwezig.
5. Van het stadsdeel en de brandweer mag worden verwacht dat zij toezien op een verantwoorde invulling door de gebruiker van deze zorgplicht. Dit toezicht heeft in dit geval niet geleid tot een dergelijke invulling.
6. Met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor toezicht van stadsdeel en brandweer heeft de Raad nog de volgende vragen:
 - (i) In hoeverre worden de normen van de branche (zoals NEN 2535, opgenomen in de Bouwverordening Amsterdam 2003) daadwerkelijk gehanteerd bij de periodieke inspecties door de brandweer?
 - (ii) Waarom is er geen eis m.b.t. het reageren van het ventilatiesysteem op een branddetectie opgenomen in het verplichte door Burgemeester en Wethouders goed te keuren programma van eisen voor deze installatie (NEN 2535)?
 - (iii) Past de afspraak tussen de Regionale Alarmcentrale van de brandweer en brandwachten om de brandweer niet direct te laten uitrukken binnen de bevoegdheden van de alarmcentrale?
7. De kwaliteit van de elektriciteitsvoorziening heeft in het brandpreventiebeleid van de gemeente Amsterdam tav. bijeenkomstgebouwen (m.n. als sprake is van risicovolle gebruiksfuncties) te weinig aandacht. Dit ondanks het feit dat bekend is dat ondeugdelijke elektrische apparatuur en dergelijke in 25% van de gevallen de oorzaak is van een brand in bijeenkomstgebouwen. De Raad is van oordeel dat de veiligheid van voorzieningen voor elektriciteit in risicovolle gebouwen als aandachtspunt moet worden opgenomen bij de periodieke controles door de brandweer.
8. Het ontruimingsplan van de Kingdom Venue is niet vanaf het begin van de exploitatie aanwezig, respectievelijk niet beschikbaar en niet bekend bij de medewerkers. Alleen met een dergelijk plan kan er gericht worden geoefend.

9. Via een brandpreventieplan geeft de gemeente Amsterdam invulling aan een aantal van de veiligheidsaandachtspunten die de Onderzoeksraad als toetsingskader gebruikt. Echter een "systeem van monitoring en onderzoek van incidenten" om daarvan te leren ontbreekt.

