



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rapport

Brand aan de Kelders te Leeuwarden

19 oktober 2013



Rapport

Brand aan de Kelders te Leeuwarden

19 oktober 2013

Inspectie Veiligheid en Justitie
Juni 2014

Foto voorpagina: Uitslaande brand uit het dak in de loop van de avond (foto A. Kappers, GPTV)

Inhoud

Klik op het onderdeel van uw keuze om direct bij de bijbehorende tekst te komen.

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Inleiding	22
1.1 Aanleiding	23
1.2 Onderzoeksverantwoording	23
1.3 Verantwoordelijkheidsverdeling	28
1.4 Klankbordgroep	29
1.5 Leeswijzer	29
2. Bevindingen	32
2.1 Brandpreventie	34
2.2 Brandverloop en -bestrijding	38
2.3 Rookverspreiding, ontvluchting en inzet op redding	48
2.4 Rampen- en crisisorganisatie	56
2.5 Nazorg eigen personeel	63
3. Analyse	66
3.1 Brandpreventie	67
3.2 Brandverloop en -bestrijding	72
3.3 Rookverspreiding, ontvluchting en inzet op de redding	76
3.4 Rampen- en crisisorganisatie	78
3.5 Nazorg eigen personeel	83
4. Conclusie, leerpunten en aanbevelingen	84
4.1 Conclusie	85
4.2 Leerpunten	85
4.3 Aanbevelingen	88
Bijlagen	90
Bijlage 1: Gebruikte afkortingen	92
Bijlage 2: Samenstelling klankbordgroep	93
Bijlage 3: Relevante regelgeving uit het Bouwbesluit 2012	94

Voorwoord

Een doeltreffende brandveiligheid in bouwwerken is het resultaat van de inspanningen van drie partijen: bewoners of gebruikers van de panden, de eigenaren en de overheid. Bewoners of gebruikers dienen brandveilig gedrag te vertonen, eigenaren zijn verantwoordelijk voor de naleving van de overheidsregels over brandveiligheid en de overheid stelt deze regels, controleert de naleving daarvan en handhaaft zo nodig. Als een van deze drie partijen dit zorgvuldige evenwicht verstoort, komt brandveiligheid direct in het geding.

Momenteel verricht de overheid allerlei inspanningen om de burgers tot brandveilig gedrag aan te sporen en hen bewust te maken van het belang daarvan. Op hetzelfde moment vertoont de overheid echter een terugtrekkende rol in de naleving van en handhaving op de bouwvoorschriften. Daarbij komt dat vooral eigenaren van bestaande bouwwerken zich soms onvoldoende bewust zijn van hun verantwoordelijkheid op dit gebied en deze soms ook moeilijk kunnen waarmaken. Zij dienen zich dit echter wel te realiseren en moeten daarvoor zo nodig specifieke deskundigheid inroepen. Een actieve gemeentelijke overheid is nodig om hen daarbij te ondersteunen en te stimuleren en zo nodig dient de gemeente daarop (risico gestuurd) te handhaven.

Met deze aanbevelingen wil de Inspectie Veiligheid en Justitie gemeenten hiertoe stimuleren.

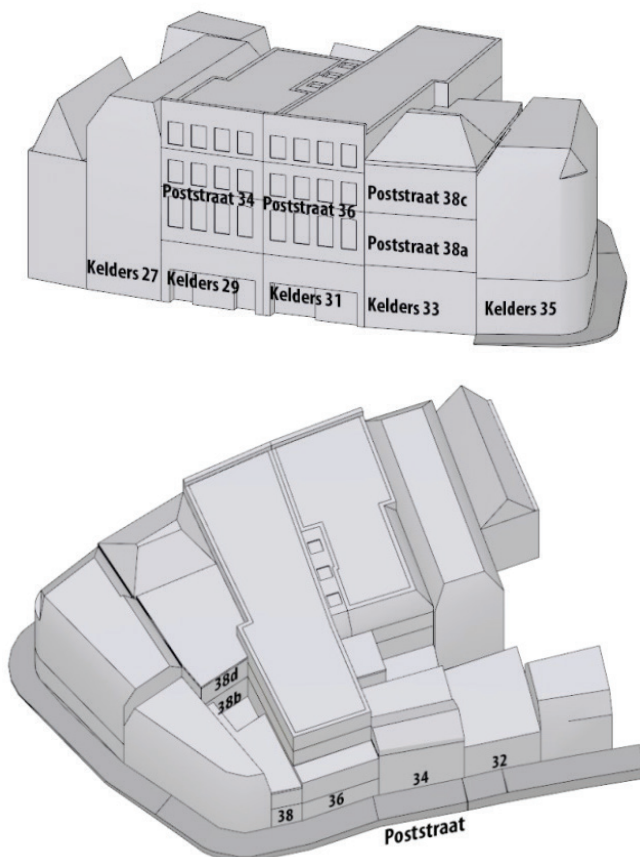
Het Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie,
J.G. Bos



Samenvatting

Aanleiding

Op zaterdag 19 oktober 2013 om 17:21 uur wordt de Meldkamer Noord-Nederland (MKNN) gebeld voor een brand in kledingwinkel Freestyle aan de Kelders 31 in de oude binnenstad van Leeuwarden. De belendende panden bevatten op de begane grond een andere kledingwinkel en een kapperszaak. Boven al deze panden is sprake van bewoning. Deze woningen hebben de ingang aan de achter de Kelders gelegen Poststraat.



Afbeelding 1: Ligging van de panden en adressen ten opzichte van elkaar (tekening: Tjalling Graafsma).

Bij aankomst van de brandweer treft deze een felle uitlaande brand aan bij Hajarita Fashion, gevestigd aan Kelders 29, de kledingwinkel naast Freestyle. De brandweer kan niet voorkomen dat de brand zich uitbreidt naar naast- en bovengelegen panden. Kort na aankomst van de brandweer wordt bekend dat de bewoner van Poststraat 38b zich nog in zijn woning bevindt en ingesloten is door de rook. De brandweer is uiteindelijk niet in staat om hem te redden. Tevens gaan bij deze brand vijf winkels en elf woningen verloren.

De overheids(hulp)diensten schalen op naar 'zeer grote brand'¹ en in de GRIP-structuur² naar GRIP-2. Het duurt uiteindelijk tot 6:00 uur de volgende dag voordat het sein 'brand meester' kan worden gegeven. De nabluswerkzaamheden duren nog tot maandagmiddag. Enkele gemeentelijke processen zoals Opvang, Verzorging³ en Nazorg blijven daarna nog enige tijd actief.

De brand in Leeuwarden kent enkele opvallende en/of bijzondere kenmerken, te weten:

- De brand vindt plaats in een oude, dichtbebouwde binnenstad in panden met winkels op de begane grond en daarboven bewoning.
- De brand ontwikkelt zich zeer snel naar belendende panden.
- De brand wordt in eerste aanleg bestreden met drukluchtschuim (DLS) als blusmiddel. Het gebruik en de effectiviteit van dit blusmiddel stonden medio 2013 landelijk in de belangstelling en bij deze brand besteden de media er ook aandacht aan.
- Bij de aanvang van de brand is een aantal bewoners in de panden aanwezig waarvan één bewoner noodlottig om het leven komt, terwijl hij zich niet bevindt in een van de panden waar de brand woedt.

Dit rapport beschrijft de omstandigheden vóór en tijdens dit incident rondom deze kenmerken. Daarnaast geeft het rapport aandacht aan de manier waarop de brandweer de brand heeft bestreden, de wijze waarop de gemeente Leeuwarden en de Veiligheidsregio Fryslân de multidisciplinaire processen rondom de opvang en verzorging van gedupeerden hebben uitgevoerd en de manier waarop nazorg aan eigen personeel is geboden.

¹ Zeer grote brand: inzetprocedure van de brandweer waarbij vier of meer blusvoertuigen zijn betrokken, onder leiding van een Officier van Dienst.

² Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure. De GRIP-structuur kent meerdere niveaus.

³ De processen Opvang en Verzorging vallen binnen de Friese planvorming onder de taak Publieke Zorg. Onder Publieke Zorg vallen opvang, primaire levensbehoefte, verplaatsen mens en dier.



Het onderzoek

Hoewel dit incident in Leeuwarden plaatsvond, had het - mutatis mutandis - ook in een andere plaats kunnen gebeuren. De verwachting bestaat daarom dat er leerpunten te formuleren zijn voor zowel de betrokken diensten in Friesland als die in de rest van het land. Deze leerpunten kunnen leiden tot verbetering binnen de brandweezorg en de rampen- en crisisbeheersing.

De specifieke kenmerken en de mogelijke landelijke leerpunten zijn voor de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) aanleiding om een onderzoek in te stellen naar deze brand. De Inspectie VenJ doet dit samen met de Brandweeracademie en brandonderzoekers van Brandweer Nederland⁴. De Brandweeracademie onderzoekt sinds 2013 branden die mogelijk relevant zijn voor de ontwikkeling van les- en leerstof voor brandweeropleidingen. Deze brand is van belang met het oog op het al dan niet functioneren van brandpreventieve voorzieningen, het brandverloop en het brandweeroptreden.

De Veiligheidsregio Fryslân (VRF) heeft aan de Inspectie VenJ aangegeven dat zij ook behoefte heeft aan een extern onderzoek naar deze brand en het functioneren van de hulpverleningsketen. De Inspectie VenJ voert daarom dit onderzoek mede uit op verzoek van de VRF, in overeenstemming met de burgemeester van Leeuwarden.

De Inspectie VenJ hanteert voor dit onderzoek de volgende centrale vraag:

Welke leerpunten zijn te formuleren voor de gemeente Leeuwarden en de Veiligheidsregio Fryslân aan de hand van het incident op 19 oktober 2013 aan de Kelders te Leeuwarden en zijn deze ook van toepassing op de rest van het land?

Om leerpunten te kunnen formuleren en antwoord te kunnen geven op de centrale vraag, wordt gewerkt met deelvragen. De deelvragen hebben een directe relatie met het functioneren van de rampen- en crisisorganisatie én de eerder genoemde opvallende en/of bijzondere kenmerken tijdens dit incident. De deelvragen zijn:

⁴ Opvolger van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.

1. Op welke wijze is de brandpreventie vormgegeven en heeft deze gefunctioneerd?
2. Op welke wijze is de brand verlopen en bestreden?
3. Op welke wijze is de rookverspreiding verlopen?
4. Op welke wijze zijn de ontvluchttingspogingen en de inzet op de redding verlopen?
5. Op welke wijze is de rampen- en crisisorganisatie vormgegeven en uitgevoerd?
6. Op welke wijze is nazorg aan het eigen personeel geboden?

Analyse

Brandpreventie

De vereiste brandpreventieve omstandigheden komen niet overeen met de geconstateerde brandpreventieve omstandigheden. De bouwwerken waarin de brand plaats vindt, dateren van vóór 1900 en zijn sindsdien meermaals verbouwd, aangebouwd, samengevoegd en gesplitst. De laatste verbouwing dateert van midden jaren tachtig. De regelgeving waaraan bouwwerken op brandpreventief gebied moeten voldoen is beschreven in het huidige Bouwbesluit (BB2012). Voor de panden aan de Kelders 33 en de Poststraat 38 gelden daarnaast ook de eisen die de gemeente Leeuwarden heeft verbonden aan de bouwvergunning uit 1985.

Op grond van het BB2012 en de bouwvergunning:

- Moet de scheiding tussen de berging van de kapperszaak op de begane grond en het trappenhuis van Poststraat 38 een brandwerendheid bezitten van 60 minuten.
- Moeten de horizontale scheidingen tussen de begane grond, eerste verdieping, tweede verdieping en zolder een Weerstand tegen Branddoorslag en Brandoverslag (WBDBO) en Weerstand tegen Rookdoorgang (WTRD) bezitten van ten minste 20 minuten.
- Moeten de scheidingen tussen de woningen onderling ook een WBDBO en WTRD bezitten van ten minste 20 minuten, want zij moeten worden beschouwd als aparte subbrandcompartimenten.

Op grond van het bovenstaande moet tussen de plaats van ontstaan van brand (Kelders 29) en de woning aan Poststraat 38b een totale WBDBO aanwezig zijn van ten minste 40 minuten (20 minuten tussen Kelders 29 / Kelders 31 en Kelders 33 en 20 minuten tussen de begane grond van Kelders 33 en de daarboven gelegen Poststraat 38b). Deze 40 minuten is de



theoretische tijd die de bewoner van Poststraat 38b veilig in zijn woning moet kunnen verblijven bij een brand in de winkel aan Kelders 29. Bovendien moet zijn vluchtroute (gang en aansluitend trappenhuis) gedurende die 40 minuten een veilige ontvluchting voor de daaraan gelegen woningen kunnen garanderen.

Met de op locatie aangetroffen uitvoering van de scheidingsconstructies is niet voldaan aan minimale eisen van het BB2012 niveau bestaande bouw en ook niet aan de vergunningsvoorwaarden voor Kelders 33 / Poststraat 38.

Het BB2012 beschrijft algemene uitgangspunten voor het veilig vluchten, zie bijlage 3 bij dit rapport. Deze gaan er vanuit dat personen binnen 15 minuten na het ontstaan van brand een brand ontdekken en binnen 15 minuten na het ontdekken van de brand zelfstandig kunnen vluchten. Om dit te bereiken stelt het BB2012 eisen aan de vluchtroute. Voor een woongebouw zoals Poststraat 38 geldt voor bestaande bouw de eis dat tussen de woningen (waarin brand kan ontstaan) en de gang met aansluitend trappenhuis (de vluchtroute) een WBDBO en WTRD van ten minste 20 minuten aanwezig moet zijn. De vluchtroute moet voeren naar het aansluitende terrein en vandaar naar de openbare weg. Voor bestaande bouw stelt het BB2012 geen eisen aan de maximale loopafstand vanaf de uitgang van de woning tot aan de uitgang van het trappenhuis. Binnen deze omstandigheden staat het BB2012 de aanwezigheid van één vluchtroute toe. De in Poststraat 38 aanwezige extra 'mogelijkheid tot ontvluchting'⁵, wordt in het BB2012 niet tot de vluchtroutes gerekend.

Uit het onderzoek blijkt dat de vluchtweg qua inrichting aan de uitgangspunten voor veilig vluchten voldoet. Uit de reconstructie van de rookverspreiding (zie ook hoofdstukken 2.3 en 3.3) blijkt echter dat de rook al korte tijd na de melding van de brand in hevige mate aanwezig was in de gang van Poststraat 38. Dit bevestigt de conclusie dat de aanwezige scheidingsconstructies in elk geval niet de, op grond van BB2012 niveau bestaande bouw, vereiste WBDBO en WTRD van 20 minuten bezitten.

