

Opvolging aanbevelingen Fatale flatbrand in Arnhem - Lessen voor brandveiligheid

Publicatiedatum rapport: juli 2021

1. Over het rapport

Naar aanleiding van een tragische brand in de Nieuwjaarsnacht van 2020 in een galerijflat in Arnhem, heeft de Onderzoeksraad onderzoek gedaan om veiligheidslessen te trekken. In de flat in Arnhem vierde een gezin oud en nieuw bij familie en ging op 1 januari 2020 kort na één uur in de nacht op weg terug naar huis. Ze waren zich niet bewust van de brand die op dat moment in de entreehal woedde en namen de lift van de vijfde verdieping naar beneden. Bij aankomst op de begane grond opende de liftdeur en werd het gezin geconfronteerd met een enorme hitte en een instroom van hete rook met giftige stoffen. Omdat ze onderweg naar beneden op de knop van de derde verdieping hadden gedrukt, sloot de liftdeur weer en bracht de lift hen naar de derde verdieping. Ongeveer een halve minuut na het brandcontact verloren alle gezinsleden hun zelfredzaamheid. Ze waren niet meer in staat om de lift op de relatief veilige derde verdieping te verlaten. De vader en het jongste kind zijn omgekomen, de moeder en het oudste kind hebben de brand overleefd.

De brand in de flat heeft een heftig verloop en fataal gevolg gehad door een samenloop van twee omstandigheden: (1) De brand woedde op de enige (vlucht)route naar buiten en (2) de brand is ontstaan in een met kunststofschuim gevuld bankstel. De eerste omstandigheid kon ontstaan door de volgende achterliggende oorzaken: er zijn flats waarbij in het ontwerp maar één vluchtweg uit de flat bedacht is, deze vluchtweg werd niet voldoende vrijgehouden van obstakels en brandbare objecten en deze vluchtweg had in de loop van de tijd een aantal bouwkundige aanpassingen ondergaan die de brandveiligheid negatief hebben beïnvloed. De tweede omstandigheid, het ontstaan van de brand in een met kunststofschuim gevuld meubel, zorgde ervoor dat de brand gemakkelijk ontstond. Deze meubels branden vervolgens zeer snel en heftig, waarbij veel rook vrijkomt, die bovendien bijzonder giftig is.

In het rapport doet de Onderzoeksraad zes aanbevelingen gericht op het wegnemen van deze veiligheidstekorten. Ze gaan over de brandveiligheid tijdens de gebruiksfase, extra zorg bij enkelvoudige vluchtroutes en het brandveiliger maken van zitmeubels en matrassen. Na publicatie van het onderzoek zijn de bevindingen toegelicht in enkele bijeenkomsten. Ook heeft het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV, voorheen Instituut Fysieke Veiligheid (IFV)) een symposium georganiseerd over de brandveiligheid van meubels, waarbij de Onderzoeksraad is uitgenodigd om een presentatie over het onderzoek te verzorgen.

Op vijf aanbevelingen zijn formele reacties gegeven. Aanbeveling 6 is wel grotendeels opgevolgd ook al is daar geen formele reactie ontvangen. Bij aanbevelingen 1 en 2 zijn naast Aedes zes partijen aangeschreven onder de noemer 'andere eigenaren'. Deze partijen waren gedurende het onderzoek niet betrokken. Van vier partijen is geen reactie ontvangen,

twee partijen hebben een uitgebreide reactie gestuurd. Op volgorde van ontvangst van de reacties reageerde op 14 december 2021 de BVVB op de aanbevelingen. Op 12 januari 2022 reageerde Aedes en op 10 februari 2022 kwam de reactie van het ministerie van BZK, mede namens VWS. Tot slot ontving de Onderzoeksraad op 10 maart 2022 de reactie van Kences. De volledige reacties zijn te vinden op de website van de Onderzoeksraad.

