



Aan de gemeenteraad van Nijmegen

Postadres

Gemeente Nijmegen
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres

Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon

Kristy Tilleman
Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling
k.tilleman@nijmegen.nl
T (06) 193 90 208

Datum 6 november 2018

Betreft Brandveiligheid gevels

Geachte leden van de Raad,

Hierbij informeren wij u zoals aangekondigd over de acties die de ODRN in onze opdracht heeft ingezet naar aanleiding van zorgen over de brandveiligheid van gebouwen met moderne gevelconstructies.

In deze brief gaan wij puntsgewijs in op:

1. De diverse acties waarover wij eerder gecorrespondeerd hebben met uw raad
2. Het meest recente standpunt van het ministerie van BZK
3. Een door ons gevraagd advies van Crisislab
4. Onze voorlopige conclusie na bestudering van de inventarisatie onder woningcorporaties en eigenaren woongebouwen
5. Nadere toelichting systematiek Bouwbesluit
6. De vervolgstappen

1. Eerdere correspondentie met uw raad

Over de brandveiligheid van het gebouw De Meiberg in Dukenburg en in het algemeen de brandveiligheid van gebouwen met moderne gevelconstructies hebben we uw raad reeds een aantal malen geïnformeerd. Samengevat: na zorgen in de media over de brandveiligheid van een aantal gebouwen met complexe gevelconstructies is een aantal directe acties door de gebouweigenaren; en wel in afstemming met en onder toezicht van de ODRN. Verder is het Crisislab van prof. dr. Ira Helsloot om advies gevraagd. Het adviesrapport sturen we mee als bijlage bij deze brief.

Daarnaast hebben we met de ODRN kort vóór de zomer 16 eigenaren van woongebouwen met (mogelijk) complexe gevelconstructies benaderd met de vraag of zij hun inzichten in relatie tot de brandveiligheid met ons willen delen. Twaalf van de aangeschreven partijen hebben gereageerd en hun reacties maken duidelijk dat ze hun verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid serieus nemen en in een aantal gevallen al gestart waren met eigen diepgaandere analyses van de gevels van hun woongebouwen.

Marjolein Paalman
Afdeling Veiligheid
m.paalman@nijmegen.nl
T (024) 329 98 09

2. Het meest recente standpunt van de minister van BZK

Op 25 september 2018 heeft de minister vragen van de Tweede Kamer beantwoord.¹ De meest relevante passages hebben we hieronder weergegeven. Overigens volgt er nog een brief van de minister aan de gemeenten.

De minister heeft de Kamer het volgende laten weten:

*“Ik ervaar bij gebouweigenaren voldoende inzicht en urgentie om zo nodig zelf tot onderzoek over te gaan. Het is hoe dan ook de taak van een gebouweigenaar te zorgen dat zijn gebouw voldoet aan de brandveiligheidseisen. Met de brief die ik zal sturen aan gemeenten wordt beoogd dat op korte termijn de gebouweigenaren van de meest risicovolle gebouwen worden bereikt.
(...)”*

*Een volledig dekkende controle door gemeenten kan niet worden verwacht en zou voorbij gaan aan het feit dat bouwende partijen primair zelf verantwoordelijk zijn voor de bouwkwaliteit en moeten borgen dat materialen worden toegepast in overeenstemming met de verleende vergunning.
(...)”*

Gemeenten hebben beleidsvrijheid bij de uitvoering van het toezicht op de bouwvoorschriften. Over de uitvoering hiervan leggen Burgemeester en wethouders verantwoording af aan de gemeenteraad. Het is primair de verantwoordelijkheid van gebouweigenaren om te voldoen aan de bouwvoorschriften en waar nodig onderzoek te doen. Gemeenten kunnen daarom in het kader van hun toezicht gebouweigenaren informeren over de problematiek en vragen een inventarisatie te doen. Uit navraag blijkt dat dit het geval is in Nijmegen. (...)”

Het standpunt van de minister is dus in lijn met de door ons genomen acties. Verder is de minister nog in overleg over de precieze inhoud van de brief aan de gemeenten en over eventuele volgende stappen.

3. Het advies van het Crisislab

In het rapport van het Crisislab valt te lezen ²:

“Het Bouwbesluit biedt een standaardkader voor brandveiligheidseisen waarmee ten minste aan het te bereiken niveau van brandveiligheid wordt voldaan. In het algemeen kan echter dat niveau ook door andere, gelijkwaardige, maatregelen bereikt worden en dat mag ook.”

¹ Tweede Kamer - vergaderjaar 2017-2018, vraagnummers 2018Z14994 en 2018Z15888 (9 februari 2018).