De bouwkundige scheidingsconstructies tussen de plaats van ontstaan van de brand en de gang van Poststraat 38 voldoen niet aan de vereiste WBDBO en WTRD. Daarmee is ook niet voldaan aan de minimale eisen uit het BB2012 met betrekking tot het veilig vluchten.

⁵ In Poststraat 38 bestond deze mogelijkheid op de tweede verdieping uit een ladder en een dakluis die met een slinger opengedraaid moet worden. Zeer waarschijnlijk is dit gemaakt ten behoeve van onderhoud op het dak en niet als ontvluchtingsmogelijkheid.

De gemeente Leeuwarden heeft in 2007 onderzoek verricht naar compartimenteringen in bestaande bouw. De bouwkundige staat van de scheidingen en de brandwerende afdichtingen van doorvoeren blijken de meeste mankementen op te leveren. De gemeente neemt daarop direct actie met prioriteit op die situaties waarbij niet-zelfredzame personen betrokken zijn. De gemeente neemt dit op in het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2010. Als gevolg van de prioriteitstelling is nog geen uitvoering gegeven aan een van de andere aanbevelingen uit het rapport, namelijk het uitvoeren van een aanvullende inventarisatie naar wonen boven winkels, waarvan maar twee situaties in het rapport zijn onderzocht (overigens zonder ernstige gebreken).

Brandverloop en -bestrijding

De brand ontstaat in een kledingwinkel in een losse gaskachel met een daarin opgenomen losse gasfles (naar de exacte oorzaak stelt het Openbaar Ministerie een onderzoek in). De daaropvolgende initiële brandontwikkeling kenmerkt zich door een grote heftigheid en een snelle uitbreiding. Brand en rook bevinden zich voor een belangrijk deel op plaatsen die niet voor de brandweer zichtbaar zijn, zoals boven het verlaagd plafond. Het reconstrueren van de brandontwikkeling is daardoor ook enigszins bemoeilijkt.

Uit foto- en videomateriaal, gespreksverslagen met direct betrokken brandweerpersoneel en onderzoek ter plaatse, is door brandonderzoekers van Brandweer Nederland een zo nauwkeurig mogelijk beeld van de ontwikkeling van de brand bepaald. Daaruit blijkt dat de brand zich al voor de aankomst van de brandweer zó snel heeft ontwikkeld in de winkel van Hajarita Fashion, maar ook in de daarachter gelegen ruimten, dat het voor de brandweer een onmogelijke opgave was deze brand in korte tijd onder controle te brengen. Het uitgebreide beeld van de brandontwikkeling en rookverspreiding is onder verantwoordelijkheid van Brandweer Nederland opgesteld door het team brand-onderzoekers en als digitale bijlage (4) bij dit rapport opgenomen. Deze bijlage is uitsluitend te raadplegen en te downloaden vanaf de website van de Inspectie VenJ, www.ivenj.nl.

Inzet met drukluchtschuim

De brandweer Leeuwarden, maar ook andere brandweerkorpsen in Fryslân, beschikken al geruime tijd over DLS als blusmiddel en hebben daarmee ruime ervaring opgedaan. Over het algemeen hanteren zij dit als het standaard blusmiddel bij binnenbranden.



Bij aankomst op de Kelders concentreert de bevelvoerder van het eerste aankomende blusvoertuig zich op het wegnemen van het grootste gevaar, de uitlaande brand in Kelders 29. Uit de beschikbare blusmiddelen kiest hij voor de inzet met DLS. Dit is de standaard procedure bij de brandweer Leeuwarden die in het verleden tot goede resultaten heeft geleid. Ten tijde van de inzet met DLS maakt de bevelvoerder een RSTV-scan⁶ en voert een snelle verkenning uit in de belendende percelen. Tevens geeft hij het commando ‘Gereedmaken open water’⁷ om, na de inzet met DLS, verder te kunnen doorstoten als dat nodig blijkt. De inzet met DLS lijkt in eerste instantie effectief, een ‘knock-down’⁸ wordt grotendeels bereikt en er resten nog enkele kleine brandhaardjes. Door de inzet die daarop nodig is, is onvoldoende potentieel aanwezig om de lagedruk-blussing op te bouwen. Pas enige tijd daarna, als deze binneninzet wordt gestopt, kan lagedruk opgebouwd worden en ligt deze gereed als de brand ineens weer oplaait.

De keuze voor DLS als initieel blusmiddel is een logische, gelet op de standaard werkwijze in Leeuwarden en de ervaring van de bevelvoerder met DLS als blusmiddel. Op het moment dat de bevelvoerder voor DLS kiest, zijn er geen aanwijzingen dat de brand zich in het pand, onzichtbaar voor de brandweer, al heeft uitgebreid. Het gereed laten maken van lagedruk is ook een logische vervolgstap op de inzet met DLS.

Verdere brandbestrijding

Kort na aankomst van de brandweer op de Kelders wordt bekend dat de bewoner van Poststraat 38b zich nog in zijn woning bevindt en door de rook is ingesloten. Vanaf dat moment is de focus van de brandweer gericht op het redden van deze persoon en het tweede en derde blusvoertuig worden daarop ingezet. Aan de Kelders blijft daardoor de inzet van de brandweer op de brandbestrijding in eerste instantie beperkt tot die van het eerste blusvoertuig. Dit blijkt al snel onvoldoende te zijn om de brand effectief te kunnen aanpakken. Vanaf de aankomst van het vierde blusvoertuig om

⁶ Een RSTV-scan is een systematische manier om de zichtbare eigenschappen van een brand (Rook, Stroming, Temperatuur, Vlamfront) te inventariseren en op grond daarvan een besluit te nemen over de inzet daarop.

⁷ De opdracht ‘Gereed maken open water’ moet leiden tot het aanbrengen van een zuigangleiding naar het open water (gracht, rivier, brede sloot o.i.d.) en het oppompen van dat water tot op de pomp van het blusvoertuig. Daarmee is het voertuig gereed om blussing met lagedrukstralen te ondersteunen.

⁸ De brandweer Fryslân hanteert de term ‘knock-down’ voor de eerste fase waarin de vlammen van de brand zijn ‘afgeslagen’ en men kan doorstoten met een binnenaanval.

17:53 uur komt meer repressieve slagkracht beschikbaar aan de Kelders. Op dat moment is de brand echter ook al naar de Poststraat uitgebreid en niet meer uitsluitend met het op de Kelders beschikbare potentieel te blussen.

Nadat de inzet op de redding aan de Poststraat omwille van de veiligheid van het brandweerpersoneel noodgedwongen wordt gestaakt, kan de brand ook vanaf de Poststraat worden bestreden. In de uren daarna krijgt de brandweer langzaam grip op de brand. De panden Kelders 29 en 31 en de daarboven gelegen woningen moeten al snel als verloren worden beschouwd. De keuze van twee stoplijnen en een maximale repressieve inzet daarop zorgen uiteindelijk voor een effectieve beperking van de uitbreiding van de brand.

De balans tussen de zich ontwikkelende brand en het voor brandbestrijding beschikbare potentieel valt lange tijd negatief uit voor de brandbestrijding vanwege de inzet op de redding⁹. De brandweer schaaft snel op, maar blijft door de keuze van de inzet lange tijd achter de brandontwikkeling aanlopen. De inzet van de spontaan gestuurde crashtender van de vliegbasis Leeuwarden had daarin overigens geen verandering gebracht.

De Inspectie VenJ en de Brandweeracademie concluderen dat, gelet op het brandverloop en de beschikbare repressieve slagkracht in de tijd gezien, de brandweer Leeuwarden de brand zo effectief mogelijk heeft bestreden.

Rookverspreiding, ontvluchting en inzet op de redding

De scheiding tussen Kelders 29 / Kelders 31 en Kelders 33 moet een WTRD bezitten van ten minste 20 minuten. Ook de horizontale scheiding tussen de kapperszaak in Kelders 33 en de daarboven gelegen woningen aan de Poststraat 38b moet ten minste eenzelfde WTRD bezitten. Daarmee heeft de bewoner van Poststraat 38b gedurende 40 minuten na het uitbreken van de brand een rookvrije vluchtweg tot zijn beschikking. Uit de bevindingen blijkt echter dat de rook zich razendsnel heeft verplaatst door de verschillende percelen en dat de WTRD van de hierboven genoemde scheidingen niet aan de eisen voldoet. De geconstateerde gaten in scheidingsconstructies van (sub)brandcompartimenteringen vormen de verklaring hiervoor.

⁹ Brandweer Nederland hanteert als standaard uitgangspunt: 'Redden vóór blussen' mits de eigen veiligheid van het brandweerpersoneel gegarandeerd wordt.



De scheidingsconstructies voldoen niet aan de daarvoor vereiste WTRD van ten minste 20 minuten waardoor de bewoner van Poststraat 38b niet beschikt over een veilige vluchtweg.

Vluchtpogingen van de bewoner van Poststraat 38b

Uit het onderzoek blijkt dat de bewoner alle vluchtpogingen onderneemt die in redelijkheid van hem verwacht mogen worden. Ook vinden de onderzoekers dat de centralist van de MKNN een maximale inspanning heeft geleverd in het stimuleren van de bewoner om alle mogelijkheden tot ontvluchting te onderzoeken en hem aan te sporen de moed niet op te geven.

Inzet van de brandweer op de redding

In geval van de aanwezigheid van een ingesloten persoon waarbij een reële kans op redding door de brandweer bestaat, mag van de brandweer worden verwacht dat alle inspanningen zich richten op deze redding en het veilig kunnen uitvoeren daarvan.

Al met al verricht de brandweer veel inspanningen om het slachtoffer te redden, maar vanwege de bouwkundige tekortkomingen is onvoldoende tijd beschikbaar om enerzijds een veilige ontvluchting door de bewoner zelf en anderzijds redding door de brandweer mogelijk te maken. Bovendien is de indeling van het woongebouw zodanig dat enkele woningen niet uitkijken op een straat of andere openbare, voor de brandweer toegankelijke ruimte. De Google-Earth foto van de panden waarover de MKNN beschikt kan niet worden gedeeld met het veld. Dit alles maakt dat het voor de brandweer zeer lastig is om overzicht te krijgen van de ligging en bereikbaarheid van de betreffende woning en reddingspogingen minder gericht kunnen worden ingezet. Daarnaast is de Poststraat zó smal dat een redvoertuig zich niet in de straat kan opstellen, waardoor een redding buitenom met handladders moet worden ingezet en dat vereist meer tijd en inspanningen.

De zeer ongelukkige samenloop van verschillende omstandigheden leidt er uiteindelijk toe dat de bewoner zichzelf niet in veiligheid kan brengen, maar ook dat de brandweer niet in staat is hem te redden.

Rampen- en crisisorganisatie

Op- en afschaling binnen de GRIP structuur

Van de hulpverleningsdiensten mag worden verwacht dat zij, gebruik makend van de uniforme GRIP-structuur, opschalen tot een bij het incident

passend niveau van leiding en coördinatie en daarbij de benodigde processen in werking stellen om de effecten van het incident zoveel mogelijk te beperken.

De Inspectie VenJ vindt de uniforme GRIP-structuur een belangrijke hulpconstructie voor de leiding en coördinatie van de operationele taakuitvoering van alle bij een incident betrokken processen. Daarin moet de behoefte aan leiding en coördinatie echter leidend zijn. In Leeuwarden overweegt het ROT bewust dat opschaling naar GRIP3 hierin geen meerwaarde heeft. Ook de afschaling gebeurt op basis van de behoefte aan leiding en coördinatie. De Inspectie VenJ vindt dit, gelet op de verdere uitvoering van de processen, verantwoorde afwegingen.

Bevolkingszorg algemeen

De gemeentelijke processen Opvang, Verzorging en Communicatie zijn snel na het uitbreken van de brand operationeel. Dit is enerzijds te danken aan de directe alarmering van de OvD Bevolkingszorg (OvD-BZ) van de gemeente Leeuwarden vanaf de kwalificatie 'Grote Brand'. Deze heeft direct de nodige acties uitgezet om de processen in werking te stellen. Anderzijds is de snelle inzet te danken aan de opkomst van enkele functionarissen die, hoewel zij op dat moment geen piket hebben, toch opkomen om te helpen waar het kan.

De benodigde processen om de gevolgen van het incident zoveel mogelijk te beperken komen snel en effectief op gang.

Communicatie

Voor de communicatie worden verschillende middelen ingezet. Voor de informatie en communicatie naar de wijdere omgeving van de brand zet het CoPI het alarmmiddel NL-Alert in. Hiermee bereikt men een groot deel van de mobiele telefoons in Leeuwarden. De boodschap is informierend over de aanwezigheid en ernst van de brand en waarschuwend en adviserend naar degenen die te maken kregen met de rook. Deze worden geadviseerd om ramen en deuren te sluiten.

Voor de algehele berichtgeving kan Omrop Fryslân ingezet worden als rampenzender. Dit is tijdens dit incident niet gebeurd. Over de berichtgeving tijdens de brand ontstond wel enige irritatie bij mensen die geen Fries verstaan, maar wel de berichtgeving volgden. Daarover is door de gemeente Leeuwarden met Omrop Fryslân contact opgenomen. Uiteindelijk zijn de vragen in het Fries gesteld en de antwoorden in het Nederlands gegeven door collega's ter plaatse. En naast de Friese uitzending is ook een Nederlandse versie verzorgd.



Gevaren op plaats incident

De voorlichting ter plaatse wordt in eerste instantie verzorgd door de politievoorlichter. De momenten van voorlichting worden gebruikt voor algemene informatie, maar ook voor informatie over gevaren rondom het incident en het handelingsperspectief daarbij. De mogelijkheid van de aanwezigheid van asbest wordt genoemd, met bijbehorend handelingsperspectief voor de burgers. Bij het mogelijke vrijkomen van asbest dient echter ook aandacht te zijn op het ontsmetten van mogelijk besmette voertuigen en/of personen. Nog voordat definitief duidelijk is of er daadwerkelijk asbest bij dit incident betrokken was, is een besluit genomen niets te doen aan de ontsmetting van voertuigen en personen.