Deze notitie bevat een algemene conclusie over de opvolging van de aanbevelingen, gevolgd door een korte samenvatting van de ontvangen reactie(s) per aanbeveling en een conclusie over de opvolging van die aanbeveling.

2. Algemene conclusie over de opvolging

Het algemene beeld dat uit de reacties naar voren komt is dat er op een goede manier opvolging aan de aanbevelingen is gegeven. Dat geldt met name voor de drie belangrijkste aanbevelingen 1, 4 en 5. De opvolging van de aanbevelingen aan de sector laten op beide aanbevelingen een breed scala aan mogelijke oplossingen zien. Hierbij valt ook de uitgebreide reactie van partijen die niet betrokken waren bij het onderzoek positief op.

Ook de reactie van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, mede namens de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport, op de aanbevelingen 4 en 5 geeft blijk van daadwerkelijke opvolging. De minister heeft naar aanleiding van het rapport nog nader onderzoek bij het NIPV uitgezet. De resultaten van deze onderzoeken waren ernstiger dan verwacht, waardoor de urgentie voor het nemen van maatregelen bevestigd werd. Maatregelen worden dan ook genomen zowel op het gebied van (deels) enkelvoudige vluchtroutes als bij de wettelijke brandveiligheidseisen voor meubels en matrassen. Met name voor het tweede onderwerp zijn de acties die nu in gang gezet zijn een doorbraak in een al decennia lang bekend, maar niet aangepakt, veiligheidsprobleem.

3. Opvolging per aanbeveling

Aanbeveling 1

Aan Aedes en andere eigenaren van woongebouwen, verenigd in onder andere Vereniging Eigen Huis, Vastgoed Belang, Kences, VvE Belang, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed en Branchevereniging VvE Beheerders:

Verbeter het brandveiligheidsbewustzijn bij gebouweigenaren. Denk daarbij aan:

- het uitwisselen van kennis en ervaring (zoals *best practices*) over brandveiligheid in woongebouwen en de specifieke risico's daarbij;
- het bevorderen van een inventarisatie van de brandveiligheidsrisico's van de woongebouwen in het bestand van uw leden;
- de brandveiligheid onderdeel maken van de *governance*. Bij woningcorporaties kan brandveiligheid hiertoe opgenomen worden in de prestatieafspraken met gemeenten.

Reactie van Aedes, BVVB en Kences

Aedes laat in de reactie weten het brandveiligheidsbewustzijn verder te willen verbeteren. Dit komt tot uitdrukking in de bijzondere en blijvende alertheid op enkelvoudige vluchtroutes. Aedes neemt hierin het voortouw om haar leden via verschillende bijeenkomsten bewust te maken en te informeren over reeds bestaande aanpakken door verschillende corporaties en hierbij de bovenstaande aanbevelingen van de Onderzoeksraad te bespreken.

Om het brandveiligheidsbewustzijn bij gebouweigenaren verder te verbeteren neemt Aedes het initiatief om – samen met haar leden – te kijken hoe in de verschillende bedrijfsprocessen (onder andere verhuur van woningen, onderhouden en verbeteren van woningen, gebouw- en wijkbeheer) brandveiligheid bewust wordt opgenomen. Dit geldt specifiek voor de communicatie met bewoners.