7 AANBEVELINGEN

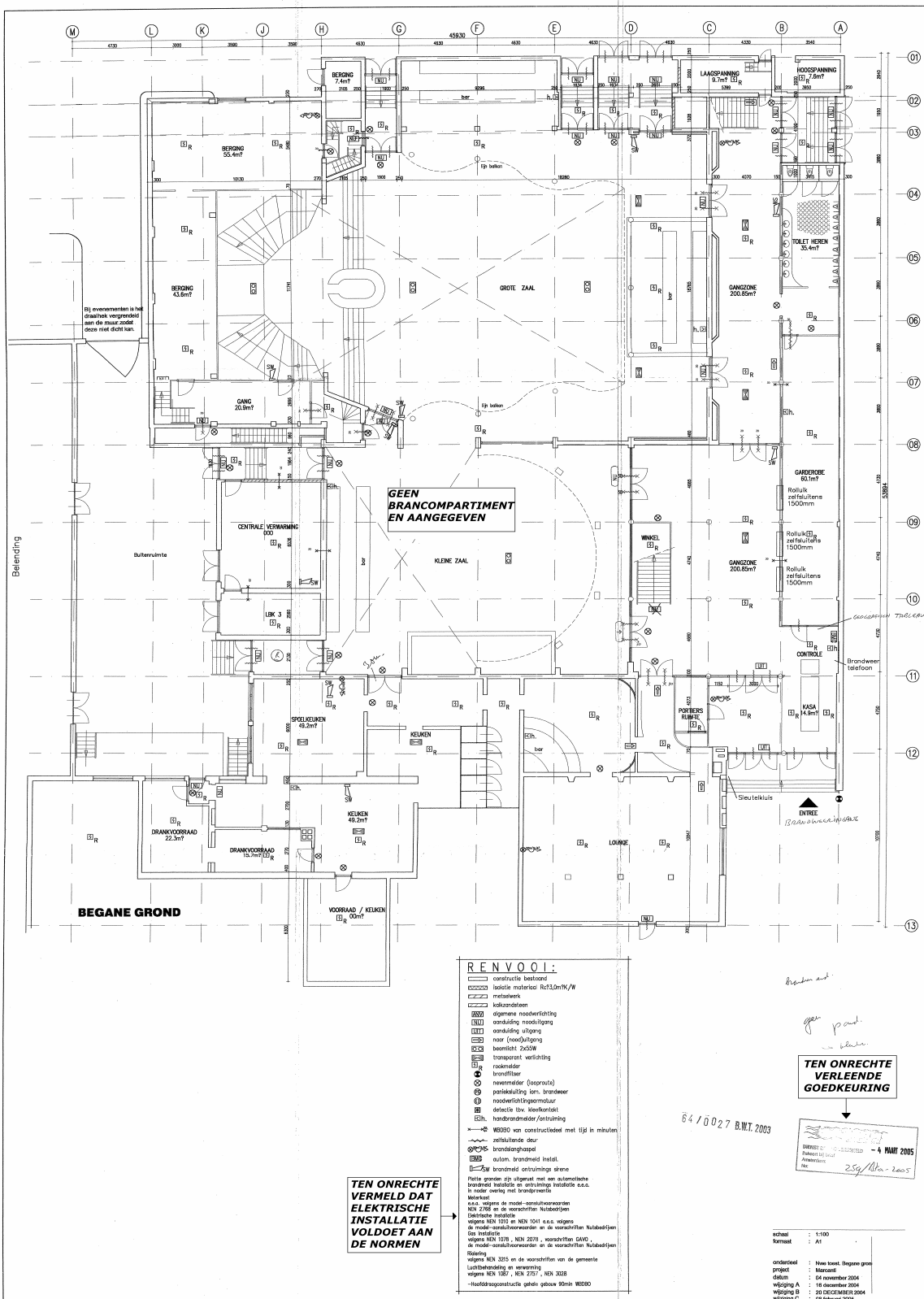
1. De Raad beveelt de gebruiker aan op systematische wijze de risico's te inventariseren en een plan van aanpak hier voor op te stellen en uit te voeren om daarmee invulling te geven aan de zorgplicht voor het veilig gebruik van gebouwen conform de geldende bouwregelgeving en de arbeidsomstandighedenwet. Hierbij dient onder meer voldoende aandacht te worden gegeven aan de compartimentering, het ontruimingsplan en de veiligheid van de voorzieningen voor elektriciteit.
2. De Raad beveelt het stadsdeel Westerpark en de gemeente Amsterdam (en zonodig de andere stadsdelen) aan een veel kritischer houding in te nemen bij het verlenen van bouw- en gebruiksvergunningen en bij het toezicht op de naleving. De Raad denkt hierbij onder meer aan de compartimentering, ontruimingsplannen en de veiligheid van de voorzieningen voor elektriciteit.
3. De Raad beveelt de gemeente Amsterdam en andere gemeenten aan structureel onderzoek te (laten) doen naar branden en de uitwisseling van informatie over de leerpunten te bevorderen.

Bestuursorganen aan wie een aanbeveling is gericht dienen een standpunt ten aanzien van de opvolging van deze aanbeveling binnen een half jaar na verschijning van deze rapportage aan de betrokken minister kenbaar te maken. Niet-bestuursorganen of personen aan wie een aanbeveling is gericht dienen hun standpunt ten aanzien van de opvolging van de aanbeveling binnen een jaar kenbaar te maken aan de betrokken minister. Een afschrift van deze reactie dient gelijktijdig aan de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verstuurd te worden.