Bij dit incident lijkt de aanwezigheid van asbest op basis van meerdere factoren, niet aannemelijk. Om definitief vast te stellen dat geen asbest is vrijgekomen, schakelt het ROT een gespecialiseerd bedrijf in. Dit stelt in de ochtend van 20 oktober 2013 een onderzoek ter plaatse in. Daaruit blijkt dat bij dit incident geen asbest is vrijgekomen. Zowel de burgers als personeel van de hulpverleningsdiensten hebben geen gevaar op blootstelling aan asbestvezels gelopen. Asbest wordt in alle communicatie naar de omgeving genoemd, waardoor men op de plaats incident wel degelijk rekening houdt met de aanwezigheid van asbest. Het had daarom beter geweest om eerst duidelijkheid te verschaffen over de aanwezigheid van asbest, voordat voertuigen en personen terugkeerden naar de eigen post.

Opvang en verzorging, registratie en nazorg bevolking

Van de ramp- en crisisorganisatie mag worden verwacht dat alles in het werk wordt gesteld de direct getroffen en te verzorgen (voor zover zij daar zelf niet meer toe in staat zijn), dat de bevolking zo nodig gewaarschuwd wordt over gevaren die samenhangen met het incident en dat gecommuniceerd wordt over het verloop van het incident. In het geval van de brand aan de Kelders dienen hiertoe de processen Opvang, Verzorging en Communicatie opgestart te worden. Deze processen blijven nog bijna de gehele week na de brand actief. Op vrijdag 25 oktober stopt de gemeente met deze processen, maar waarborgt wel dat de nog lopende activiteiten zullen worden uitgevoerd in de 'normale' activiteiten en processen van de gemeente.

De gemeente Leeuwarden heeft alle activiteiten ontplooid en uitgevoerd die van de gemeente in dergelijke omstandigheden verwacht mogen worden. Opmerkelijk is de rol van de 'mienskip'¹⁰ daarin, die in Leeuwarden sterk

¹⁰ Mienskip kan het best worden 'vertaald' als gezamenlijk zinn.

aanwezig was en op allerlei wijzen heeft bijgedragen aan hulp voor de getroffen, zoals met de actie '058 helpt'. De hele stad leefde met hen mee.

Nazorg eigen personeel

Na een incident waarbij emotionele gebeurtenissen plaatsvinden, maar soms ook al tijdens het incident, is het van belang adequate nazorg voor het eigen personeel te organiseren. De nazorg aan het eigen personeel start daarom vaak al gedurende het incident en kan geruime tijd na afloop van het incident doorlopen. Dit incident kent een aantal emotionele gebeurtenissen die vooral te maken hebben met de onmacht het slachtoffer niet te kunnen redden.

De brandweer Fryslân heeft de bedrijfsopvang bij dit incident adequaat ingericht en uitgevoerd. De medewerkers van de overige hulpverleningsdiensten hebben de opvang binnen de eigen organisatie gekregen.

Conclusie

Op basis van het onderzoek concluderen de Inspectie VenJ en de Brandweeracademie dat de slechte brandpreventieve toestand van de panden een niet te onderschatten rol heeft gespeeld in de branduitbreiding en rookverspreiding bij deze brand. De bouwkundige situatie voldeed op verschillende punten niet aan de basale vereisten van WBDBo, WTRD en vluchtwegen uit het BB2012, niveau bestaande bouw.

Het optreden van de brandweer en andere hulpverleningsdiensten was adequaat en primair gericht op de redding van de bewoner. Een zeer ongelukkige samenloop van verschillende omstandigheden leidt er toe dat de bewoner zichzelf niet in veiligheid kan brengen, maar ook dat de brandweer niet in staat is hem te redden.

De brandbestrijding is effectief verlopen, gebruik makend van beschikbare blusmiddelen, beschikbaar potentieel en de uiteindelijke inzet op stoplijnen. Tijdens het repressief optreden is voldoende aandacht geschonken aan de veiligheid van het eigen personeel. Na het incident is de nazorg van het eigen personeel van de brandweer adequaat ingericht en uitgevoerd.

De ramp- en crisisorganisatie heeft gefunctioneerd zoals verwacht mag worden, waarbij de behoefte aan leiding en coördinatie leidend is geweest in de wijze en het niveau van opschaling en afschaling. De processen Opvang, Verzorging en Communicatie zijn snel en effectief op gang



gekomen en naar behoren uitgevoerd. Naast de overheids(hulp)diensten heeft ook de gemeenschap een sterke en sociale bijdrage geleverd in de hulp aan getroffen: de Friese 'Mienskip'.

Leerpunten

Onderzoek van de verschillende elementen die een rol hebben gespeeld bij dit incident (brandpreventie, brandverloop, brandbestrijding, rookverspreiding, ontvluchttingspogingen, inzet op redding, vorming en uitvoering rampen- en crisisorganisatie en nazorg eigen personeel) geven antwoord op de centrale vraag:

Welke leerpunten zijn te formuleren voor de gemeente Leeuwarden en de Veiligheidsregio Fryslân aan de hand van het incident op 19 oktober 2013 aan de Kelders te Leeuwarden en zijn deze ook van toepassing op de rest van het land?

LEERPUNT 1

Een adequate brandveiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van eigenaren, gebruikers en de overheid. De overheid stelt regels en dient daarop te controleren terwijl eigenaren een verantwoordelijkheid hebben in het naleven van die regels. Momenteel tracht de wetgever een bepaald (preventief) niveau van brandveiligheid in bestaande bouw te creëren en legt de verantwoordelijkheid hiervoor primair bij de eigenaren van de bouwwerken. Deze blijken die verantwoordelijkheid echter niet vanzelfsprekend te (kunnen) nemen terwijl de overheid hen daarop niet aanspreekt. Dit onderzoek wijst uit dat de absolute ondergrens voor bestaande bouw in dit geval niet eens wordt gehaald en recente onderzoeken van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de VROM-inspectie tonen aan dat dit niet uniek is voor Leeuwarden. Eigenaren dienen daarom enerzijds nadrukkelijk aangesproken te worden op hun verantwoordelijkheid en zorgplicht voor brandveiligheid en anderzijds geholpen te worden deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Gemeenten zijn de aangewezen instanties om hierin een voorlichtende, stimulerende en adviserende rol te vervullen. Gelet op de risico's in de bestaande bouw vindt de Inspectie VenJ dat gemeenten deze risico's dienen te inventariseren en de uitkomst daarvan te betrekken bij de opstelling en uitvoering van het handhavingsbeleid van de gemeente, zoals ook in Leeuwarden voor een belangrijk deel is gedaan.

LEERPUNT 2

De brandweer Leeuwarden laat bij een brand in de dichtbebouwde oude binnenstad direct twee blusvoertuigen en een redvoertuig ('middelbrand-potentieel') alarmeren. Dit zorgt voor een slagkracht waarbij een inzet op een beginnende brand in deze kwetsbare bebouwing tezamen met een inzet op redding uitgevoerd kan worden. Deze alarmering van 'middelbrand-potentieel' bij brandmeldingen in kwetsbare bebouwing vindt momenteel ook al plaats in andere gemeenten en verdient zeker navolging in gemeenten waar dat nog geen standaard is.

LEERPUNT 3

De Ovd aan de Kelders kiest twee stoplijnen en zet hierop voldoende repressieve slagkracht in met blusvoertuigen en torenstralen vanuit autoladders en hoogwerkers. Tevens laat hij de rechter stoplijn met warmtebeeldcamera's aan de 'koude' kant op temperatuurstijgingen controleren. De Ovd-B kiest de juiste inzetactiek: de defensieve buiteninzet. Hiermee wordt tijd gecreëerd om de uitbreiding van de brand effectief te stoppen. De onderzoekers vinden dit een verstandige beslissing die goed is uitgevoerd.

LEERPUNT 4

Het is zinvol dat operationele informatie (zoals een foto van Google-Earth) die bij de MKNN wél maar in het veld niet beschikbaar is, ook in het veld beschikbaar komt, bijvoorbeeld bij de leidinggevende ter plaatse. Hiertoe is in Nederland al een aantal initiatieven ontwikkeld. In les- en leerstof en met name trainingen zou meer aandacht kunnen komen voor het belang van deze informatie en het nemen van tijd om deze informatie tot zich te nemen en te interpreteren.

LEERPUNT 5

Hoewel het in Leeuwarden goed is verlopen, verdient het aanbeveling om in principe geen functionarissen in te zetten die niet zijn gealarmeerd, maar toch spontaan opkomen. Dit kan leiden tot problemen in de aflossing. Indien spontaan opkomende functionarissen toch worden ingezet, overweeg dan expliciet of dit tot aflossingsproblemen kan leiden.

LEERPUNT 6

De gemeente Leeuwarden laat vanaf de kwalificatie 'grote brand' direct een Ovd-BZ alarmeren. Deze kan de noodzakelijke acties initiëren om de gemeentelijke processen ter beperking van de gevolgen van het incident zo spoedig mogelijk in gang te zetten. Dat kan het organiseren van hekken voor een afzetting zijn, maar ook de benodigde gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen. Dit werkt versnellend en draagt bij aan een



efficiënte afhandeling van het incident. Dit verdient daarom navolging in andere gemeenten.

LEERPUNT 7

De brandweer is vanuit de rampenbestrijding verantwoordelijk voor het proces ontsmetten. Dit geldt voor mens en dier, maar ook voor voertuigen en infrastructuur. Tijdens een incidentbestrijding moeten voldoende maatregelen genomen worden ter voorkoming van blootstelling aan asbestvezels voor burgers en hulpverleners. Het Ministerie van SZW hanteert als stelregel dat panden van vóór 01-01-1994 per definitie asbestverdacht zijn. Ter plaatse zullen maatregelen genomen moeten worden ten aanzien van de ontsmetting van personen en voertuigen (conform de asbestprocedure van het ministerie van VROM) tenzij onomstotelijk is vastgesteld dat geen asbest aanwezig is.

Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de Inspectie VenJ tot de volgende aanbevelingen aan gemeenten in het algemeen:

1. Spreek eigenaren van bouwwerken nadrukkelijk aan op hun verantwoordelijkheid en zorgplicht voor brandveiligheid en help hen deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen.
2. Neem een voorlichtende, stimulerende en adviserende rol met betrekking tot brandveiligheid en gebouweigenaren.
3. Inventariseer de brandveiligheidsrisico's in de bestaande bouw en betrek de uitkomst daarvan bij de opstelling en uitvoering van het handhavingsbeleid in de gemeente, zoals ook in Leeuwarden al voor een belangrijk deel is gedaan.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op zaterdag 19 oktober 2013 om 17:21 uur wordt de Meldkamer Noord-Nederland (MKNN) gebeld voor een brand in kledingwinkel Freestyle aan de Kelders 31 in de oude binnenstad van Leeuwarden. De belendende panden bevatten op de begane grond een andere kledingwinkel en een kapperszaak. Boven al deze panden is sprake van bewoning.

De MKNN alarmeert direct de brandweer Leeuwarden en schaaft nog voor aankomst van de eerste eenheden de inzet op naar ‘middelbrand’¹¹ en vervolgens naar ‘grote brand’¹². Bij aankomst van de brandweer treft deze een felle uitlaande brand aan bij Hajarita Fashion, gevestigd aan Kelders 29, de kledingwinkel naast Freestyle. De brandweer kan niet voorkomen dat de brand zich uitbreidt naar naast- en bovengelegen panden. Bij deze brand komt een bewoner om het leven en gaan vijf winkels en elf woningen verloren.

Multidisciplinair schalen de overheids(hulp)diensten in de GRIP-structuur¹³ op naar GRIP-2. Hoewel ook enkele gemeentelijke processen worden opgestart, gericht op de opvang en verzorging van de bewoners, schaaft men niet verder op naar GRIP-3. Het duurt uiteindelijk tot 6:00 uur de volgende dag voordat het sein ‘brand meester’ kan worden gegeven. De nabluswerkzaamheden duren nog tot maandagmiddag. Enkele gemeentelijke processen zoals Opvang, Verzorging en Nazorg blijven daarna nog enige tijd actief.

1.2 Onderzoeksverantwoording

De brand in Leeuwarden kent enkele opvallende en/of bijzondere kenmerken, te weten:

- De brand vindt plaats in een oude, dichtbebouwde binnenstad in panden met winkels op de begane grond en daarboven bewoning.
- De brand ontwikkelt zich zeer snel naar belendende panden.
- De brand wordt in eerste aanleg bestreden met drukluchtschuim (DLS) als blusmiddel. Het gebruik en de effectiviteit van dit blusmiddel

¹¹ Middelbrand: inzetprocedure van de brandweer waarbij twee blusvoertuigen betrokken zijn, onder leiding van een Officier van Dienst.

¹² Grote brand: inzetprocedure van de brandweer waarbij drie blusvoertuigen betrokken zijn, onder leiding van een Officier van Dienst.

¹³ Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure. De GRIP-structuur kent meerdere niveaus.

stonden medio 2013 landelijk in de belangstelling en bij deze brand besteden de media er ook aandacht aan.

- Bij de aanvang van de brand is een aantal bewoners in de panden aanwezig waarvan één bewoner om het leven komt, terwijl hij zich niet bevindt in een van de panden waar de brand woedt.

Brand in dichte binnensteden wordt in de regionale risicoprofielen van 19 van de 25 veiligheidsregio's benoemd als risico, maar is veelal niet verder uitgewerkt. In het risicoprofiel van de Veiligheidsregio Fryslân (VRF) is dit risico overigens niet benoemd. In dit onderzoek worden de leerpunten voor de gemeente Leeuwarden en Brandweer Fryslân omschreven. Deze leerpunten kunnen andere veiligheidsregio's wellicht een handvat bieden om dit risico zo nodig in het risicoprofiel op te nemen en/of verder uit te werken.

Bij een brand bestaat altijd de mogelijkheid van uitbreiding naar de belendingen. Brandpreventieve voorzieningen zorgen voor beperking van deze uitbreidingsmogelijkheden en vergemakkelijken het repressieve werk van de brandweer. Wat er bij dit incident voor heeft gezorgd dat de brand – maar vooral ook de rook – zich zo snel heeft kunnen uitbreiden en verspreiden, is onderzocht.

Brandweer Fryslân hanteert drukluchtschuim als standaard blusmiddel voor de eerste aanval bij binnenbranden. Gekeken wordt naar de inzet van de brandweer met dit blusmiddel en de mogelijke lessen die hieruit getrokken kunnen worden.

De omstandigheden van en tijdens dit incident leiden er toe dat een bewoner de brand niet overleeft. De omstandigheden waarin deze zich bevindt, zijn eigen ontvluchtingspogingen en de inzet van de brandweer op zijn redding zijn onderzocht.

