



Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen
Telefoon 14024
Telefax (024) Openingstijden=
E-mail gemeente@nijmegen.nl

Aan de Raad van de gemeente Nijmegen

Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Datum

13 OKT. 2015

Ons kenmerk

VH10/15.0009770

Contactpersoon

Wim Engelen

Onderwerp

Onderzoeken OM en IFV naar de brand in De
Notenhout

Datum uw brief

Doorkiesnummer

(024) 3299181

Geachte leden van de Raad,

Dit voorjaar hebben wij u per brieven van 19 maart (ons kenmerk: VH10/15.0002856) 2 april (ons kenmerk: VH10/15.0003626) en 15 april (ons kenmerk: VH10/15.0003996) geïnformeerd over de brand in wooncomplex De Notenhout aan de OC Huismanstraat. Daarin stond ons eigen onderzoek naar de vergunningverlening centraal.

Bij de bespreking hiervan in uw Raad heeft de burgemeester de toezegging gedaan om u te informeren over de uitkomsten van de overige onderzoeken, zodra de bevindingen daarvan beschikbaar zouden zijn. Het betreft hier de onderzoeken van het Openbaar Ministerie en van het Instituut Fysieke Veiligheid (afgekort: IFV).

De scoop van de onderzoeken door het OM en het IFV

Het OM heeft een feitenonderzoek naar de brand uitgevoerd. Daarbij is gekeken is naar alles wat voorafgaande aan de brand (van vergunningtraject tot realisatie en oplevering) en tijdens de bestrijding van het incident heeft plaatsgevonden. Daarbij heeft het OM gebruik gemaakt van de technische expertise van TNO en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Tevens is er een goede afstemming geweest met de onderzoekers die direct na de brand namens het IFV al gestart waren met te onderzoeken welke lessen er zijn te trekken naar aanleiding van de brand in De Notenhout.

Het onderzoek van het Openbaar Ministerie

Het OM heeft ons ervan in kennis gesteld dat het feitenonderzoek haar geen aanleiding geeft voor een strafrechtelijke onderzoek in relatie tot de brand van 20 februari in De Notenhout. Het OM heeft ervoor gekozen om door middel van een brief aan de bewoners van De Notenhout zelf toelichting te geven. Dat schrijven zullen we voor u, naast overige relevante onderleggers bij deze brief, ter inzage leggen bij de raadsgriffie.

Eén onderdeel willen we er wel uitlichten. Een belangrijke conclusie van het OM is dat bij de bouw van De Notenhout is afgeweken van de bouwvergunning. Zo heeft het OM vastgesteld dat de brandwerendheid van de afvoerschacht van de cafetaria hoogstwaarschijnlijk onvoldoende was en dat de vereiste onbrandbare scheiding ontbrak. Een overtreding van het Bouwbesluit door de toenmalige eigenaar dat op zich een strafbaar feit oplevert. Echter is dat feit inmiddels verjaard. Het gebrek was niet zichtbaar voor de huidige eigenaar en is tijdens de controles van het gebouw niet ontdekt. Aldus de bevindingen van het OM.

Het is goed dat dit naar boven is gekomen, hoe wrang ook. Uit ons dossieronderzoek naar de vergunningverlening, waarover we u per brief van 19 maart berichtten, blijkt dat de vergunningen in elk geval op orde waren. Nu is vast komen staan dat de toenmalige eigenaar is afgeweken van wat destijds door ons vergund is. Helaas kunnen we niet meer vaststellen hoe toentertijd de controles tijdens de bouw uitgevoerd zijn. Er zijn hiervan geen controlerapporten beschikbaar. De afwijking is in ieder geval niet ontdekt.

Het onderzoek van het IFV

Het IFV heeft zijn onderzoek uitgevoerd met het oog op wat er voor de regionale brandweer te leren valt van de brand in De Notenhout. Met als centrale vraagstelling: hoe kan het dat een brand in een cafetaria leidt tot een levensgevaarlijke situatie voor de bewoners van een daarboven gelegen seniorencomplex? Vanwege het belang van die vraag staan we in deze brief wat uitgebreider stil bij de bevindingen van het IFV.

1. Oorzaak en verloop van de brand

Het rapport bevestigt de eerste bevinding van de regionale brandweer dat de brand moet zijn ontstaan in de meterkast van het cafetaria. De oorzaak is niet meer vast te stellen, omdat het eventuele bewijsmateriaal hiervoor in vlammen is opgegaan. Evenmin valt vast te stellen hoe lang de brand zich in de cafetaria heeft kunnen ontwikkelen vooraleer ze kort voor half zes in de ochtend ontdekt wordt. Hoewel het cafetaria hermetisch is afgesloten, vindt er toch een constante aanvoer van zuurstof plaats door een rooster aan de achterzijde van het pand. Met als gevolg dat de brand zich langere tijd kan blijven ontwikkelen zonder opgemerkt te worden.