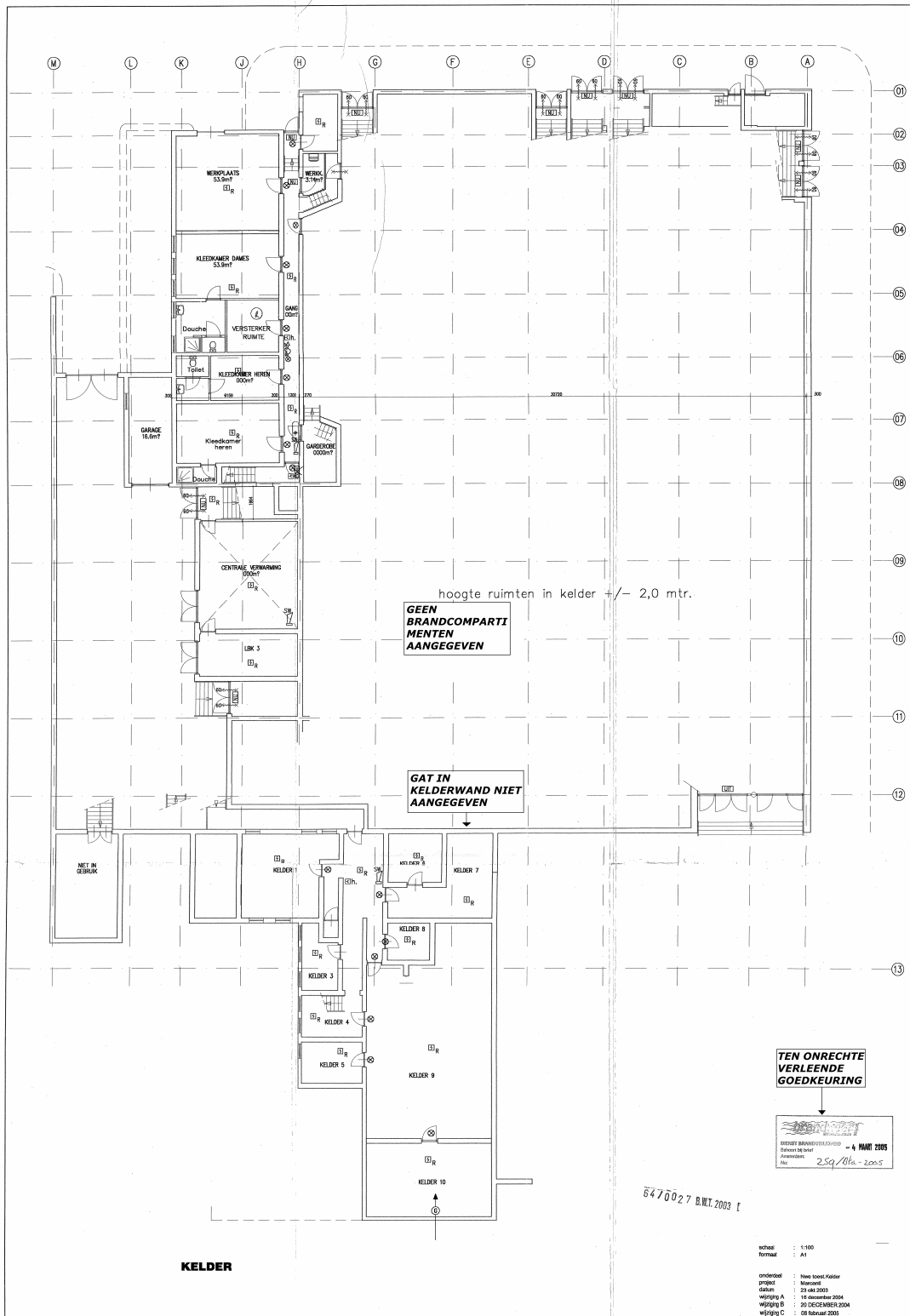
BIJLAGE 1 PLATTEGRONDEN BEHOREND TOT DE AANVRAAG VOOR DE GEBRUIKSVERGUNNING

Met omliggende kaders zijn de tekortkomingen op de tekeningen aangegeven. De tekortkomingen betreffen:

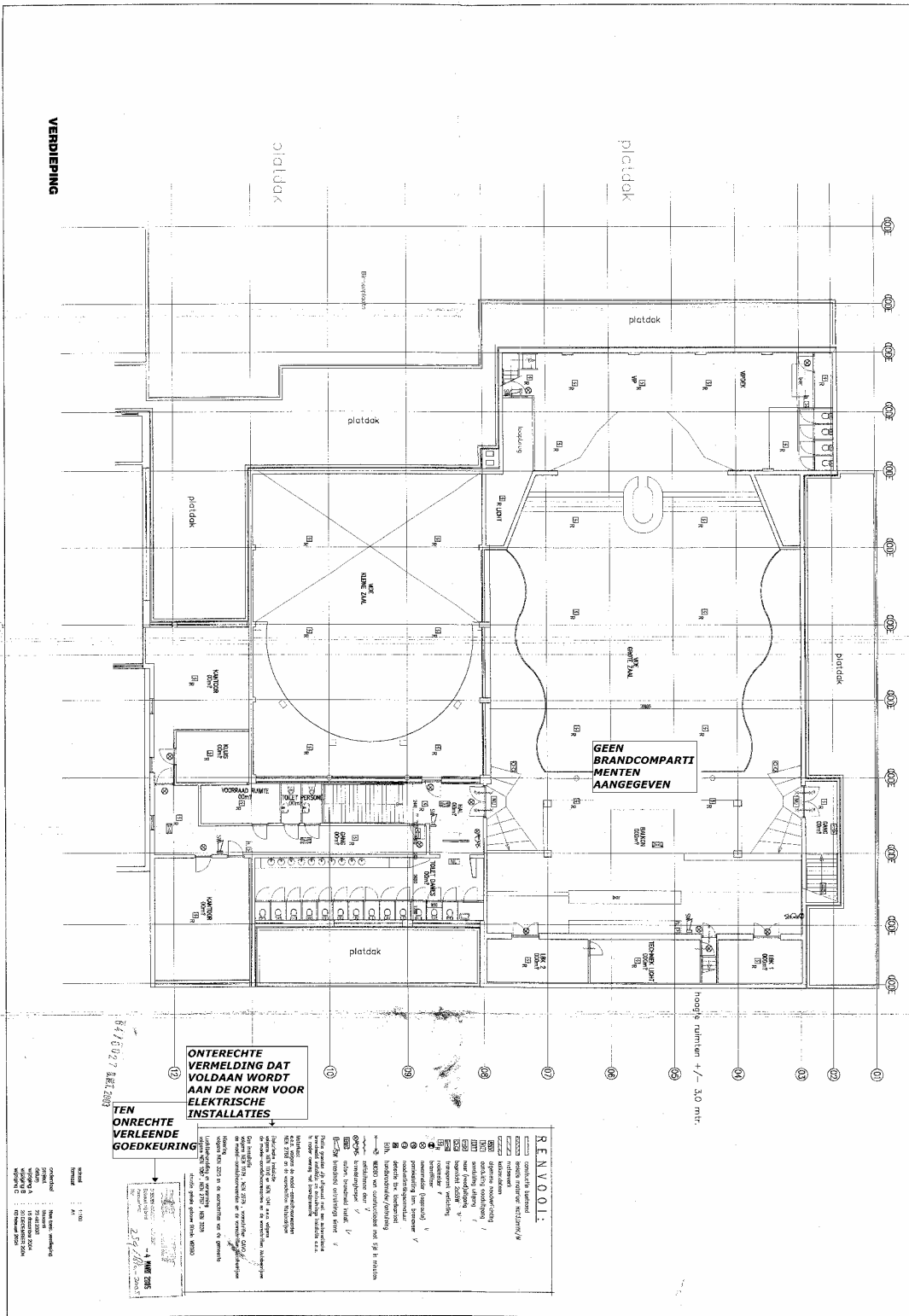
1. Ten onrechte goedgekeurde tekening (dit betreft het goedkeuringsstempel van de brandweer)
2. Geen brandcompartimenten aangegeven
3. Gat in kelderwand niet aangegeven
4. Ten onrechte aangegeven dat elektrische installatie voldoet aan de normen.



Begane grond



Kelderverdieping



Eerste verdieping

BIJLAGE 2 BEOORDELINGSKADER VOOR VEILIGHEIDSMANAGEMENT⁹

In beginsel kan de wijze van invulling van de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid door een organisatie worden getoetst en beoordeeld vanuit verschillende invalshoeken. Er is dan ook geen universeel handboek dat in alle situaties toepasbaar is. Dit ondanks het feit dat sinds de 90-er jaren van de vorige eeuw de eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid een steeds zwaarder accent heeft gekregen. Daarom heeft de Raad zelf vijf veiligheidsaandachtspunten geselecteerd die een idee geven welke aspecten (in meer of mindere mate) een rol kunnen spelen. De Raad is van oordeel dat deze keuze gerechtvaardigd is aangezien deze veiligheidsaandachtspunten opgenomen zijn in tal van (inter-)nationale wet- en regelgeving en in een groot aantal breed geaccepteerde en geïmplementeerde normen.