Hoewel dit incident in Leeuwarden plaatsvond, had het – mutatis mutandis – ook in een andere plaats kunnen gebeuren. De verwachting bestaat daarom dat er leerpunten te formuleren zijn voor zowel de betrokken diensten in Friesland als die in de rest van het land. Deze leerpunten kunnen leiden tot verbetering binnen de brandweezorg en de rampen- en crisisbeheersing.

De specifieke kenmerken en de mogelijke landelijke leerpunten zijn voor de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) aanleiding om een onderzoek in te stellen naar deze brand. De Inspectie VenJ doet dit samen met de Brandweeracademie en brandonderzoekers van Brandweer



Nederland¹⁴. De Brandweeracademie onderzoekt sinds 2013 branden die mogelijk relevant zijn voor de ontwikkeling van les- en leerstof voor brandweeropleidingen. Deze brand is van belang met het oog op het al dan niet functioneren van brandpreventieve voorzieningen, het brandverloop en het brandweeroptreden.

De Veiligheidsregio Fryslân (VRF) heeft aan de Inspectie VenJ aangegeven dat zij ook behoefte heeft aan een extern onderzoek naar deze brand en het functioneren van de hulpverleningsketen. De Inspectie VenJ voert daarom dit onderzoek mede uit op verzoek van de VRF.

Onderzoeksdoel

Met dit onderzoek wil de Inspectie VenJ inzicht bieden in de wijze waarop het incident heeft plaatsgevonden, duidelijk maken welke aanpak voor zowel de redding als de brandbestrijding is gekozen en hoe de rampen- en crisisorganisatie heeft gewerkt.

Het onderzoek is bedoeld om leerpunten te formuleren voor de toekomst. Het gaat niet om een onderzoek naar aansprakelijkheden. De analyses en conclusies van de Inspectie VenJ zijn niet vervat in juridische termen en kunnen ook niet als zodanig worden beschouwd. Kwalificaties als ‘onrechtmatig’ komen in deze rapportage dan ook niet voor.

Vraagstelling

De Inspectie VenJ hanteert voor dit onderzoek de volgende centrale vraag:

Welke leerpunten zijn te formuleren voor de gemeente Leeuwarden en de Veiligheidsregio Fryslân aan de hand van het incident op 19 oktober 2013 aan de Kelders te Leeuwarden en zijn deze ook van toepassing op de rest van het land?

Om leerpunten te kunnen formuleren en antwoord op de centrale vraag te kunnen geven, wordt gewerkt met deelvragen. De deelvragen hebben een directe relatie met het functioneren van de rampen- en crisisorganisatie én de eerder genoemde opvallende en/of bijzondere kenmerken tijdens dit incident. De deelvragen zijn:

¹⁴ Opvolger van de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding.

1. Op welke wijze is de brandpreventie vormgegeven en heeft deze gefunctioneerd?
2. Op welke wijze is de brand verlopen en bestreden?
3. Op welke wijze is de rookverspreiding verlopen?
4. Op welke wijze zijn de ontluchttingspogingen en de inzet op de redding verlopen?
5. Op welke wijze is de rampen- en crisisorganisatie vormgegeven en uitgevoerd?
6. Op welke wijze is nazorg aan het eigen personeel geboden?

Bij elk van deze elementen is, naast het vaststellen 'op welke wijze' het een en ander verloopt, vooral van belang 'waarom' het zo verloopt. Over welke keuzemogelijkheden en informatie beschikken de betrokkenen en waarom maken zij vervolgens hun keuzes op een bepaald moment.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is als volgt uitgevoerd:

1. Het verzamelen van relevante documenten en gegevens. Dit zijn:
 - a. plattegronden van de panden, zoveel als mogelijk per bouwlaag en zo mogelijk gedigitaliseerd. Deze zijn opgevraagd bij de gemeente Leeuwarden en geven een beeld van de situatie die de brandweer aan zou moeten treffen;
 - b. de uiteindelijke inzet van de brandweereenheden op een plattegrondtekening;
 - c. de gegevens van de Meldkamer Noord-Nederland over deze brand. Dit betreft uitdraaien van het Gemeenschappelijk Meldkamersysteem en het alarmeringssysteem P2000, alsmede geluidsbestanden over het incident van telefoongesprekken en het communicatiesysteem C2000. Hieruit valt af te leiden op welke tijden relevante gebeurtenissen plaats vinden, zoals alarmering van de brandweer, aankomst van de eerste eenheden, opschaling, bekendheid met de aanwezigheid van een persoon in de panden en dergelijke;
 - d. de eigen evaluatie van de brandweer Fryslân over deze brand;
 - e. de 'quick-scan' van de gemeente Leeuwarden naar de brandpreventieve toestand van de panden. Dit geeft informatie over de laatste verstrekte vergunning(en) betreffende deze panden en de situatie die daarvan het gevolg zou moeten zijn. Ook geeft dit informatie over de controle op de verstrekte vergunning(en) en of dat latere controles nog nodig waren en, zo ja, ook uitgevoerd zijn;
 - f. het proces-verbaal 2013118076 van de Politie, Eenheid Noord Nederland, Unit Forensische Opsporing;
 - g. videobeelden van een beveiligingscamera in coffeeshop De Os, gevestigd aan de Korfmakersstraat 2. De betreffende camera bevindt



zich in een bovenzaal aan de achterzijde van het pand en toont door de ramen aan Over de Kelders beelden van de betreffende panden aan de Kelders. Deze videobeelden zijn vooral waardevol, omdat zij zijn voorzien van een tijdsaanduiding;

- h. videobeelden vanuit verschillende bronnen, zoals:
 - de (warmtebeeldcamera van de) helikopter van de Politie, Landelijke Eenheid;
 - GPTV, een lokale Leeuwarder omroep die vrij kort na het ontstaan van de brand aanwezig was;
 - onbekende bronnen die video's hebben geplaatst op het internet;
- i. foto's vanuit verschillende bronnen, die gepubliceerd zijn op het internet;
- j. eigen onderzoek ter plaatse door het Team Brandonderzoek (TBO) van Brandweer Nederland in opdracht van de Brandweeracademie.

2. Het opstellen van een beperkt feitenrelaas. De reden hiervoor is dat de brandweer Fryslân in samenwerking met Brandweer Nederland op 29 november 2013 een 'leerarena' heeft ingericht om *'de direct betrokkenen bij deze brand de mogelijkheid te bieden het eigen optreden te reflecteren en te bepalen of dit exemplarische gevallen zijn'*¹⁵. Dit is een methode om de betrokkenen in een veilige omgeving met elkaar te laten terugkijken op het gebeurde en bijzondere zaken daarin.

De leerarena maakt nadrukkelijk geen deel uit van het onderzoek, maar wordt wel gevoed door een beperkt feitenrelaas. De onderzoekers hebben daarom besloten eerst een beperkt feitenrelaas op te stellen ten behoeve van de leerarena en dit feitenrelaas daarna verder uit te breiden op basis van het verdere onderzoek. Het beperkt feitenrelaas is opgesteld aan de hand van de beschikbare documenten, foto's van de brand en waarnemingen ter plaatse.

3. Interviews met de bij dit incident betrokken personen.
 - a. De vier eerstaankomende bevelvoerders en de twee officieren van dienst zijn gesproken vóórdat de eerdergenoemde leerarena plaatsvond. Hiervoor is gekozen, omdat de onderzoekers de verwachting hadden dat het bijwonen van de leerarena invloed zou hebben op het beeld dat mensen bijblijft van deze inzet. Op 20 november 2013 zijn twee gesprekken gevoerd met respectievelijk de bevelvoerders en de officieren van dienst.

¹⁵ Uitleg van Brandweer Nederland over het begrip 'leerarena'.

- b. De personen die een rol hebben gespeeld in de multidisciplinaire opschaling. Dit betreft de leden van het Commandoteam Plaats Incident (CoPI), het Regionaal Operationeel Team (ROT), de locoburgemeester en zijn twee belangrijkste adviseurs.

Van de gesprekken zijn geluidsopnames gemaakt ten behoeve van de verslaglegging. Na verificatie en akkoordbevinding van de verslagen zijn de opnames gewist.

Naast bovengenoemde gesprekken is gesproken met drie ambtenaren van de Sector Bouwen, Wonen en Milieu van de gemeente Leeuwarden om inzicht te krijgen in de wijze waarop de gemeente Leeuwarden in de loop van de jaren is omgegaan met de vergunningverlening en controle en handhaving daarop.

4. Het opstellen van het uitgebreide feitenrelaas (zie ook 2). Aan de hand van de opgevraagde documenten en de aanvullende informatie uit de gevoerde gesprekken is het beperkt feitenrelaas uitgebreid tot de definitieve bevindingen bij deze brand.

De bevindingen zijn in enkele groepsessies met de onderzoekers van de Inspectie VenJ, de Brandweeracademie en brandonderzoekers van Brandweer Nederland gedeeld en vastgesteld en daarna geanalyseerd. Vervolgens zijn de daaruit voortvloeiende conclusies en leerpunten geformuleerd.

In dit rapport is zoveel als mogelijk geprobeerd te redeneren vanuit oorzaken naar gevolgen. Bij deze brand is echter veel verbrand en verloren gegaan waardoor oorzaken en gevolgen niet altijd meer vallen te reconstrueren. In die gevallen is uitgegaan van de gevolgen en de oorzaken die daar, naar het professionele oordeel van de onderzoekers, aan ten grondslag hebben gelegen.

1.3 Verantwoordelijkheidsverdeling

Dit onderzoek is uitgevoerd door meerdere partijen. De Brandweeracademie richt zich vooral op de leerpunten die voor de les- en leerstof voor brandweerpersoneel van belang zijn en brengt specifieke expertise in op het gebied van brandpreventie en brandbestrijding. De brandonderzoekers van Brandweer Nederland brengen hun kennis in over brand- en rookontwikkeling en verspreiding (tijdens dit onderzoek werken de brandonderzoekers van Brandweer Nederland onder verantwoordelijkheid



van de Brandweeracademie). De Inspectie VenJ draagt de verantwoording voor het totale onderzoek en de rapportage.

1.4 Klankbordgroep

Voor dit onderzoek is een klankbordgroep ingesteld met als doel mee te denken over de opzet en inhoud van het onderzoek en de wijze van rapporteren daarover. De klankbordgroep is driemaal bijeen geweest. De opmerkingen van de klankbordgroep zijn meegenomen in het definitieve rapport. De samenstelling van de klankbordgroep is opgenomen in bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de bevindingen van het onderzoek aan de hand van de tijdlijn vanaf de bouw van de panden aan de Kelders en de Poststraat tot aan het ontstaan en afhandeling van het incident op 19 oktober 2013. Als eerste komt daarin de bouwkundige staat door de jaren heen en de preventieve maatregelen die vormgegeven zijn voor de desbetreffende panden aan de orde.

Vervolgens zijn de gebeurtenissen tijdens het incident gesplitst in vijf 'tijdlijnen' op basis van de volgende thema's:

- ontstaan van brand en brandverloop en -bestrijding;
- rookverspreiding en de ontvluchting en inzet op de redding;
- rampen- en crisisorganisatie, waaronder de opschaling in de GRIP-structuur en de bevolkingszorg;
- nazorg aan het eigen personeel.

Deze splitsing is gemaakt met het oog op de leesbaarheid van het rapport. De thema's staan niet los van elkaar, vandaar dat samenhangende gebeurtenissen in meerdere tijdlijnen kunnen worden vernoemd. De analyse in hoofdstuk 3 is op dezelfde wijze ingedeeld en zal leerpunten formuleren per thema.

In de beschrijving van de gebeurtenissen worden de roepnamen van de voertuigen gehanteerd conform de standaard roepnamen bij operationeel optreden (zie onderstaande tabel).

Voertuig of functionaris	Roepnaam
Eerste blusvoertuig	110
Tweede blusvoertuig	120
Derde blusvoertuig	130
Vierde blusvoertuig	140
Aan eerste blusvoertuig gekoppeld redvoertuig	115
Eerste OvD	100
Tweede OvD	200

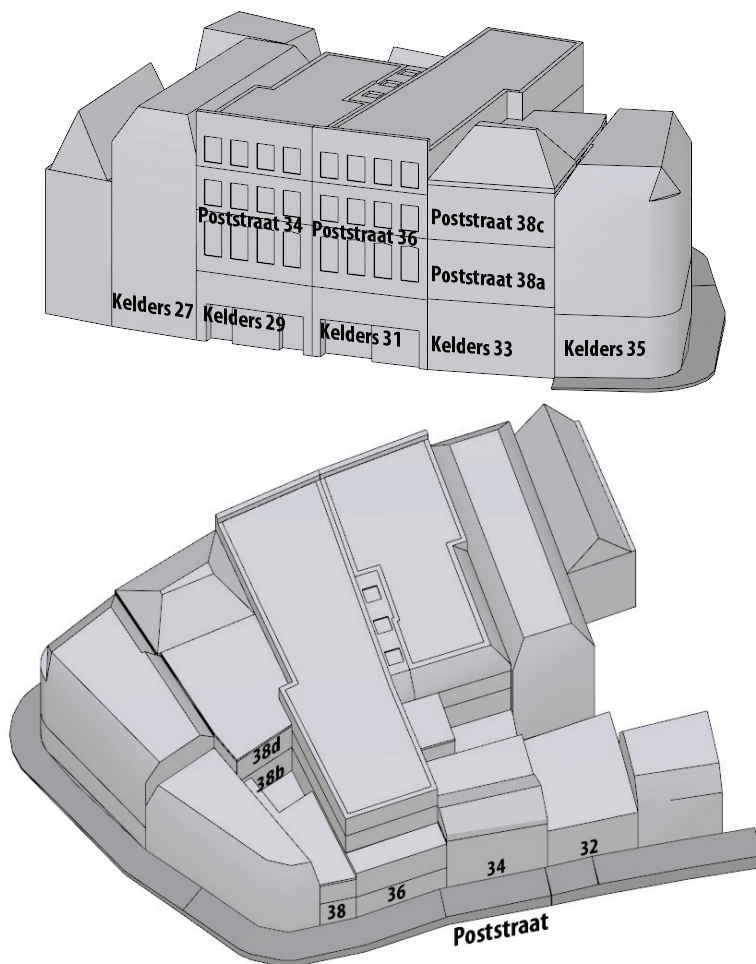
Op grond van de gegevens uit de eerder genoemde bronnen en de onderlinge vergelijking daarvan, is het (meest waarschijnlijke) verloop van de gebeurtenissen in de tijd tot stand gekomen. De op de verschillende aandachtspunten toegespitste overzichten zijn voorzien van een tijdsindicatie om de gebeurtenissen in de tijd te plaatsen.