² Zie: Ira Helsloot en Carel Kleijne, Omgang brandbare gevelbekleding. Een advies voor een proportionele omgang met het risico van brandbare gevelbekleding door het bevoegde gezag in Nijmegen (advies Crisislab, 30 september 2018), pp. 15-16.

De standaardisen uit het Bouwbesluit zijn nog niet goed toegesneden op de recente ontwikkelingen waar het gaat om energiezuinige en duurzame gevelconstructies. Veel moderne gevelconstructies zullen waarschijnlijk niet voldoen aan de huidige testmethoden die nog uitgaan van de ouderwetse situatie van een simpele plaat tegen de muur. Dat wil nadrukkelijk niet zeggen dat het gebouw brandonveilig is.

(...)

Wij denken dat een beter onderscheid gemaakt moet worden tussen de mogelijkheid dat de gevelbekleding niet voldoet aan de vergunde brandklasse versus het optreden van een onacceptabel gevaar voor de vluchtveiligheid van aanwezigen.

Er leek (ook landelijk) een misverstand te bestaan dat het Bouwbesluit zou eisen dat alle onderdelen van gevelbekleding brandwerend zouden moeten zijn. Dat is niet het geval: de gevelbekleding moet in normale toestand voldoende brandwerend zijn tegen brandaanstraling van buitenaf. Het Bouwbesluit eist dus geen absoluut onbrandbare gevelbekleding en dat is terecht, gezien bijvoorbeeld het maatschappelijk belang van goede isolatie. Het is daarom veelal noodzakelijk om bij beoordeling van moderne driedimensionale gevelconstructies gebruik te maken van een integrale visie op brandveiligheid met behulp van gelijkwaardigheid.”

4. Onze voorlopige conclusie na bestudering van de inventarisatie onder woningcorporaties en eigenaren woongebouwen

Zoals hierboven al vermeld hebben we de ODRN een bredere analyse laten maken van mogelijk kwetsbare woongebouwen en de eigenaren gevraagd of zij hun inzichten in relatie tot de brandveiligheid met ons willen delen. Twaalf van de 16 hebben dat gedaan. De 4 partijen die nog niet hebben gereageerd, zullen wij nogmaals benaderen. De ingekomen reacties maken, evenals het advies van het Crisislab, duidelijk dat de problematiek van de huidige regelgeving, met daarin opgenomen standaardisen die nog niet zijn toegesneden op de moderne gevelconstructies, zeer complex is.

Er is dus geen aanleiding voor gemakkelijke conclusies. Wel moeten we goed nadenken over de vraag hoe met de huidige regelgeving zodanig om te gaan dat we uitdaging waar we voor staan functioneel en proportioneel tegemoet kunnen treden. Daar willen we in onderstaande nader bij stilstaan.

5. Nadere toelichting systematiek Bouwbesluit

Crisislab wijst erop dat het Bouwbesluit (uitsluitend) tot doel heeft ervoor te zorgen dat de gebruikers van een bouwwerk voldoende veilig zijn, wat betekent: het op tijd veilig kunnen ontvluchten van een brandend pand door een gemiddelde gebruiker en dat andere bouwwerken niet bij de brand betrokken raken. Het Bouwbesluit geeft een aantal mogelijk invullingen voor deze functionele eis, maar laat ruimte over voor andere invullingen ervan. Als (brand)veiligheid op een andere manier kan worden bereikt dan via de standaardisen, dan is dat dus toegestaan. Toetsing van een vergunningaanvraag is dus niet gericht op

stringente toepassing van de voorbeeld invulling in het Bouwbesluit, maar moet gebaseerd zijn op een beoordeling van de daadwerkelijke (on)veiligheid.³

Dat betekent in de praktijk dat het vereiste minimale brandveiligheidsniveau in ieder geval wordt bereikt als de gevel voldoet aan de standardeisen/brandklassen van het Bouwbesluit, maar dat dat niveau ook kan en mag worden bereikt door andere, gelijkwaardige, maatregelen te treffen. Bij gelijkwaardigheidsmaatregelen wordt onder meer gekeken naar de vluchtmogelijkheden in relatie tot de zelfredzaamheid van bijvoorbeeld de bewoners, naar de benodigde (gekoppelde) rookmelders, naar de ruimte om het gebouw.

De gebouweigenaar kan met een testcertificaat aantonen of aan de brandklassen door de gevel wordt voldaan. Als dat niet het geval blijkt te zijn, dan moet de gebouweigenaar met een uitgebreide risicoanalyse aantonen dat er maatregelen worden getroffen die gelijkwaardig zijn. Aangezien dat laatste een stuk moeilijker is dan enkel kijken of aan de brandklassen wordt voldaan, wordt in de landelijke praktijk meestal alleen getoetst en beoordeeld op basis van de standardeisen/brandklassen in het Bouwbesluit. Aangezien die eisen nog niet goed zijn toegesneden op moderne gevelconstructies, is een goede toetsing van een vergunningaanvraag dus een ingewikkelde uitdaging.