De afvoerbuys voor (vette) dampen van het cafetaria loopt door een schacht naar het dak van het wooncomplex. Om 05.33u slaat de brand door het dak van de cafetaria, waarna de gevel van het flatgebouw ontbrandt. Ook het materiaal van de schacht en de vetaanslag in de afvoerbuys is daarbij gaan branden. Op het moment dat de schacht met daarin de afvoer van de cafetaria in brand raakt en bezwijkt, kunnen grote hoeveelheden rook via deze weg de galerijen instromen.

Nadat de meldkamer om 05.27u gealarmeerd wordt, is de brandweer om 05.34u ter plaatse. Op dat moment blijken het trappenhuis en een belangrijk deel van de inpandige galerijen met dikke zwarte rook gevuld zijn. Ook dringt rook op dat moment al door in woonappartementen. Gezien het zeer vroege tijdstip slapen de meeste bewoners nog als de brand wordt gemeld. Hierdoor is er sprake van een verminderde opmerkzaamheid bij de bewoners van het wooncomplex. De cafetaria blijft vrij lang branden, zonder dat de brand zich uitbreidt. Het redden en evacueren van de bewoners heeft voor de brandweer op dat moment dus prioriteit, niet het blussen van de brand.

Op de vierde en vijfde etage van het wooncomplex treft de brandweer bewoners aan in de galerijen. De slachtoffers worden zo snel mogelijk naar buiten gebracht. Eén voor één gaat de brandweer de appartementen langs. Zo worden nog verschillende bewoners gevonden en geëvacueerd. Gecontroleerde wooneenheden worden gemarkeerd. Nadat de rook bij het afblussen van de brand in de cafetaria heviger wordt, worden veel aangebrachte markeringen onleesbaar en moet de brandweer een deel van de appartementen opnieuw controleren. Daarna volgt er nog een extra nacontrole, waarbij kort na 09.00u nog een echtpaar in de badkamer van zijn woning wordt aangetroffen gevonden. Hoewel dit appartement al eerder doorzocht is, werd dit echtpaar toen niet gevonden.

Leden van het Nederlandse team Urban Search and Rescue (USAR) bieden aan om met speurhonden te helpen de flat te doorzoeken. Rond 09.30u gaat USAR naar binnen. Bewoners worden niet meer aangetroffen. Om 10.22u heeft USAR alles gecontroleerd. Op dat moment volgt ook het sein 'brand meester'. Om 13.20u zijn alle naar het ziekenhuis vervoerde bewoners geïdentificeerd.

2. Rookverspreiding

Vanwege de hoogte van het gebouw en de knik tussen de beide vleugels drukt de wind de rook terug het gebouw in door ventilatieopeningen en openstaande of kapotte ramen. Naar alle waarschijnlijkheid is de rook in het trappenhuis gekomen, doordat de deur tussen galerij en trappenhuis geopend is door bewoners die het pand (nog vóór de aankomst van de brandweer) hebben willen verlaten. Sommige rookwerende klapdeuren bleken aan de bovenkant open, waardoor de rook deze scheiding kon passeren. Ook via kieren in de vloeren van de galerijen verspreidt rook zich tussen de galerijen op de verschillende bouwlagen, evenals door kieren en naden tussen de galerijen en de appartementen. De appartementen zijn mechanisch geventileerd en uit de roetsporen in de appartementen blijkt dat tijdens de brand rook door deze ventilatie de appartementen ingezogen wordt. En dan komt nog rook via de afvoerschacht van de cafetaria het flatgebouw binnen.

3. Bewoners

In het appartementencomplex wonen 98 mensen in 71 appartementen. De minimumleeftijd is 55 jaar. Een deel van de bewoners zit ver boven deze leeftijd. Ze wonen allemaal zelfstandig; er is geen zorg of toezicht zoals in een verzorgingshuis het geval zou zijn. Tijdens de brand treft de brandweer veel (hoog)bejaarde bewoners die vanwege hun fysieke gezondheid niet in staat zijn om snel te lopen.

Een groot deel van de bewoners kan niet zelfstandig te vluchten en moet door de brandweer gered worden. Hiervoor is een grotere capaciteitsinzet nodig dan het geval zou zijn bij mobiele, zelfredzame bewoners. De fysieke beperkingen van bewoners leiden bij de ontruiming tot stagnatie in de ontvluchting in het centrale trappenhuis. Verschillende, vaak minder-valide bewoners, moeten via de trap naar beneden lopen – al wordt later ook de lift hiervoor ingezet. Er hangt veel rook in verschillende delen van het gebouw. Om de bewoners zo veel mogelijk te beschermen tegen de rook, maakt de brandweer in veel gevallen gebruik van vluchtmaskers.