De BVVB, Branchevereniging VvE Beheerders, kan zich goed in de aanbevelingen vinden. Om de aanbevelingen in daden om te zetten is het blijkens de reactie nodig, dat alle betrokken eigenaren dan wel hun vertegenwoordigers gaan samenwerken. Na feedback van hun leden heeft de BVVB een rapport samengesteld waarin praktische suggesties en aanbevelingen over brandveiligheid in flatgebouwen staan. In het rapport, dat ook aan het ministerie van BZK is gestuurd staan 11 punten die direct opgepakt kunnen worden (waaronder *best practices* op gebied van communicatie en 'lik op stuk'-beleid voor vrijhouden vluchtweg). Daarnaast 9 punten die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden, waaronder: overleg en oefenen met de brandweer en bewust maken bewoners en eigenaren van brandgevaar en veilig vluchten. Kences, kenniscentrum studentenhuisvesting en samenwerkingsverband van sociale studentenhuisvesters, onderschrijft dat brandveiligheidsbewustzijn beter moet. Daartoe heeft het de Expertgroep brandveiligheid in het leven geroepen.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling is opgevolgd, waarbij de uitgebreide reacties van twee organisaties die niet bij het onderzoek betrokken waren positief opvallen. De nadruk in de reacties ligt op kennisuitwisseling. Bij een aanbeveling gericht op bewustzijn is de praktijk echter ook dat het

geven van blijvende aandacht aan dit onderwerp een uitdaging is. De verschillende reacties geven aan dat betrokkenen zich daar ook van bewust zijn.

Aanbeveling 2

Aan Aedes en andere eigenaren van woongebouwen, verenigd in onder andere Vereniging Eigen Huis, Vastgoed Belang, Kences, VvE Belang, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed en Branchevereniging VvE Beheerders:

Zorg bij gebouweigenaren voor bijzondere en blijvende alertheid op enkelvoudige vluchtroutes. Besteed daarbij aandacht aan:

- onderhoud, reparatie en renovatie door de eigenaar;
- het dagelijks gebruik van het woongebouw;
- de informatieverstrekking aan bewoners over het handelingsperspectief dat zij hebben als er eenmaal brand is uitgebroken. Daarbij is van belang dat de eigenaar de voorlichting/communicatie afstemt op de sociaal-maatschappelijke kenmerken van de bewoners.

Reactie van Aedes, BVVB en Kences

Aedes geeft zoals gezegd in de reactie aan alertheid op enkelvoudige vluchtroutes te blijven houden. Hiertoe organiseert Aedes bijeenkomsten om leden te informeren. Deze zijn gericht op het vergroten van brandveiligheidsbewustzijn door te kijken hoe brandveiligheid bewust is opgenomen in de verschillende bedrijfsprocessen zoals 'onderhouden en verbeteren woningen' en 'communicatie met bewoners'.

De reactie van de BVVB is vooral gericht op gebruiksfase. Zoals bij aanbeveling 1 aangegeven worden in de reactie 11 punten genoemd die direct opgepakt kunnen worden. Dat betreft onder meer: controles goed regelen (via huismeester of schoonmaakbedrijf-plus; beiden met cursus brandveilig gebouwbeheer) en opletten bij onderhouds- en renovatiewerkzaamheden. Daarnaast staan in de reactie 9 punten die op korte termijn gerealiseerd kunnen worden, waaronder ten aanzien van aanbeveling 2: vluchtwegen 'updaten' of extra brandveilige vluchtweg(en) in/aanbouwen.

Kences geeft in de reactie aan dat enkelvoudige vluchtroutes ook voorkomen in het bezit van de leden van Kences. Kences zal dit opnieuw onder de aandacht van de eigenaren brengen en maatwerkoplossingen toepassen om de juiste manier van communiceren naar bewoners te vinden.

Conclusie over opvolging

Aanbeveling 2 wordt opgevolgd. In de reacties wordt het probleem van de enkelvoudige vluchtweg herkend en bevestigd. Ook komt er een breed scala aan mogelijke oplossingen langs. Het bestaan van enkelvoudige vluchtwegen blijkt een gegeven waar iedereen 'mee in z'n maag zit' maar wat toch ingewikkeld is om op te lossen in bestaande gebouwen. In de grote lijn wordt dan gekeken naar maatwerk en bewustzijn.

Aanbeveling 3

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

Zorg voor verbetering van het toezicht op de brandveiligheid in de gebruiksfase van woongebouwen. Besteed daarbij aandacht aan:

- intern toezicht door gebouweigenaren, door voortdurende zorg voor brandveiligheid expliciet op strategisch én operationeel niveau te beleggen;
- extern toezicht door gemeenten, door ze actiever toezicht op woongebouwen in de gebruiksfase te laten houden.