2. Bevindingen

Het incident speelt zich af binnen meerdere objecten aan de Kelders en de Poststraat, te weten: Kelders 27 tot en met 35 en de daaraan vastzittende panden aan de Poststraat 30 tot en met 38. De tekeningen bieden een overzicht van deze panden en hun ligging ten opzichte van elkaar. De panden zijn, van de gevel aan de Kelders tot aan de gevel aan de Poststraat, zo'n 27 (bij Kelders 29) tot 24 meter (bij Kelders 33) diep. De totale breedte vanaf Kelders 27 tot en met Kelders 35 bedraagt ongeveer 25 meter.



Afbeelding 2: Ligging van de panden en adressen ten opzichte van elkaar (tekening: Tjalling Graafsma).



Afbeelding 3: plattegrond situatie betrokken objecten Kelders en Poststraat.

2.1 Brandpreventie

In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven die uiteindelijk antwoord kunnen geven op de volgende deelvraag:

Op welke wijze is de brandpreventie vormgegeven en heeft deze gefunctioneerd?

Uit de bouwtekeningen gedurende de jaren blijkt het volgende:

1920 Op dit moment bestaat het pand Kelders 29 uit een winkelruimte op de begane grond en een bovenwoning op de eerste en een gedeelte van de tweede verdieping. Kelders 31 bestaat uit een winkelruimte op de begane grond en magazijnruimten op de eerste en tweede verdieping. Bij de verbouwing in dat jaar worden beide panden op de begane grond verbouwd tot één winkelruimte en de woning in Kelders 29 wordt vergroot op de eerste en tweede verdieping. De woning is toegankelijk vanuit de Poststraat (nummer onbekend). Op de verdiepingen worden ook

al verschillende openingen aangebracht in de scheidingswanden tussen beide percelen. Op de tekeningen zijn twee grote verticale 'schachten' zichtbaar. Een ten behoeve van een te plaatsen lift, circa vier meter vanaf de gevel aan de Poststraat en een andere op de scheiding tussen beide panden. Deze laatste bevindt zich op ongeveer vijf meter vanaf de voorzijde aan de Kelders, is circa een meter breed en vijf meter diep en staat vanaf de vloer van de eerste verdieping in open verbinding met de buitenlucht.

- 1946 Het winkelpand Kelders 35 wordt verbouwd tot showroom, kantoor en bovenwoning.
- 1960 De gemeente Leeuwarden geeft een bouwvergunning af voor Kelders 29, 31, 33 en 35. Hiermee komt op de begane grond één winkel die zich uitstrekt vanaf de Kelders tot aan de Poststraat en Minnemastraat. Op de eerste verdieping blijft de woning boven Kelders 29 intact, terwijl die boven Kelders 33 en 35 verdwijnen ten behoeve van kantoorruimte van de winkel. Voor de onderlinge verbindingen tussen winkel, magazijn en kantoor worden muren tussen de panden Kelders 31, 33 en 35 op verschillende plaatsen voorzien van deuren. De verticale schachten uit 1920 blijven bestaan.
- 1982 De winkelpanden Kelders 29 en 31 worden in zijn geheel samengevoegd waarbij ook de gemetselde draagconstructie van de verticale schacht aan de zijde van de Kelders (zoals genoemd in de verbouwing van 1920) wordt vervangen door een draagconstructie met stalen staanders en -draagbalken. Tevens worden de doorbrekingen naar Kelders 33 weer dichtgezet met kalkzandsteen (zo blijkt uit foto's van na de brand).
- 1984 / 1985 Er wordt vergunning verleend om boven Kelders 33 vier woonappartementen te realiseren. Deze worden toegankelijk gemaakt vanuit de Poststraat. Poststraat 38a en 38b komen op de eerste verdieping en Poststraat 38c en 38d komen op de tweede verdieping. De spiltrap die, direct achter de deur in de Poststraat, toegang geeft tot de woonlagen, wordt vervangen door een rechte steektrap met bordes. In de vergunning is een geheel gesloten 60 minuten brandwerende wand opgenomen tussen de trap en de bergruimte van de kapsalon op de begane grond.

- 1987 De gemeente Leeuwarden geeft een vergunning af voor het verbouwen van de woning aan de Poststraat 34 en het verbouwen van de op de tweede en derde verdieping boven Kelders 29 gelegen ruimten tot twee woningen, genummerd aan de Poststraat 34a en 34b.
- 1996 Een bouwvergunning wordt verleend voor Poststraat 36 om boven Kelders 31 drie appartementen te realiseren op de 1^e, 2^e, en 3^e verdieping (Poststraat 36, 36 a en 36b).
- Na 1996 zijn geen vergunningen meer afgegeven voor de bij deze brand betrokken panden.

De panden Kelders 27 en Poststraat 32 en 32a tot en met 32c zijn niet verder in dit onderzoek meegenomen, omdat zij niet wezenlijk de verspreiding van de brand hebben beïnvloed.

Verder constateren de onderzoekers:

- Alle vergunningen zijn overeenkomstig het bestemmingsplan afgegeven. De panden aan de Kelders hebben de bestemming winkelfunctie en de panden aan de Poststraat (gelegen boven de panden aan de Kelders) hebben de bestemming woonfunctie (in een woongebouw).
- Uit het bouwarchief kan niet worden opgemaakt of de genoemde verbouwingen in of na de bouwactiviteiten zijn gecontroleerd op juiste uitvoering. Uit gesprekken met ambtenaren van de sector Bouwen, Wonen en Milieu maken de onderzoekers op dat dit wel aannemelijk is, want dat is wel de gebruikelijke werkwijze door de jaren geweest.
- Vast staat dat de winkelpanden Kelders 29 en 31 ten tijde van de brand twee aparte ruimten waren, terwijl de (laatste) tekening uit 1982 dit als één grote ruimte aangeeft. Ook de begane grond van nr. 31 lijkt een iets andere indeling te hebben dan op de betreffende tekening uit 1984. Kennelijk zijn er wijzigingen in de panden aangebracht die niet vergund zijn, dan wel niet-vergunningsplichtig waren.
- In 2007 stellen de gemeente en de brandweer Leeuwarden, het eindrapport op van het project 'Slag om de Compartimentering'. Dit betreft een *'verkennd onderzoek naar de actuele stand van zaken met betrekking tot de compartimenteringen in de stad Leeuwarden'* en volgt daarmee een van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de brand in winkelcentrum Bilgaard in Leeuwarden op 24 augustus 2006. Van de 40 onderzochte objecten in de stad blijken er 19 te zijn die door gebreken in de compartimentering een grote brand tot gevolg kunnen hebben. De bouwkundige staat van de scheidingen en de brandwerende afdichtingen van doorvoeren blijken de meeste mankementen op te



leveren. Volgens het rapport is hierop direct actie ondernomen. Ter verdere opvolging van de aanbevelingen uit het rapport maakt de gemeente Leeuwarden de (politiek-bestuurlijke) keuze prioriteit te leggen bij die situaties waarbij niet-zelfredzame personen betrokken zijn. De gemeente neemt dit op in het Handhavingsuitvoeringsprogramma 2010. Als gevolg van de prioriteitstelling is nog geen uitvoering gegeven aan een van de andere aanbevelingen uit het rapport, namelijk het uitvoeren van een aanvullende inventarisatie naar wonen boven winkels, waarvan maar twee situaties in het rapport zijn onderzocht (overigens zonder ernstige gebreken).

Na de brand blijkt onder andere het volgende uit onderzoek ter plaatse:

- In de scheidingsconstructie tussen Kelders 31 (kledingwinkel Freestyle) en Kelders 33 (kapsalon Hari Haarcode) zijn diverse openingen aanwezig, vooral ter plaatse van vroegere doorgangen die slecht zijn dichtgezet.
- De in de vergunning opgenomen brandwerende wand tussen de trap en de bergruimte van de kapsalon is niet aanwezig. Wel is een deur geplaatst in de doorgang tussen de kapsalon en de berging, maar deze is niet brandwerend uitgevoerd. De deur is ook niet zelfsluitend. Boven de deur staat de bergruimte in open verbinding met de ruimte boven het verlaagde plafond in de kapsalon.
- In de horizontale scheidingsconstructie tussen de kapsalon het bovenliggende wooncomplex (Poststraat 38) worden open verbindingen aangetroffen tussen deze bouwlagen, zoals een schacht die in open verbinding staat met de wand- / vloerconstructie van Poststraat 38b.
- De woning Poststraat 38b maakt deel uit van vier zelfstandige woningen die zijn gelegen boven het pand Kelders 33, de kapperszaak Hari Haarcode. Zij zijn toegankelijk via een gezamenlijke voordeur aan de Poststraat en een trap naar de eerste verdieping met aansluitende gang waaraan zich de nummers 38a en 38b bevinden. Een op de gang aansluitende trap naar de tweede verdieping geeft toegang tot de nummers 38c en 38d. De woning Poststraat 38b ligt het dichtst bij de trap vanaf beneden en heeft zijn voordeur in de gang op de eerste verdieping. De woning heeft geen ramen die uitkijken in de Kelders, noch in de Poststraat. Het in de woonkamer aanwezige schuifraam kijkt uit op een ommuurd binnenplaatsje. Dit vormt de enige daglichttoetreding.
- De enige vluchtweg vanuit de woning loopt, via de gang en de trap naar beneden, naar de voordeur in de Poststraat. De afstand tussen toegangsdeur van de woningen en de bovenzijde van de trap bedraagt ongeveer vijf meter. De totale afstand tussen de toegangsdeur van de woning en de voordeur in de Poststraat bedraagt circa 20 meter. Dit is ook de enige wijze waarop de bewoner van Poststraat 38b (alsmede de

bewoner van Poststraat 38d) door de brandweer kan worden gered, aangezien de woning geen raam heeft die grenst aan de openbare weg waarmee redding via een redvoertuig van de brandweer mogelijk zou zijn. De woningen in Poststraat 38 beschikken daarnaast nog over een 'mogelijkheid tot ontvluchting' via een ladder op de tweede verdieping en een dakluik naar het dak dat met een slinger opengedraaid moet worden. Dat is geen formele 'vluchtweg', omdat deze niet de in het BB2012 voorgeschreven afmetingen bezit, niet eenvoudig te openen is en niet leidt tot het aansluitende terrein. Zeer waarschijnlijk is het dakluik gemaakt om onderhoud te plegen aan het dak en niet als ontvluchtingsmogelijkheid.

2.2 Brandverloop en -bestrijding

In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven die uiteindelijk antwoord kunnen geven op de volgende deelvraag:

Op welke wijze is de brand verlopen en bestreden?

De weersomstandigheden op 19 oktober 2013:

- aanvankelijk (soms hevige) regen, later op de avond droog;
- zwakke tot matige wind, zuidwest, windkracht 3 Beaufort.

De wind staat daarmee op de gevels van de panden aan de Kelders.

17:20 In kledingwinkel Hajarita Fashion, gevestigd aan Kelders 29, ontstaat brand. De brand begint aan de linkerkant, circa tien meter vanaf de gevel, in een losse gaskachel met een daarin opgenomen losse gasfles. Naar de precieze oorzaak van de brand stelt het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek in.

De brand breidt zich snel uit in de winkel. De grote hoeveelheid zeer brandbare kleding in de winkel draagt daaraan bij. Hierdoor ontstaat tevens een grote hoeveelheid dichte zwarte rook die door de open deur naar buiten komt. Acht minuten na de melding is de brand uitslaand over de volledige voorzijde van de winkel.





Foto 1: Kelders 29, foto genomen op 17:20 uur, zeer kort na het ontstaan van de brand (fotograaf onbekend)

- 17:21 De MKNN ontvangt de eerste meldingen van de brand. De meeste melders melden een brand bij Freestyle op de Kelders tegenover restaurant By Ús. De eerste melder spreekt van een 'heel grote brand' met 'veel zwarte rook achterin een winkel met kleding'. Ook meldt men dat er allemaal mensen boven de winkels wonen en dat daar aangebeld gaat worden om hen te waarschuwen. Het is niet zeker of er ook mensen binnen zijn. De ramen zijn niet zichtbaar, want 'het hele gebouw is zwart van de rook'.
- 17:22 De MKNN alarmeert de brandweer Leeuwarden. Bij een brand in de oude binnenstad van Leeuwarden alarmeert de MKNN direct twee blusvoertuigen en een redvoertuig. Direct hierna schaaft de MKNN op naar 'middelbrand', zodat naast het blusvoertuig en het redvoertuig van de hoofdpst-Leeuwarden en het blusvoertuig van post Leeuwarden-Noord ook een Officier van Dienst van de brandweer (OvD-B) wordt gealarmeerd.
- 17:23 De brandweer rukt uit vanaf de hoofdpst-Leeuwarden met een blusvoertuig (110) en een redvoertuig (115).
- De MKNN schaaft op basis van de aard en het aantal meldingen op naar 'grote brand' en alarmeert een derde blusvoertuig. Dit is het blusvoertuig van Marsum (130).

De MKNN alarmeert tevens een Hoofdofficier van Dienst (HOvD) van de brandweer en stelt de Regionaal Commandant van Dienst (RCvD) in kennis van de brand. De HOvD beluistert enige tijd het berichtenverkeer en besluit vervolgens ter plaatse te gaan.

Tijdens het aanrijden van de brandweereenheden verneemt de MKNN van een melder dat er mogelijk nog iemand in de bovengelegen woningen aanwezig is. De MKNN geeft dit door aan de aanrijdende eenheden. De bevelvoerder van het eerste blusvoertuig maakt een verdeling in taken:

- 110 + 115: Brandbestrijding en redding aan de voorzijde (Kelders);
- 120: Brandbestrijding en eventueel redding aan de achterzijde (Poststraat).

17:25 De OvD-B (100) rukt uit.

17:27 De brandweer Leeuwarden rukt uit vanaf post Leeuwarden-Noord met een blusvoertuig (120). Ongeveer gelijktijdig rukt de brandweer Marsum uit met een blusvoertuig (130). De bevelvoerder van de 110 geeft de door hem gemaakte verdeling in taken door aan de bevelvoerder van de 120.

17:29 Het eerste blusvoertuig (110) komt ter plaatse op de Kelders en treft een uitslaande brand aan in Kelders 29. Deze gaat gepaard met een dikke zwarte rook. Ook is aan de buitenzijde rook zichtbaar ter plaatse van de scheiding tussen Kelders 33 en Kelders 35. In Kelders 31, het pand naast de brand, is lichte rook waarneembaar.