Daar komt nog bij dat – en dat is een inzicht dat is opgedaan na de ernstige brand vorig jaar in Londen – voor een effectieve toetsing eigenlijk de hele gevelopbouw moet worden beoordeeld. Met gevelopbouw wordt in dit geval de verticaal tegen elkaar bevestigde materialen bedoeld; bijvoorbeeld een stenen muur, isolatie, regelwerk, gevelplaten. In het verleden zijn, zoals de casus *De Meiberg* en *De Valckenaer* aantonen, enkel de gevelplaten getoetst, terwijl nu wel duidelijk is dat de risico's alleen beoordeeld kunnen worden door naar de hele constructie te kijken. Waarbij ook de omgeving van het gebouw een relevante factor is. Overigens is het van belang hierbij nogmaals te benadrukken dat het primaire doel op basis van het Bouwbesluit is om ervoor te zorgen dat een gemiddelde gebruiker in geval van brand het pand veilig kan ontvluchten. Maatregelen die daarboven uitgaan zijn niet proportioneel en het eisen daarvan door de gemeente dus in strijd met de wettelijke verantwoordelijkheden.

De les die we dus geleerd hebben van het tragische ongeluk in Londen is dat we bij toekomstige vergunningaanvragen anders zullen moeten toetsen. Hierbij willen we overigens ook de adviezen betrekken die de minister van BZK in haar aangekondigde brief aan de gemeenten zal voorleggen.

6. Vervolgstappen

Na uitgebreide testen van de gehele gevelopbouw van *De Meiberg* is niet alleen gebleken dat de gevelopbouw niet voldoet aan de standardeisen/brandklassen van het Bouwbesluit, maar ook dat hoogstwaarschijnlijk de gevelplaten niet de brandklasse

³ Zie: Ira Helsloot en Carel Kleijne, Omgang brandbare gevelbekleding. Een advies voor een proportionele omgang met het risico van brandbare gevelbekleding door het bevoegde gezag in Nijmegen (advies Crisislab, 30 september 2018), pp. 8-9.

hebben die ze volgens het testcertificaat wel zouden moeten hebben. Soortgelijke gevelplaten zijn toegepast bij *De Valkenaer*. In beide gevallen heeft de aannemer niet conform datgene wat in het contract was vastgelegd geleverd. In beide gevallen hebben betreffende woningbouw corporaties de aannemer hiervoor aansprakelijk gesteld. Bij *De Meiberg* heeft Woongenoot inmiddels het onderste deel van de gevelplaten verwijderd en gelijkwaardigheidsmaatregelen getroffen, waardoor weer wordt voldaan aan het niveau van brandveiligheid conform het Bouwbesluit. De situatie is dus nu voldoende brandveilig. Woongenoot denkt nog na over een definitieve oplossing, omdat de huidige situatie vanuit het oogpunt van duurzaamheid en esthetiek suboptimaal is. Voor *De Valkenaer* (eigenaar: Standvast) zijn op hoofdlijnen dezelfde voorzieningen getroffen. De ODRN heeft er samen met de Veiligheidsregio (sector Brandweer) op toegezien dat hier inderdaad sprake is van een volgens de eisen van het Bouwbesluit gelijkwaardige oplossing.

In lijn met het advies van Crisislab en vooruitlopend op een nader standpunt van de minister ontvangen de aangeschreven woningcorporaties en eigenaren van appartementencomplexen een tweede brief. In deze in de week van 29 oktober verzonden brief wijzen we ze nogmaals op hun verantwoordelijkheid om op basis van de nieuwe inzichten in de brandwerendheid van complexe gevelconstructies te toetsen of hun woongebouwen nog voldoen aan de standardeisen/brandklassen van het Bouwbesluit zoals die in hun vergunning staan. En zo niet, om dan een gewijzigde vergunning aan te vragen. Gezien de complexiteit van de materie zijn de partijen geadviseerd om voor advies over de eventueel te nemen gelijkwaardigheidsmaatregelen met elkaar samen te werken.

Overigens zullen wij deze brief en de andere kernelementen uit de Nijmeegse aanpak delen met de minister van BZK. Voor het overige wachten wij de brief met instructies van de minister af.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

mr. drs. A.H. van Hout
gemeentesecretaris

drs. H.M.F. Bruls
burgemeester

Bijlagen

1. Omgang brandbare gevelbekleding. Een advies voor een proportionele omgang met het risico van brandbare gevelbekleding door het bevoegde gezag in Nijmegen (advies Crisislab, 30 september 2018).