Bezie of hiervoor een aanpassing van de geldende wet- en regelgeving nodig is.

Reactie van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Intern toezicht

Ter invulling van deze aanbeveling is de minister in overleg gegaan met vertegenwoordigende organisaties van gebouweigenaren. Ook heeft het ministerie een onderzoek laten uitvoeren door het NIPV (voorheen IFV) naar de vluchtveiligheid in 32 woongebouwen. Bij 31 van de 32 woongebouwen stonden spullen in de vluchtroute en/of het trappenhuis. In 19 van de 32 woongebouwen betrof dit brandbare voorwerpen. Een deel van de woongebouwen bleek ook op het gebied van de bouwkundige uitvoering afwijkingen te hebben. Om brandveiligheid en het interne toezicht daarop structureel onder de aandacht te krijgen is het van belang dat brandveiligheid onderdeel wordt van de bedrijfsprocessen van eigenaren van woongebouwen. Bij het overleg hebben de organisaties aangegeven hun verantwoordelijkheid hierin te nemen en richting hun achterban acties in gang te zetten.

Extern toezicht

In de reactie geeft de minister aan dat extern toezicht kan bijdragen aan een betere naleving. Het is daarom van belang dat gemeenten bij het opstellen van hun handhavingsplannen een goede afweging maken bij de prioritering van hun toezicht in relatie tot de brandveiligheid van woongebouwen in de gebruiksfase. De minister gaat hierover verder in gesprek met gemeenten om hen te wijzen op hun verantwoordelijkheid.

Wet- en regelgeving

De minister is het gesprek aangegaan met organisaties van woongebouwen, gemeenten en brandweer om te bezien hoe in het nieuwe Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl, de opvolger van het Bouwbesluit) duidelijker gebruikseisen kunnen worden opgenomen voor vluchtroutes.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt herkend en voornamelijk ingevuld door middel van overleg. Ook heeft de minister terecht een extra onderzoek uit laten voeren om na te gaan of deze problematiek breder speelt. De resultaten van dit onderzoek waren ernstiger dan verwacht, duidelijk werd dat het probleem van (toezicht op) obstakels en brandbare spullen in vluchtwegen zeer breed speelt, waardoor de urgentie voor het nemen van maatregelen bevestigd werd. Desondanks is inhoudelijk nog onduidelijk wat er nu in de praktijk met de opvolging gebeurt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van partners in het veld om de aanbevelingen concreet op te pakken. De minister is ook afhankelijk van deze partners, omdat hij niet direct verantwoordelijk is voor dit toezicht.

Aanbeveling 4

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties:

Herijk de bestaande uitgangspunten voor brandveiligheid zodanig dat rekening wordt gehouden met het scenario waarbij, sneller dan nu wordt verondersteld, vuur en/of rook in een (deels) enkelvoudige vluchtroute ontstaat en/of terechtkomt. Verwerk het resultaat van deze herijking in de wet- en regelgeving op het gebied van brandveiligheid.

Reactie van de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

In de reactie geeft de minister aan als een eerste stap opdracht gegeven te hebben aan het NIPV (voorheen IFV) om een voorstudie en analyse uit te voeren. Door het NIPV wordt in navolging van de aanbeveling uit het rapport geconcludeerd dat een herijking van de enkele vluchtroute in de rede ligt. Daartoe geeft het NIPV ook een mogelijke opzet.