Foto 2: Omvang van de brand bij aankomst van de brandweer op de Kelders
(foto A. Kappers, GPTV)

- 17:30 Het eerste blusvoertuig beschikt over de volgende blusmiddelen:
- Twee slanghaspels met drukluchtschuim¹⁶ (DLS).
 - Eén slanghaspel voor hogedrukblussing.
 - De benodigde slangen voor lagedrukblussing.
- Als operationele informatie beschikt het voertuig over een Mobiele Dataterminal (MDT) met daarin straatnaamkaarten met huisnummering en de kladblokgegevens uit het Gemeenschappelijk Meldkamersysteem (GMS).

¹⁶ Drukluuchtschuim is een mengsel van water (gemengd met schuimvormend middel) met lucht (in een verhouding van 1 op 7) dat met een druk van ongeveer 7 bar op de brand gespoten wordt. Het heeft een worplengte van circa 10 meter en verbruikt ongeveer 230 liter water per minuut waardoor circa 1850 liter schuim ontstaat.

De bevelvoerder van het eerste voertuig laat twee stralen drukluchtschuim afleggen op de brand, om zo een snelle 'knock-down'¹⁷ te bewerkstelligen. Tevens geeft de bevelvoerder de opdracht 'Gereed maken open water'¹⁸.



Foto 3: Inzet met drukluchtschuim in Kelders 29 (foto A. Kappers, GPTV)

Na de eerste inzetbevelen maakt de bevelvoerder op de Kelders een RSTV-scan¹⁹ met het volgende resultaat:

- Kelders 29: uitslaande brand via de bovenzijde van de begane grond en onderin zuurstoftoevoer. Op de 1^e en 2^e verdieping is lichte rook zichtbaar.
- Kelders 31: zeer lichte rook aanwezig op de begane grond.
- Kelders 27: Niets zichtbaar, niets aan de hand.
- Op de verdiepingen is de rook niet persend.

Op basis hiervan wijzigt hij zijn oorspronkelijk inzetplan niet.

¹⁷ De brandweer Fryslân hanteert de term 'knock-down' voor de eerste fase waarin de vlammen van de brand zijn 'afgeslagen' en men kan doorstoten met een binnenaanval.

¹⁸ De opdracht 'Gereed maken open water' moet leiden tot het aanbrengen van een zuigangleiding naar het open water (gracht, rivier, brede sloot o.i.d.) en het oppompen van dat water tot op de pomp van het blusvoertuig. Daarmee is het voertuig gereed om blussing met lagedrukstralen te ondersteunen.

¹⁹ Een RSTV-scan is een systematische manier om de zichtbare eigenschappen van een brand (Rook, Stroming, Temperatuur, Vlamfront) te inventariseren en op grond daarvan een besluit te nemen over de inzet daarop.

Ook om 17:30 uur belt de bewoner van de Poststraat 38b naar de MKNN met de mededeling dat hij in zijn woning is en er door de dichte rook niet uit kan. Het tweede blusvoertuig is nog aanrijdend en wordt nu voor de redding naar de Poststraat gestuurd. Het komt daar om 17:32 uur aan. De bemanning van het tweede blusvoertuig concentreert zich bij aankomst op de redding en wordt vanaf 17:36 uur bijgestaan door het derde blusvoertuig (130).

17:32 De inzet met DLS lijkt binnen circa twee minuten het gewenste effect te gaan krijgen (vanaf buiten het pand zijn geen vlammen meer zichtbaar). Door de dikke rook is het echter niet mogelijk verder dan een paar meter het pand in te kijken. Het zicht dat men op dat moment heeft, wordt (achteraf) ingeschat tot ongeveer $\frac{2}{3}$ van de totale winkeldiepte.

Het vuur dat zichtbaar is voor de 110 beperkt zich tot enkele kleine vuurhaarden en een gasbrand nabij de meterkast aan de rechterzijde van het pand. Eén ploeg gaat onder begeleiding van een straal DLS het pand binnen tot ongeveer vier tot zes meter om te kijken of deze gasbrand kan worden gedoofd door een toevoerleiding dicht te draaien²⁰. Het team kan echter niets betekenen, omdat er delen van het plafond op hen vallen en het dus te gevaarlijk is om verder te gaan. Zij keren onverrichterzake terug naar buiten.

De 100 is ter plaatse en nadat deze zich door de 110 heeft laten informeren over de toestand en aanpak van de brand aan de Kelders, begeeft hij zich naar de Poststraat om daar de inzet op de redding te coördineren.

17:33 De bemanning van de 120 trapt de deuren in van Poststraat 36 en 38. Uit de geopende deuren komt dikke rook die het zicht ernstig belemmert. Zij gaan naar binnen om de bewoner van Poststraat 38b te zoeken.

²⁰ Een gasbrand wordt in de regel gedoofd door de brandstoftoevoer af te sluiten. Bij het op een andere wijze blussen kan explosiegevaar ontstaan doordat het gas uit blijft stromen.

- 17:36 De 130 arriveert op de Kelders en wordt ook ingezet op de redding. Men tracht in eerste instantie via Kelders 33 een toegangsweg te vinden naar de daarboven gelegen woningen van Poststraat 38.
- 17:38 De 100 schaal op naar 'zeer grote brand'²¹.
- 17:40 De brand aan de Kelders lijkt onder controle te zijn (de 'knock-down' is bereikt). Er stroomt een grijs-witte rook uit de voorzijde van het pand.
- 17:45 In Kelders 29 laait de brand weer op met uitslaande vlammen uit de gevelopening. Gelijktijdig komt uit de gevel van Kelders 31 een grote hoeveelheid donkergrijs-zwarte rook.
- De bemanning van de 110 heeft aan de voorzijde 'lagedruk' afgelegd en zet de eerste straal in op de vuurhaard. Hiermee worden de vlammen in het zichtbare deel van de winkel weer neergeslagen. Er blijft echter een grote hoeveelheid dichte grijze en witte rook uit de voorgevel van Kelders 29 naar buiten kolken.
- In de winkelpui van Kelders 31 (Freestyle) is een neergelaten rolhek aanwezig. Dit verhindert de brandweer in eerste instantie om het pand te betreden. Nadat de voor het rolhek aanwezige ruiten stuk zijn gemaakt, kan de brandweer door de openingen van het rolhek stralen inzetten om ook in Kelders 31 te blussen.
- 17:53 Het vierde blusvoertuig (140) komt ter plaatse.
- 17:59 De tweede OvD (200) komt ter plaatse en spreekt met de 100 de volgende vakverdeling af:
- 100: Inzet op de redding aan de Poststraat;
 - 200: Inzet op de brand aan de Kelders.
- 18:00 De 200 vindt dat een 'binnenaanval'²² als gevolg van de onbekende indeling en onvoorspelbare branduitbreiding,

²¹ Bij een zeer grote brand worden vier of meer blusvoertuigen ingezet.

²² Bij een binneninzet gaan brandweermensen met waterstralen een pand in om de brand daar te bestrijden.



onacceptabel grote risico's voor de veiligheid van het brandweerpersoneel met zich meebrengt. Daarvan ziet hij dan ook af. De brandweer bestrijdt vanaf dan de brand met een buitenaanval.

18:04 Aan de achterzijde van de Kelders 29 (waar zich een plat dak bevindt) slaan onverwachts metershoge vlammen uit, nadat een deel van het platte dak bezwijkt. Deze branduitbreiding is aanleiding om de inzet op de redding vanuit de Poststraat af te breken vanwege het directe gevaar voor de brandweermensen.

Nadat duidelijk is geworden dat de inzet op de redding wordt beëindigd, richt de brandweerinzet zich zowel aan de Kelders als aan de Poststraat op het bestrijden van de brand. De 120 die voorheen was ingezet op de redding, wordt nu ingezet op het voorkomen van overslag naar de overzijde van de Poststraat.

Beide OvD'en wisselen van roepnummer. De OvD aan de Poststraat (voorheen de 100) wordt nu de 200. De OvD aan de Kelders (voorheen de 200) wordt nu de 100. De volgende vakverdeling wordt vanaf nu gehanteerd:

100: Inzet op de brand aan de Kelders;

200: Inzet op de brand aan de Poststraat.

Ook de ingezette eenheden worden omgenummerd, zodat zij een roepnummer krijgen dat past bij het vak waarin zij zijn ingezet. De zijde van de Kelders wordt vak 100 en de Poststraat wordt vak 200.

18:05 Vanaf dit moment, tot circa 18:30 uur, ontwikkelt de brand zich weer naar de voorzijde van Kelders 29 en wordt deze weer uitslaand uit de voorgevel. Achterin dit pand neemt men een oranje gloed in de rook waar. Uit een gat in het dak perst met grote kracht zwarte rook en zijn vlammen zichtbaar. Dit is later ook zichtbaar op camerabeelden vanuit de politieheliikopter.

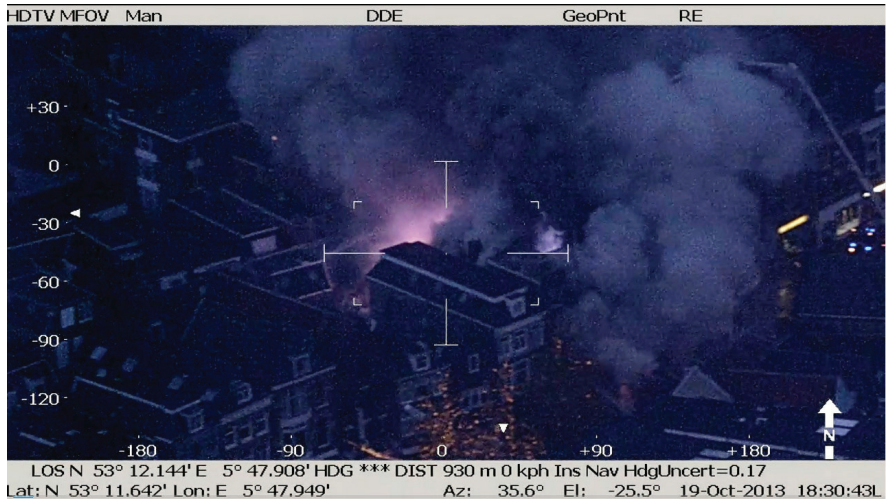


Foto 4: Beeld van 18:30 uur uit de politieheli.

De OvD die de brandbestrijding aan de Kelders coördineert (100), realiseert zich dat hij geen controle kan krijgen op de brand en besluit twee 'stoplijnen'²³ te kiezen. De linker stoplijn kiest hij op de scheiding van de panden Kelders 25 en 27. Hiertussen bevindt zich een spouw van circa 30 centimeter. Daarop zet hij een waterkanon van een autoladder in. Als rechter stoplijn kiest hij het pand Kelders 33 (Hari Haarmode). In dat pand is tot dat moment wel rook, maar geen brand. De OvD laat met warmtebeeldcamera's regelmatig controles uitvoeren in Kelders 33 zodat temperatuurverhogingen direct worden geconstateerd en zo nodig ook vanaf die zijde actie kan worden ondernomen.

Ca. 19:45 Een crashtender van de vliegbasis Leeuwarden komt ter plaatse. De brandweer heeft hierom niet verzocht, maar vanwege goede ervaringen bij een eerdere brand in Leeuwarden heeft de vliegbasis hem spontaan gestuurd. Bij deze brand heeft hij echter geen toegevoegde waarde voor de brandweer. De mogelijkheden voor inzet zijn zeer beperkt door de krappe ruimte op de Kelders. Hij wordt teruggestuurd.

²³ Een stoplijn is een denkbeeldige lijn waar, met de beschikbare middelen en binnen de gestelde tijd, de uitbreidende brand moet worden gestopt. Vaak worden natuurlijke barrières en/of brandpreventieve voorzieningen gekozen als hulpmiddel.



Tot 24:00 De inzet van de brandweer op de stoplijnen blijkt succesvol. De panden buiten de stoplijnen kunnen worden behouden, terwijl de panden daartussen als verloren worden beschouwd.

Rond middernacht staakt de brandweer de brandbestrijding van buitenaf enige tijd. De stralen reiken onvoldoende ver in de panden (of worden gehinderd door obstakels) om een daadwerkelijk blussend effect te hebben, terwijl de brand diep in het pand Kelders 27 nog wel in alle hevigheid woedt. Door deze actie geeft men de brand de gelegenheid om door het dak te branden, waarna de blussing met de waterkanonnen van een hoogwerker en een autoladder kan worden ingezet. Vrij kort daarna zwakt de brand af en kan deze onder controle worden gebracht.

Voor de directe brandbestrijding zet de brandweer in totaal zes blusvoertuigen en drie redvoertuigen (een autoladder en twee hoogwerkers) in.



Foto 5: Uitslaande brand uit het dak in de loop van de avond (foto A. Kappers, GPTV)

20 okt. 06:27 De 100 geeft het sein 'brand meester'. De nablussing duurt nog tot zondagmiddag. Tot aan maandagochtend laaien een paar kleine vuurhaarden weer op waarop de brandweer met een blusvoertuig en hoogwerker uitrukt en deze weer blust.



Foto 6: Luchtfoto na de brand vanaf de zijde van de Poststraat (foto: gemeente Leeuwarden).

2.3 Rookverspreiding, ontvluchting en inzet op redding

In deze paragraaf zijn de bevindingen weergegeven die uiteindelijk antwoord kunnen geven op de volgende deelvragen:

**Op welke wijze is de rookverspreiding verlopen?
Op welke wijze zijn de ontvluchttingspogingen en de inzet op de redding verlopen?**

De brand in Kelders 29 veroorzaakt een forse rook die zich, zoals uit het onderzoek blijkt, snel verplaatst naar de panden Kelders 31 en 33 en de daarachter en daarboven gelegen panden Poststraat 36 en 38. De winddruk op de gevels versterkt de rookverspreiding door de panden.



Foto 7: Aankomst van de 110 om 17:29 uur. Er is al rook zichtbaar op de scheiding van Kelders 33 en 35. (onbekende fotograaf)

- 17:29 Het eerste blusvoertuig (110) komt ter plaatse op de Kelders en treft een uitslaande brand aan in Kelders 29. Deze gaat gepaard met een dikke zwarte rook. Ook is rook zichtbaar aan de buitenzijde ter plaatse van de scheiding tussen Kelders 33 en Kelders 35. Tevens is lichte rook waarneembaar in Kelders 31, het pand naast de brand. Op dat moment is de aanwezigheid van de bewoner van Poststraat 38b nog niet bekend, zodat de 110 zich richt op de brandbestrijding. De 120 is aanrijdend naar de Poststraat met het oog op tweezijdige aanpak van de brandbestrijding.
- 17:30 De bewoner van Poststraat 38b belt naar de MKNN met de mededeling dat hij binnen zit en er niet uit kan door de zwarte rook op de gang richting uitgang. Op de achtergrond is het geluid van een rookmelder hoorbaar. Gelet op het beoogde veiligheidsniveau in de regelgeving (BB2012) moet hij dan nog gedurende ten minste 20 minuten gebruik kunnen maken van zijn normale vluchtweg.
- 17:31 De MKNN geeft aan alle eenheden door dat er nog een persoon in Poststraat 38b aanwezig is en dat deze er niet uit kan. Hiermee komt de prioriteit van de inzet aan de Poststraat op de redding te liggen. De 100 begeeft zich ook naar de Poststraat om de redding te coördineren.