De volgende aandachtspunten worden onderscheiden:

1. Inzicht in risico's als basis voor veiligheidsaanpak

Startpunt voor het bereiken van de vereiste veiligheid is:

- een verkenning van het systeem en daarna
- een inventarisatie van de bijbehorende risico's .

Op basis hiervan wordt vastgesteld welke gevaren beheerst dienen te worden en welke preventieve en repressieve maatregelen daarvoor noodzakelijk zijn.

2. Aantoonbare en realistische veiligheidsaanpak

Ter voorkoming en beheersing van ongewenste gebeurtenissen dient een realistisch en praktisch toepasbare veiligheidsaanpak (ofwel veiligheidsbeleid), inclusief de bijbehorende uitgangspunten, vastgelegd te worden. Deze veiligheidsaanpak dient op managementniveau vastgesteld en aangestuurd te worden. Deze veiligheidsaanpak is gebaseerd op:

- relevante vigerende wet- en regelgeving,
- beschikbare normen, richtlijnen en 'best practices' uit de branche, en eigen
- inzichten en ervaringen van de organisatie en de voor de organisatie specifiek opgestelde veiligheidsdoelstellingen.

3. Uitvoeren en handhaven veiligheidsaanpak

Het uitvoeren en handhaven van de veiligheidsaanpak en het beheersen van de geïdentificeerde risico's vindt plaats door:

- Een beschrijving van de wijze waarop de gehanteerde veiligheidsaanpak tot uitvoering wordt gebracht, met aandacht voor de concrete doelstellingen, plannen inclusief de daaruit voortvloeiende preventieve en repressieve maatregelen.
- Transparante, eenduidige en voor ieder toegankelijke verdeling van verantwoordelijkheden op de werkvloer voor de uitvoering en handhaving van veiligheidsplannen en maatregelen.
- Duidelijke vastlegging van de vereiste personele inzet en deskundigheid voor de verschillen taken.
- Een duidelijk en actieve centrale coördinatie van veiligheidsactiviteiten.

⁹ Gedeelte uit brief van de voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 17 november 2005 kenmerk OVV 2005-010999

4. Aanscherping veiligheidsaanpak

De veiligheidsaanpak dient continue aangescherpt te worden op basis van:

- De periodiek en in ieder geval bij iedere wijziging van uitgangspunten, uitvoeren van (risico)analyses, observaties, inspecties en audits (*proactieve aanpak*).
- Een systeem van monitoring en onderzoek van incidenten, bijnaongevallen en ongevallen, alsmede een deskundige analyse daarvan (*reactieve aanpak*).

Op basis hiervan worden evaluaties uitgevoerd en wordt eventueel door het management de veiligheidsaanpak bijgesteld. Tevens worden verbeterpunten aan het licht gebracht waarop actief kan worden gestuurd.

5. Management sturing, betrokkenheid en communicatie

Het management van de betrokken partijen/organisatie 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 werkvloer door in ieder geval het goede voorbeeld te geven en ten slotte voldoende mensen en middelen hiervoor beschikbaar te stellen.
- *Extern* duidelijk te communiceren over de algemene werkwijze, wijze van toetsing daarvan, procedures bij afwijkingen etc. op basis van heldere en vastgelegde afspraken met de omgeving.

De Raad erkent dat de beoordeling van de wijze waarop door organisaties invulling wordt gegeven aan eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheid afhankelijk is van de betrokken organisaties. Aspecten als bijvoorbeeld de aard van de organisatie of de omvang kunnen hierbij van belang zijn en dienen derhalve te worden betrokken bij de beoordeling. Hoewel per voorval de oordeelsvorming anders kan zijn, blijft echter de manier van denken identiek.