Vervolgens staat in de reactie dat de minister het NIPV opdracht zal geven om deze herijking uit te voeren. Op basis van de herijking zal vervolgens bezien worden of en hoe de bouwregelgeving aanpassing behoeft.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt opgevolgd. Het ministerie heeft in vervolg op het onderzoek waaruit blijkt dat herijking in de rede ligt deze opdracht tot herijking ook verstrekt aan het NIPV. Daarnaast is op 12 juni 2023 een ontwerpbesluit tot wijziging van het Bbl, met daarin een

aanscherping van de gebruikseisen voor vluchtroutes in woongebouwen, naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze eisen gaan gelden voor zowel nieuwbouw als bestaande bouw.

Aanbeveling 5

Aan de minister voor Medische Zorg en Sport:

Voer wet- en regelgeving in om zitmeubels en matrassen brandveilig te maken.

Reactie van de minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport

De minister van VWS geeft in de reactie aan dat hij de aanbeveling van de OVV, om de brandveiligheid van zitmeubels en matrassen te verbeteren, uit zal voeren. De komende periode zal in overleg met brandveiligheidsexperts, toezichthouders en (vertegenwoordigers van) betrokken ondernemers de mogelijkheden die er zijn om de brandveiligheid van zitmeubels en matrassen via wet- en regelgeving te verbeteren, verder worden uitgewerkt.

Uit de reactie wordt verder duidelijk dat verschillende initiatieven die brandveiligheidsexperts, branches en ondernemers nemen om de brandveiligheid van zitmeubels en matrassen te verbeteren de minister optimistisch stemmen over de mogelijkheden om de aanbeveling op te volgen.

Conclusie over opvolging

De aanbeveling wordt opgevolgd. Op 20 april 2022 is hierover op een symposium van het NIPV nog een concretere invulling gepresenteerd. Het streven is brandveiligheidseisen op te nemen in een nieuw Warenwetbesluit over de brandveiligheid van meubels en matrassen. Bij het publiceren van het rapport leek het er nog op dat het onwaarschijnlijk was dat deze aanbeveling zou worden opgevolgd. De problematiek is al jaren bekend en de Europese (wetgevings-) context maakt een oplossing niet eenvoudiger. Een groot inhoudelijk probleem was daarnaast de afweging met een ander veiligheidsbelang: de eerste generatie vlamvertragers waren slecht voor het milieu en de gezondheid van mensen. Recente initiatieven uit het veld stemmen optimistisch over brandveilige meubels en matrassen zonder verslechtering van milieu of gezondheid. Rekening houdend met deze laatste eis blijkt het ministerie bereid het Warenwetbesluit voor Nederland aan te passen.

Aanbeveling 6

Aan Brandweer Nederland:

Gebruik uw expertise op het gebied van brandpreventie en brandveiligheid bij/in woongebouwen om actief – gevraagd en ongevraagd – eigenaren van dit soort gebouwen te adviseren. Besteed daarbij aandacht aan de risico's die bij specifieke gebouwen, zoals flatgebouwen, en specifieke woonvormen, zoals seniorencomplexen, bestaan.

Reactie van Brandweer Nederland

Uit contacten met Brandweer Nederland zowel tijdens het onderzoek als na de publicatie van het rapport blijkt dat de expertise op het gebied van brandpreventie en brandveiligheid bij en in woongebouwen gebruikt wordt om actief – gevraagd en ongevraagd – eigenaren van dit soort gebouwen te adviseren. Daarnaast is op de website te zien dat daarbij daadwerkelijk aandacht wordt besteed aan een veelheid van verschillende gebouwen en verschillende woonvormen.

Conclusie over opvolging

Deze aanbeveling had de Onderzoeksraad beter kunnen doordenken en 'in de markt' kunnen zetten. Dat Brandweer Nederland wordt aanbevolen te doen wat ze (al) doen kan als overbodig worden gezien, maar ook als een steun in de rug voor het goede werk dat al geleverd wordt.

Ondanks dat er geen formele reactie is gekomen, kan worden gesteld dat Brandweer Nederland op de gevraagde weg is doorgegaan, dit blijkt uit netwerkcontacten en uit de concrete inhoud van hun website.