De bewoner meldt aan de centralist van de MKNN dat de zwarte rook 'op de grond blijft liggen' en dat de rook ook van buiten komt.

17:32 De 120 komt ter plaatse op de hoek van de Poststraat en de Grote Hoogstraat. De 100 geeft ook aan de 120 door dat er een persoon op de Poststraat 38 binnen zit en er niet uit kan. De 120 beschikt evenals de 110 over een MDT²⁴ met daarin straatnaamkaarten met huisnummeringen, maar niet over tekeningen met de indeling van de panden. Dit maakt het voor de bevelvoerder bijzonder ingewikkeld zich een beeld te vormen van de exacte locatie van de woning Poststraat 38b en de snelste route daarnaar toe. De voordeur van Poststraat 38 lijkt het meest voor de hand liggende begin van die route naar Poststraat 38b.

17:33 De bemanning van de 120 trapt de deuren in van Poststraat 36 en 38. Uit de geopende deuren komt dikke rook die het zicht ernstig belemmert. De deur van Poststraat 38 draait naar rechts open waardoor de trap naar boven hierachter schuil gaat. Een ploeg betreedt Poststraat 38 en voert een linksom-verkenning²⁵ uit. Daarbij komen zij een trap tegen van vijf treden die hen naar beneden leidt. Zij vervolgen hun weg ongeveer 15 meter in het pand en keren dan terug, omdat dit hen kennelijk niet in de richting van de bewoner leidt.

De bevelvoerder van de 120 ziet op diverse plaatsen grijze rook uit het pand komen. Hij laat een andere ploeg via Poststraat 36 een verkenning uitvoeren om te zien of via die weg een toegang tot de eerste verdieping van Poststraat 38 kan worden gevonden. Ook in Poststraat 36 bevindt zich dikke zwarte rook en de ploeg vindt geen mogelijkheid om tot de eerste verdieping te komen.

17:34 De MKNN tracht de bewoner over te halen, ondanks de aanwezige rook, toch te vluchten. Zijn pogingen via de gang naar boven en beneden stranden op de dichte rook waarvan hij ernstige hinder ondervindt. Even later meldt hij dat hij het raam heeft opengeschoven en eruit is geklommen. Hij geeft

²⁴ Mobiele Data Terminal.

²⁵ Bij een linker-verkenning houdt de ploeg, om niet te verdwalen, consequent de linkerhand aan de muur en steekt niet over naar de andere zijde van de ruimte.

aan dat hij nu buiten op een tussenpleintje staat en dat hij daar een beetje frisse lucht heeft.

17:34 De MKNN meldt aan alle eenheden dat de bewoner van Poststraat 38 buiten staat op een balkon.

17:35 De ploeg van de 120 komt terug in het halletje van Poststraat 38 en treft daar de trap naar boven aan. Op dat moment roept de bevelvoerder van de 120 hen naar buiten om de redding buitenom in te zetten via een vanuit de Poststraat zichtbaar balkon boven Poststraat 36.

De MKNN geeft aan de 100 door dat de persoon op een binnenplaats staat en alleen te bereiken is via zijn woning. Deze mededeling leidt bij de eenheden in de Poststraat niet tot wijziging van de inmiddels ingezette reddingspoging via het balkon.

De bemanning van de 120 stelt een schuifladder op naar het balkon. Men neemt ook een warmtebeeldcamera²⁶ mee om de bewoner in de dichte rook te kunnen lokaliseren.

17:35



Foto 8: Balkonrand in de Poststraat (onbekende fotograaf)

²⁶ Met een warmtebeeldcamera kunnen temperatuurverschillen goed worden waargenomen waardoor een door de rook onzichtbare persoon wel kan worden gelokaliseerd.

- 17:36 De 130 arriveert op de Kelders en de bevelvoerders van de 110 en de 130 besluiten dat de 130 Kelders 33 gaat verkennen met het oog op de redding van de bewoner van de daarboven gelegen woning Poststraat 38b. De ploegen van de 130 treffen in Kelders 33 lichtgrijze rook aan en komen achterin het pand bij een scheidingswand met een deur. Bij deze deur zijn zij teruggekeerd. Achteraf blijkt dit dezelfde deur te zijn tot waar de ploeg van de 120 is gekomen, nadat zij het trapje zijn afgedaald.
- 17:36 De bewoner van Poststraat 38b meldt dat er op het binnenpleintje een pijp zit waar rook uitkomt en dat het nu op de binnenplaats ook helemaal zwart ziet. Hij ondervindt hiervan ernstige hinder. Even later probeert hij nog om op het dak te klimmen maar slaagt daar niet in, onder andere door het hoogteverschil van bijna drie meter.
- 17:40 De MKNN geeft aan de 100 door dat de persoon het echt heel moeilijk heeft en direct hulp nodig heeft. De 100 geeft aan vanuit zijn positie in de Poststraat de locatie van de persoon niet exact te kunnen vaststellen.
- Ca. 17:40 De ploegen van de 120 arriveren op het balkon, maar treffen daar niet de bewoner aan. Zij verkennen de achterliggende woning zonder resultaat. Een ijzeren hek belemmert hen in de route naar het dak van Poststraat 38. Een ploeg klimt over het hek en de andere ploeg haalt een slijpschijf om het hek te verwijderen.
- Op het dak van Poststraat 38 hangt een dichte rook die de ploegen het zicht ernstig belemmert.
- 17:41 De bevelvoerder van de 110 biedt aan de hoogwerker 115 te gebruiken om boven het pand te kunnen kijken waar de bewoner zich bevindt. Hiertoe wordt deze verplaatst. Vanuit de 115 is echter niet waar te nemen waar de bewoner zich bevindt. De rook boven de panden is daarvoor te dik.
- 17:42 De meldkamer geeft nogmaals door aan de eenheden dat de bewoner zich bevindt op een binnenplaatsje en dat ze daar alleen via de woning bij kunnen komen. Uit de geluidopnames van de meldkamergesprekken blijkt dat de centralisten op de MKNN een luchtfoto (van Google Maps) hanteren om de plaats



van de bewoner te duiden. Die informatie kan echter binnen de ter beschikking staande technische mogelijkheden niet zodanig met de eenheden in het veld worden gedeeld dat daar een beter beeld ontstaat van de indeling van de woningen in de Poststraat.

- 17:45 De MKNN verliest het contact met de bewoner geeft dit door aan de 100.
- 17:51 tot 18:03 De ploegen van de 120 zijn verder over het platte dak gevorderd en zien met de warmtebeeldcamera een gedaante liggen op het binnenplaatsje. Deze is echter onbereikbaar voor hen, omdat het binnenplaatsje circa drie meter lager blijkt te liggen dan het dak waarop zij zich bevinden. Zij vragen direct aan de 130 om een kleine ladder. Op het moment dat deze is geplaatst, moeten de ploegen van de 120 terug om hun adembescherming²⁷ te wisselen. Ploegen van de 130 nemen de zoektocht op het dak over. Het dak blijkt te bewegen bij betreding waardoor de betrouwbaarheid onzeker is.
- 18:04 Als de ploegen van de 120 na enkele minuten terugkeren bij de schuifladder en weer naar boven willen gaan, breidt de brand zich ook aan de achterzijde ineens heftig in hun richting uit. De ploegen van de 130 krijgen in verband hiermee de opdracht om het dak te verlaten, omdat de route voor terugtocht gevaar loopt.
- De OvD (100) en de bevelvoerder van de 120 besluiten gezamenlijk dat verdere reddingspogingen buitenom onverantwoord zijn voor de veiligheid van het brandweerpersoneel. De 100 overlegt dit ook nog met een lid van het Mobiel Medisch Team. Zij nemen daarbij in beschouwing dat het slachtoffer al bijna een kwartier niet meer aanspreekbaar is voor de MKNN, deze al bijna een half uur in de (dichte) rook verkeert en bij een eventuele reddingspoging (bewusteloos) via ladders buitenom of via de rook binnendoor naar de begane grond moet worden gebracht.

²⁷ De adembescherming van brandweermensen (tegen rook en andere giftige gassen) bestaat uit een ademluchtfles en een ademluchtmasker. De gebruiksduur van een persluchtfles bedraagt onder zware omstandigheden circa twintig minuten. Daarna moet deze gewisseld worden voor een volle fles.

Enige minuten later geeft de 100 aan de 130 de opdracht toch nog te onderzoeken of het slachtoffer op een of andere manier binnendoor bereikt kan worden. De ploegen van de 130 zoeken daarbij een weg naar het platte dak of de binnenplaats via het hoekpand Poststraat / Minnemastraat en betreden nogmaals Poststraat 38.

Deze beide acties leiden echter niet tot het vinden van het slachtoffer. Men vindt geen route naar het slachtoffer en het zicht is dusdanig slecht dat men het slachtoffer ook niet kan lokaliseren.

18:05 De 100 geeft door aan de MKNN dat de brandweer zich teruggetrokken heeft vanwege het gevaar voor de brandweermensen en moet stoppen met de reddingspogingen.

18:13 De bemanning van het redvoertuig 115 onderneemt vanaf de zijde van de Minnemastraat nog een laatste poging om bij de bewoner van Poststraat 38b te komen, maar slaagt daarin niet omdat het te gevaarlijk is op het dak.

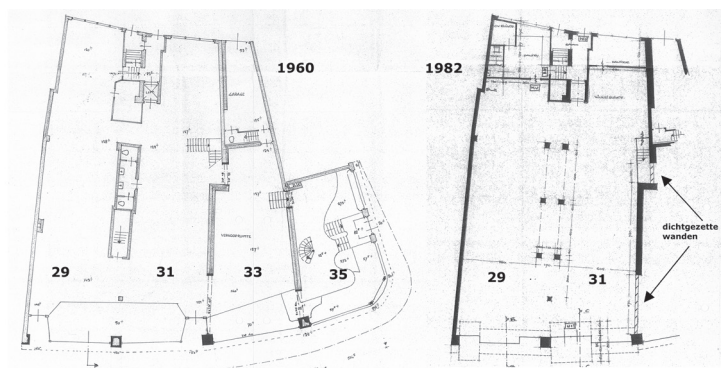
Zondag De bemanning van de 120 bergt het slachtoffer.
20 okt.

13:13

Uit onderzoek na de brand blijkt het volgende:

- De winkels op Kelders 29 t/m Kelders 35 vormden in het verleden één winkel. Hiertoe waren toen diverse doorgangen aanwezig in de wanden tussen deze panden, zowel op de begane grond als op de verdieping. Vanaf 1982 zijn de doorgangen weer dichtgezet waardoor uiteindelijk sprake was van vier winkelruimten in Kelders 29, 31, 33 en 35.





Afbeelding 4: Links de situatie op de begane grond in 1960, rechts de dichtgezette doorgangen in 1982.

- De doorgangen tussen Kelders 31 en 33 zijn zowel op de begane grond als op de verdieping dichtgezet met kalkzandsteenblokken. Na de brand blijkt dat ter plaatse van deze dichtgezette doorgangen diverse openingen aanwezig zijn. Uit de snelle rookverspreiding kan worden opgemaakt dat er voor de brand al openingen in de scheidingsconstructies aanwezig waren of dat deze openingen snel na het uitbreken van de brand zijn ontstaan.
- Alle winkels zijn voorzien van een systeemplafond. De dichte rook verplaatst zich kennelijk boven deze systeemplafonds en buiten het zicht van de brandweer naar Kelders 33, want zowel in de winkelruimte van Kelders 31 als van Kelders 33 nemen de eenheden in het begin slechts lichte rook waar. Bij aankomst van de brandweer om 17:29 uur is uit het beschikbare beeldmateriaal al te zien dat er rook uit de gevelconstructie van Kelders 33 komt en er is lichte rook te zien in Kelders 31. Een minuut later blijkt uit de melding van de bewoner van Poststraat 38b dat zich dikke rook in zijn gang bevindt. Op dat moment is nog geen rook waarneembaar achter de ramen van Poststraat 36 (de woning boven Kelders 31). De rook kan zich daarom vrijwel alleen boven de verlaagde plafondconstructies via openingen in de scheidingswanden tussen de panden hebben verplaatst naar Kelders 33. In dat pand zelf is op dat moment nog weinig rook zichtbaar. Ook daar heeft de rook zich dus boven het verlaagde plafond via niet-gesloten wand- en plafondconstructies verplaatst naar het appartementencomplex in Poststraat 38.
- In de scheidingsconstructies tussen Kelders 33 en de daarboven gelegen woningen aan de Poststraat 38 blijken diverse openingen aanwezig te zijn, waardoor de rook zich naar het woongebouw kan verplaatsen,

zowel naar de gangen en trappenhuis als de woningen. En een open doorvoering van airco-leidingen vanuit de winkel naar de binnenplaats op de eerste verdieping, zorgt er voor dat rook zich vanuit de winkel kan verplaatsen naar de binnenplaats waar de bewoner van Poststraat 38b een veilige plek denkt te vinden.

2.4 Rampen- en crisisorganisatie

In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven die uiteindelijk antwoord kunnen geven op de volgende deelvraag:

Op welke wijze is de rampen- en crisisorganisatie vormgegeven en uitgevoerd?

Hierbij is vooral ingezoomd op de onderdelen op- en afschaling binnen de GRIP structuur en de bevolkingszorg.

Op- en afschaling binnen de GRIP-structuur

Vanaf het moment dat in de multidisciplinaire opschaling eenhoofdige leiding noodzakelijk is, wordt opgeschaald binnen de uniforme GRIP-structuur. Deze structuur kent meerdere niveaus. Tijdens dit incident wordt opgeschaald tot niveau GRIP-2, omdat het gaat om een incident met effecten en een duidelijke uitstraling naar de omgeving. Hier worden de bevindingen met betrekking tot deze opschaling vernoemd.