BIJLAGE 3 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Besluit tot onderzoek

De Onderzoeksraad is op 1 februari 2005 van start gegaan. Op grond van de Wet Onderzoeksraad voor Veiligheid mag de Raad onderzoek doen naar voorvallen, ook in de sector handel en industrie. De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft via de media vernomen dat er op 15 mei 2005 brand was geweest in de kelderruimte van discotheek Kingdom Venue. De Raad heeft naar aanleiding van een korte verkenning, waarbij onder andere een onderzoeker van de Onderzoeksraad ter plaatse is geweest, besloten een onderzoek naar deze brand in te stellen. Dit ondanks het feit dat het een relatief beperkte brand is geweest zonder slachtoffers.

De Raad heeft besloten naar deze brand een oriënterend onderzoek van de feiten en een beperkte analyse daarvan in te stellen om met dit onderzoek in de praktijk ervaring op te doen op dit voor de Raad nieuwe werkterrein, vooral ook gezien het potentiële risico van brand in een disco, een gebouw met een groot aantal bezoekers (hier tot ongeveer 1400 mensen).

Dit onderzoek beperkt zich tot de brand in Kingdom Venue zelf en de vergunningverlening en het toezicht door de gemeente c.q. het stadsdeel. De gebruikelijke verbreding van het onderzoek met een analyse van de achterliggende oorzaken heeft maar beperkt plaatsgevonden. De rol van de verschillende toezichthoudende instanties (Arbeidsinspectie, Inspecties VROM en IOOV) en een oriëntatie op soortgelijke voorvallen in andere disco's zijn achterwege gebleven.

Dit enerzijds omdat de brand geen ernstige gevolgen had en anderzijds omdat de VROM-Inspectie in 2004 had besloten een thema-onderzoek in te stellen naar de "Bouwveiligheid in Discotheken".

Onderzoek

Bij dit onderzoek zijn onder andere de volgende partijen betrokken:

- De eigenaar van het gebouw
- De huurder van het gebouw
- Gemeente Amsterdam
- Stadsdeel Westerpark
- De politie en de brandweer
- Ministerie van VROM (inclusief de VROM-Inspectie)
- Ministerie van BZK

Met voornoemde partijen is telefonisch/schriftelijk en/of mondeling contact geweest.

Het technisch onderzoek van het voorval bestond uit de volgende delen:

1. Eerste verkenning ter plaatse en het opvragen van documenten en literatuur met betrekking op gebruiksvergunningen, toezicht en handhaving van uitgaansgelegenheden.
2. Reconstructie van de toedracht van de brand
3. Reconstructie van het vergunningenverloop met betrekking tot het betreffende gebouw
4. Vervolgens werd het noodzakelijk geacht om door TNO de brandveiligheid van het gebouw te laten beoordelen en de oorzaak van de brand te achterhalen.
5. Interviews zijn gehouden met diverse werknemers van bovengenoemde partijen.

Tenslotte is getracht op grond van het feitenmateriaal, de achtergrondinformatie en de gemaakte inventarisatie van regelgeving en voorvallen in het verleden tot een uitspraak te komen over het voorval en mogelijk algemene aspecten naar aanleiding van het voorval. De resultaten zijn neergelegd in twee feitenrapportages (één van de Onderzoeksraad en één met de reconstructie van TNO). Deze feitenrapportages zijn aan de betrokkenen voorgelegd en tijdens een verificatiebijeenkomst met hen besproken. De gemaakte opmerkingen zijn zo goed mogelijk in de feitenrapportages verwerkt. De mogelijke "algemene aspecten" naar aanleiding van het voorval zijn niet verder uitgediept, ervan uitgaande dat deze aan de orde zouden komen in het door de VROM-Inspectie in het kader van hun tweedelijns toezichttaak in 2004/2005 uitgevoerde thema-onderzoek "Veiligheid en gezondheid bij Discotheken".

Eindrapport

Dit onderzoek is het eerste onderzoek van de Onderzoeksraad op het nieuwe werkterrein van brandveiligheid in de bouw en dienstverlening. De brand in Kingdom Venue betrof een relatief kleine brand met beperkte gevolgen. De Raad heeft zich afgevraagd of al dan niet een openbaar eindrapport over dit beperkte onderzoek gepubliceerd zou moeten worden.