4. Conclusies

Samengevat zijn de belangrijkste conclusies van het IFV:

- De oorzaak van de brand valt niet meer te achterhalen.
- Het feit dat onder het flatgebouw een cafetaria is gevestigd komt in Nederland veelvuldig voor en leidt meestal niet tot problemen. De combinatie met de andere gebouwkenmerken kan echter noodlottig zijn.
- De rook is door naden en kieren, via ventilatieroosters en door het openen van de voordeur de appartementen binnengedrongen. In alle gevallen heeft het feit dat de appartementen onder onderdruk stonden een nadelige invloed gehad.
- Door de dichte rook is het voor de meeste bewoners niet mogelijk zelfstandig te vluchten. Daarnaast speelt mee dat sommige bewoners beperkt mobiel zijn, waardoor vluchten via het noodtrappenhuis voor hen geen optie is.
- De keuze van de brandweer om vrijwel alle beschikbare capaciteit op de redding te zetten, is een terechte. Het is aannemelijk dat veel bewoners er slechter aan toe zouden zijn geweest als de brandweer hen niet of pas veel later naar buiten had gebracht. Bij ontvluchten en evacueren door rook kan elke seconde bepalend zijn. Door het gebruik van vluchtmaskers is bij bewoners die door de rook naar buiten begeleid zijn de (extra) gezondheidsschade door rookinhalatie naar alle waarschijnlijkheid beperkt gebleven.
- Meteen na aankomst ter plaatse neemt de brandweer maatregelen om het hoofdtrappenhuis zo veel mogelijk rookvrij te maken. Deze actie heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de effectiviteit van de ontruiming en de veiligheid van de evacuees daarbij. Tijdens de reddingsacties doen verschillende brandweerploegen pogingen om ook de galerijen rookvrij te maken. Dit is niet gelukt. Door verschillende betrokkenen wordt dit verklaard door de winddruk die op de gevel staat. Dit kan een voldoende verklaring zijn.
- Het is niet bekend waarom sommige bewoners ervoor gekozen hebben om in de richting van het centrale trappenhuis te vluchten. Mogelijk was vluchten via een noodtrappenhuis voor hen geen optie vanwege een verminderde mobiliteit. Of zij hebben vanuit een automatisme de voor hun bekende weg gevolgd. Het is ook mogelijk dat zij tijdens hun vluchtpoging overvallen zijn door de toename van de rook en de plotselinge branduitbreiding in de schacht (en het deels bezwijken van die schacht).
- Door de gebrekkige mobiliteit van veel bewoners kost de redding veel tijd en energie. Voor sommige brandweermensen leidt dit tot fysieke uitputtingsverschijnselen. De brandweer maakt op een gegeven moment de keuze om bewoners met de twee liften naar beneden te brengen. Deze keuze is weloverwogen gemaakt en heeft goed uitgediend.

5. Wat kunnen we volgens het IFV van de brand in De Notenhout leren?

Ten eerste dat een woning in een appartementencomplex niet automatisch een *safe haven* is bij brand. De aanname dat een brandwerende scheiding automatisch ook een rookwerende scheiding is, blijkt onjuist. Repressieve brandweermensen, brandpreventiemedewerkers, plannen- en beleidsmakers zouden hiermee rekening moeten houden.

In de tweede plaats is de aanname dat mensen bij brand altijd veilig kunnen vluchten niet houdbaar. Eigenaren van woongebouwen die bedoeld zijn voor een specifieke doelgroep met gemiddeld een verminderde zelfredzaamheid heeft, zouden moeten overwegen om extra maatregelen te treffen ten aanzien van de vluchtveiligheid.

Tot slot blijkt dat de hulpvraag die gepaard gaat met incidenten zoals in De Notenhout de repressieve slagkracht van de brandweer overstijgt. Doordat veel bewoners niet zelfstandig kunnen vluchten, wordt de brandweer geconfronteerd met een enorme hulpvraag. Individuele brandweermensen hebben daardoor de grenzen opgezocht van wat fysiek mogelijk en verantwoord is. Dit verdient aandacht in de discussie over de vluchtveiligheid van verminderd zelfredzame ouderen.

Onze conclusies op basis van alle onderzoeken

Bezien we de bevindingen van het OM en het IFV in samenhang met de resultaten van de onderzoeken die we dit voorjaar zelf hebben laten uitvoeren - en waarover we u reeds hebben geïnformeerd in onze 3 hierboven aangehaalde brieven aan uw Raad - dan is onze belangrijkste conclusie dat in elkaar grijpende (brand)scenario's op 20 februari van dit jaar leidden tot een uiteindelijk noodlottige uitkomst van de brand in wooncomplex De Notenhout. Een conclusie die ook onze brief van 15 april schraagt.