Uit het onderzoek komen een aantal bevindingen en vragen met betrekking tot de gebruiker van het gebouw Kingdom Venue, het stadsdeel Westerpark en de gemeente Amsterdam naar voren die - naar de mening van de Raad - belangrijk genoeg zijn om ook met andere dan de direct betrokken instanties te delen. Daarom is besloten een beperkt eindrapport te publiceren op basis van de genoemde feitenrapportages.

Zoals hiervoor al aangegeven is het eindrapport ook beperkt in die zin dat het onderzoek niet is uitgebreid met een verkenning van soortgelijke gebouwen. Deze komen aan de orde in de inmiddels (februari 2006) door de Vrom-Inspectie aan de Tweede Kamer gezonden rapportage "Veiligheid en gezondheid bij Discotheken".

Het karakter van het onderzoek door de VROM-inspectie wijkt op bepaalde punten af van het onderzoek van de Raad. Voorzover identieke aspecten zijn onderzocht kan worden vastgesteld dat de bevindingen en conclusies van beide onderzoeken met elkaar overeenkomen.

BIJLAGE 4 TIJDLIJNANALYSE

Met behulp van een tijdlijnanalyse is het mogelijk op een gestructureerde wijze een ordening van informatie te maken op basis van de tijd. Per actor zijn de gebeurtenissen, handelingen en veranderingen benoemd.

In de tijdlijnanalyse zijn de volgende verwijzingen opgenomen:

- ad (1) Het advies 8/1/2003 bestaat uit de constatering dat een nieuwe gebruiksvergunning moet worden aangevraagd. Tevens zijn tekortkomingen geconstateerd voor wat betreft vluchtwegen en alarmering. In eerste instantie zijn slechts max. 800 bezoekers toegestaan, bij drie extra nooduitgangen zijn max. 1413 bezoekers toegestaan.
- ad (2) Aangegeven wordt dat de tekeningen en het tableau/paneel niet op orde zijn.
- ad (3) Een nieuwe lijst met tekortkomingen wordt naar pandeigenaar gestuurd, uitsluitend betrekking hebbend op alarmering.
- ad (4) Totdat voorzieningen zijn getroffen wordt als maatregel opgelegd dat max. 800 bezoekers zijn toegestaan en 8 brandwachten verplicht aanwezig moeten zijn.
- ad (5) Een nieuwe lijst met tekortkomingen wordt naar pandeigenaar gestuurd, uitsluitend betrekking hebbend op alarmering.
- ad (6) De gebruiksvergunning wordt afgegeven onder voorwaarden. De maatregelen die moeten worden genomen door de pandeigenaar hebben betrekking op alarmering.

Uit de tijdlijnanalyse komt het volgende naar voren:

- Kingdom Venue heeft lange tijd gefunctioneerd zonder geldige gebruiksvergunning;
- Er zit zeven maanden tussen de constatering door het Stadsdeel Westerpark dat Marcanti Plaza een nieuwe gebruiksvergunning moet aanvragen en het moment waarop Marcanti Plaza hierop wordt geattendeerd. De vergunningaanvraag wordt drie maanden later door Marcanti Plaza aangevraagd;
- Hoewel de situatie niet wijzigden, leverden controles uitgevoerd door brandweer Amsterdam telkens andere lijsten met tekortkomingen op;
- Stadsdeel Westerpark heeft in de loop van de jaren verschillende lijsten met tekortkomingen onder de aandacht van Marcanti Plaza gebracht;
- Controles door Stadsdeel Westerpark en brandweer Amsterdam zijn in de loop van de tijd opgevoerd;
- Brandweer voerde controles uit op de alarmering en nauwelijks op bouwkundige brandveiligheidsaspecten. Een uitzondering hierop vormt de inspectie op 12/12/2002, waar tevens is gekeken naar de vluchtroutes.
- Marcanti Plaza heeft telkens (deels) de gevraagde aanpassingen uitgevoerd, echter dit bleek telkens niet voldoende te zijn;

Gebruiksvergunning november 2003 aangevraagd door Marcanti Plaza, wordt na anderhalf jaar afgegeven onder voorwaarden.