De onderzoeken van IFV en OM werpen geen nieuw licht op de conclusies die we dit voorjaar op basis van onderzoek door ODRN en VRGZ hebben getrokken ten aanzien van het proces van vergunningverlening. Wel is helaas komen vast te staan dat de toenmalige eigenaar zich niet aan de vergunning gehouden heeft. In dit verband is het belangrijk dat iedereen zich realiseert dat bouwcontroles altijd steekproeven zijn. We kunnen immers niet 7 dagen per week bij elk bouwproject controles uitvoeren. Evenmin is het mogelijk om tijdens die steekproeven alles te controleren. Ook hier moeten we steeds keuzes blijven maken. En die worden voor een deel ook altijd ingegeven door de actualiteit. Zo werd vóór de vuurwerkcramp in Enschede (2000) en de cafébrand in Volendam (2001) vooral op constructietechnische veiligheid gecontroleerd. Daarna ging de aandacht weer meer uit naar brandveiligheid. Zo'n keuze betekent dus ook in alle gevallen dat bepaalde aspecten van de vergunning niet of minder worden gecontroleerd. Dat betekent dan ook dat op eigenaren en opdrachtgevers van bouwprojecten altijd een zware verantwoordelijkheid zal blijven rusten om zich aan de vergunningvoorschriften te houden. En dus ook dat we daar altijd op moeten blijven vertrouwen. Met de wetenschap van wat er in De Notenhout is gebeurd, is dat een conclusie die bij velen ongetwijfeld met gemengde gevoelens zal worden ontvangen. Maar elke andere conclusie zou leiden tot verwachtingen die we niet kunnen waarmaken.

Uit het IFV-onderzoek komt naar voren dat de snelle rookverspreiding en de verminderde zelfredzaamheid van veel bewoners een cruciale rol hebben gespeeld tijdens die noodlottige ochtend. Eveneens komt het beeld naar voren van een zeer professioneel en adequaat handelende brandweer; en van brandweermensen die tot het uiterste zijn gegaan om erger te voorkomen.

De belangrijkste vraag is nu: wat kunnen we van de brand in De Notenhout leren? Hiervoor geeft het onderzoek van het IFV nuttige handreikingen. De belangrijkste – althans wat betreft de rol van de gemeente - is toch dat er bijzondere aandacht moet zijn voor de vluchtveiligheid in gebouwen waar minder zelfredzamen wonen of verblijven. Dat zal op basis van bouwregelgeving niet altijd af te dwingen zijn, maar het vergt inspanningen in de sfeer van het stimuleren van zowel risicobewustzijn bij als het nemen van verantwoordelijkheid door eigenaren, huurders en/of gebruikers. Dat kan door in de ontwerpfase van voorzieningen voor woon- of verblijf voor minder

Vervolgvel
5

zelfredzamen hier nadrukkelijk bij stil te staan en het gesprek hierover te voeren met ontwikkelaars en eigenaars van dergelijke gebouwen. Of door met eigenaren of verhuurders nadrukkelijker stil te staan bij de inrichting van de bedrijfshulpverlening – de zogeheten BHV-organisatie. Maar het kan eveneens door slimme manieren van voorlichting voor specifieke doelgroepen. Of een maatwerkgerichte combinatie van deze op risicobewustzijn gerichte maatregelen.

Eveneens toont het IFV-onderzoek aan hoe belangrijk het is dat bewoners of gebruikers van een gebouw bekend zijn met de vluchtroutes en dat dit ook met enige regelmaat geoefend wordt. En uiteraard dat de brandveiligheidsvoorzieningen op orde zijn en ook conform gebruikt worden. Hier ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij eigenaren van gebouwen. Immers, na sluiting van het vergunningdossier (bij oplevering van een gebouw) gaat de zorgplicht voor de instandhouding en vernieuwing van veiligheidsvoorzieningen op de eigenaar over. Dat ontslaat overigens bewoners en gebruikers niet om zelf ook alert te blijven, kritische vragen te stellen en zo nodig actie richting de eigenaar te ondernemen. Als de brand in De Notenhout ons één ding kan leren, is het wel het belang van alertheid in de gebruiksfase van een gebouw.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Bij de raadsgriffie liggen voor u ter inzage de toelichting door het OM aan de bewoners van De Notenhout op haar bevindingen, het rapport van het IFV en het deelverslag van het Team Brandonderzoek van de regionale brandweer naar de brand in De Notenhout.

Hoogachtend,
college van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

drs. H.M.F. Bruls

De Gemeentesecretaris,

drs. B. van der Ploeg