17:23 Opschaling door de MKNN naar 'grote brand'. Hierbij alarmeert de MKNN, naast een extra blusvoertuig voor de brandweerinzet, ook de Officier Bevolkingszorg (OvD-BZ) en de communicatieadviseur van de gemeente Leeuwarden. Deze stellen op hun beurt de benodigde onderdelen van de gemeentelijke crisisorganisatie in werking.

De MKNN alarmeert eveneens een Hoofdofficier van Dienst (HOVD) van de brandweer. Deze beluistert enige tijd het berichtenverkeer en besluit vervolgens ter plaatse te gaan om leiding te geven aan de brandweerinzet of om – na GRIP-opschaling – de rol van Leider CoPI (LCoPI) op zich te nemen. Bij GRIP-opschaling wordt een andere hoofdofficier gealarmeerd die de rol van compagniescommandant op zich neemt en tevens de verbindende schakel vormt tussen het CoPI en het veld. Tevens stelt de Regionaal Commandant van Dienst (RCvD) in kennis van de brand.



- 17:41 Opschaling door de Officier van Dienst Brandweer (OvD-B) en Officier van Dienst Politie (OvD-P) naar GRIP-1.
- 17:52 De Hoofdofficier van Dienst (HOvD / LCoPI) is ter plaatse en spreekt met de OvD-B (100) af dat die zich bezig houdt met de monodisciplinaire brandweersopshaling en –inzet. Zelf verzorgt hij de opshaling van de leiding en coördinatie, waaronder de komst van een tweede OvD-B en een compagniescommandant brandweer (CC-B).

Vanaf 18:00 De eerste multidisciplinaire overleggen vinden plaats circa:

- 18:00 uur: de eerste beeldvorming (niet alle disciplines zijn aanwezig);
- 18:10 uur: gericht op de inzet van de brandweer en de noodzakelijke opshaling;
- 18:20 uur: eerste overleg in de CoPI-bak met de gehele bezetting: aandacht voor de multidisciplinaire aanpak van het incident en gevolgen ervan.

- 18:31 De RCvD, tevens operationeel leider in het Regionaal Operationeel Team (ROT), heeft het berichtenverkeer gevolgd en komt ter plaatse. Ter plaatse besluit hij in overleg met de LCoPI op te schalen naar GRIP-2, vanwege de noodzakelijke processen in de Bevolkingszorg. Hij stemt met de LCoPI de scheiding af tussen het 'brongebied' (de brand en directe omgeving, alles binnen de afzetting) en het 'effectgebied' (alles daarbuiten).

De functionarissen voor het Team Bevolkingszorg (TBZ) worden volgens procedure gealarmeerd, daarnaast worden er ook functionarissen geïnformeerd. Ook enkele functionarissen zonder piketdienst komen op.

- Omstreeks 19:00 De CC-B is ter plaatse. Hij treedt op als brandweer-vertegenwoordiger in het CoPI, coördineert de totale brandweerinzet en draagt zorg voor de logistieke behoeften daarin. Hij stemt hierover regelmatig af met de beide OvD-B's.

- 19:30 Eerste vergadering van het Regionaal Operationeel Team (ROT). Hierbij worden 'live-beelden' getoond vanuit de politieheliikopter. Het ROT richt zich voornamelijk op de processen van bevolkingszorg, waarbinnen de opvang en verdere verzorging van de personen die als gevolg van de brand

niet meer de nacht in hun huizen kunnen doorbrengen prioriteit heeft.

- Zondag
20 okt.
02:00
- Het ROT overweegt om af te schalen naar GRIP-0, maar besluit dat niet te doen, omdat nog steeds behoefte bestaat aan multidisciplinaire afstemming over de processen in de bevolkingszorg.
- 03:03
- Het ROT schaaft af naar GRIP-1. De overtuiging bestaat dat de nog lopende processen verder in de staande organisatie(s) kunnen worden uitgevoerd. Het ROT wordt opgeheven.
- 06:27
- De 100 geeft het sein 'brand meester'.
- 07:00
- Het CoPI beëindigt de GRIP-situatie en wordt opgeheven.

Onderwerpen die in het CoPI aan de orde komen zijn:

- de identificatie van het slachtoffer;
- de mogelijkheid van andere slachtoffers;
- de opvang en verzorging van getroffenen;
- de mogelijke aanwezigheid van asbest;
- het mogelijk instortingsgevaar van de gevel;
- de brandbestrijding;
- de effecten van de rookontwikkeling en -verspreiding.

Onderwerpen die in het ROT aan de orde komen zijn:

- de identificatie van het slachtoffer;
- de communicatie over het incident;
- de registratie en opvang van de getroffenen (in Post-Plaza);
- de mogelijke aanwezigheid van asbest;
- de herbezetting, restdekking en aflossing;
- de gehele nazorg.

Bevolkingszorg

Een onderdeel van de rampen- en crisisorganisatie is de bevolkingszorg, bij dit incident de hoofdreden voor opschaling tot GRIP-2. De taken van het TBZ richten zich op het geven van voorlichting aan de bevolking, het voorzien in opvang en verzorging van de bevolking, het verzorgen van nazorg aan de bevolking, het registreren van de slachtoffers, het registreren van de schadegevallen en het adviseren van het regionaal operationeel team. Het team staat onder leiding van een hoofd TBZ. Binnen het ROT wordt het TBZ vertegenwoordigd door de algemeen commandant bevolkingszorg (AC-BZ).



- 17:23 Opschaling door de MKNN naar 'grote brand'. Hierbij alarmeert de MKNN, naast een extra blusvoertuig voor de brandweerinzet, ook de Officier van Dienst Bevolkingszorg (OvD-BZ) en de communicatieadviseur van de gemeente Leeuwarden. Deze stellen op hun beurt de benodigde onderdelen van de gemeentelijke crisisorganisatie in werking. Tevens stelt de MKNN de Regionaal Commandant van Dienst (RCvD) in kennis van de brand.
- 17:25 De OvD-BZ en communicatieadviseur alarmeren de mensen die de processen Bevolkingszorg en Communicatie moeten gaan uitvoeren. De OvD-BZ realiseert zich dat de gemeentelijke basisadministratie beschikbaar moet zijn voor de politie als deze informatie wil hebben over de bewoners van de in brand staande panden en laat daartoe het Stadskantoor openen. Tevens wordt de dienstdoende locoburgemeester ingelicht, die op basis van de incident informatie op dat moment ook naar de opvanglocatie komt.
- 17:41 Opschaling door de Officier van Dienst Brandweer (OvD-B) en Officier van Dienst Politie (OvD-P) naar GRIP-1.
- 17:45 De eerste functionarissen van de gemeente Leeuwarden die de processen Bevolkingszorg en Communicatie gaan verzorgen komen ter plaatse en gaan naar restaurant By Ús (tegenover het brandadres) waar de spontane eerste opvang van de bewoners plaatsvindt. Naast de gealarmeerde personen melden zich spontaan ook functionarissen die geen piket hebben en assisteren bij de werkzaamheden.
- 17:52 De Hoofdofficier van Dienst (HOvD / LCoPI) is ter plaatse en spreekt met de OvD-B (100) af dat die zich bezig houdt met de monodisciplinaire brandweerschaling en –inzet. Zelf verzorgt hij de opschaling van de leiding en coördinatie.
- 18:31 Na opschaling naar GRIP-2 gaan de functionarissen die eveneens een functie in het ROT hebben naar de ROT-locatie in Drachten (bij de MKNN). De functionarissen voor het TBZ worden volgens procedure gealarmeerd, daarnaast worden er ook enkele TBZ-functionarissen geïnformeerd. Zij ontvangen allemaal dezelfde tekst op de pager en/of telefoon. Ook enkele functionarissen

zonder piketdienst zijn opgekomen naar aanleiding van het informatief bedoelde bericht.

19:00 Als gevolg van de hevigheid van de brand en het benodigde werkterrein voor de brandweer, wordt By Ús ongeschikt als opvanglocatie. In overleg met de politie wordt de opvang verplaatst naar hotel Post-Plaza aan de Tweebaksmarkt te Leeuwarden, op ruime afstand van de brand.

De rook verspreidt zich als gevolg van de wind in noordoostelijke richting. Hier bevinden zich panden aan de Poststraat en de Minnemastraat, maar ook een groot aantal personen dat zich achter de politieafzetting bevindt. Omdat de wind soms wisselend van richting is, verplaatst de politie de afzetting naar een grotere afstand van de brand om te voorkomen dat omstanders last krijgen van de schadelijke effecten van de rook. De panden aan de Poststraat en de Minnemastraat worden door de politie en brandweer ontruimd. De bewoners van deze panden worden opgevangen in Post-Plaza.

Avond In Post-Plaza vindt de registratie plaats van de bewoners die niet meer terug kunnen naar hun woningen. De gemeente Leeuwarden organiseert voor ongeveer 20 personen een eerste opvang in het WTC-hotel en voorziet hen van de eerste behoeften, zoals benodigde medicijnen en kleding.

De operationeel leider in het ROT en de locoburgemeester overleggen over het opschalingsniveau en besluiten niet verder op te schalen naar GRIP-3. Omdat de processen Omgevingszorg en Bevolkingszorg pas vanaf GRIP-3 volledig worden bemand, worden nog wel enkele functionarissen van de processen Omgevingszorg en Bevolkingszorg gealarmeerd om de teams te komen versterken.

In opdracht van het CoPI alarmeert de MKNN het waarschuwingssysteem NL-Alert. Het doel van deze alarmering is tweeledig, waarschuwend en informerend. De waarschuwingsboodschap is bedoeld voor de nabije omgeving van de brand om ramen en deuren zoveel mogelijk gesloten te houden. De informatieve boodschap is gericht op de overige bewoners van Leeuwarden om hen te informeren over de zeer grote brand in het centrum van de stad.



Op de plaats incident wordt de voorlichting verzorgd door de voorlichter van de politie, de voorlichter van de brandweer en de locoburgemeester (in deze volgorde).

In het CoPI realiseert men zich dat de aanwezigheid van asbest in de brandende panden zeker niet is uitgesloten. Het gevaar van een eventuele verspreiding van asbestdeeltjes door de lucht acht men echter, als gevolg van de hevige regenval, niet groot. De Leider CoPI overlegt over dit onderwerp met het operationeel leider van het ROT. Men zet twee acties uit:

1. De politievoorlichter geeft constant de boodschap: 'Er is sprake van de bestrijding van een grote brand, er is sprake van een vermiste persoon en er is een mogelijk gevaar van asbest in de rook'. De boodschap wordt daarnaast inclusief handelingsperspectief²⁸ via verschillende media verspreid.
2. De mogelijkheid van de verspreiding van asbest is besproken met de meetplanleider²⁹, de GAGS³⁰ en de AC-BZ. Asbest blijkt niet verwerkt te zijn in het type dakbedekking, maar mogelijk wel als isolatiemateriaal bij bijvoorbeeld een ketel. Er is geen verwachting dat er sprake zal zijn van grootschalige verspreiding. Het ROT geeft wel opdracht aan een gespecialiseerd bedrijf om daarnaar zo spoedig mogelijk onderzoek in te stellen. Dit gebeurt de volgende ochtend. Uit het onderzoek blijkt dat geen sprake is van asbestverspreiding.

Zondag 20 okt. 01:30 De gemeente Leeuwarden organiseert een eerste persconferentie. Hierin geeft de locoburgemeester informatie over de brand en de gevolgen daarvan, waaronder het overlijden van een persoon naar wiens identiteit op dat moment nog onderzoek wordt gedaan.

²⁸ Het handelingsperspectief tijdens dit incident was tweeledig: 1) mensen dichtbij incident: rook is gevaarlijk, deuren en ramen sluiten en rook inademen vermijden en 2) mensen op afstand van incident (roetdepositie): rook is gevaarlijk en bevat roetdeeltjes. Wanneer men neergeslagen roetdeeltjes zag, konden zij dit zelf verwijderen (met sop) en vervolgens moesten zij hun handen wassen.

²⁹ De meetplanleider is de Adviseur Gevaarlijke Stoffen voor het effectgebied in het ROT.

³⁰ De GAGS is de Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen die adviseert over de (mogelijke) gezondheidseffecten van gevaarlijke stoffen bij een incident.

- 03:03 Het ROT schaalte af naar GRIP-1. De overtuiging bestaat dat de nog lopende processen verder in de staande organisatie(s) kunnen worden uitgevoerd. Het ROT wordt opgeheven.
- 07:00 Het CoPI beëindigt GRIP-1 en wordt opgeheven.
- Zondag 20 okt. 11:00 De gemeente Leeuwarden organiseert in het WTC-hotel een besloten bijeenkomst voor de bewoners van de getroffen panden. Zij krijgen informatie over de ontstane situatie en de bewoners die dakloos zijn geworden worden in contact gebracht met de eveneens uitgenodigde woningcorporaties om zo snel mogelijk vervangende woonruimte te verkrijgen.
- Zondag 20 okt. 13:00 De gemeente Leeuwarden houdt een tweede persconferentie in het WTC-hotel
- Vanaf maandag 21 okt. In de dagen na de brand ontwikkelen zich veel spontane initiatieven vanuit de bevolking om de getroffen bewoners te helpen. De actie '058 helpt' biedt de getroffen huisraad, kleding, computers en zelfs woonruimte aan. De gemeente Leeuwarden treedt hierin op als makelaar om aanbiedende en vragende partijen met elkaar in contact te brengen.
- Alle bewoners hebben elders onderdak gevonden.
- Donderdag 24 okt. 14:30 De gemeente Leeuwarden organiseert een tweede bewonersbijeenkomst en aansluitend om 15:30 uur een derde persconferentie om de pers over de gevolgen en de nasleep van de brand te informeren. Ook geeft de politie hierin aan dat de oorzaak van de brand gezocht moet worden nabij een losse gaskachel in Kelders 29, maar dat naar de precieze oorzaak nog onderzoek wordt verricht.
- Vrijdag 25 okt. Het meeste werk is nu gedaan en het TBZ neemt het besluit alle teams te ontbinden.



2.5 Nazorg eigen personeel

In deze paragraaf worden de bevindingen weergegeven die uiteindelijk antwoord kunnen geven op de volgende deelvraag:

Op welke wijze is nazorg aan het eigen personeel geboden?

Nazorg is een onderdeel van de rampen- en crisisorganisatie en wordt er in deze paragraaf als zelfstandig onderwerp uitgelicht. In het onderdeel bevolkingszorg komt ook het onderwerp nazorg voor, maar dat betreft de nazorg aan de bevolking. In deze paragraaf wordt er puur gekeken naar de nazorg aan het eigen personeel.

21:30 Het Bedrijfsopvangteam (BOT) is aanwezig op post Leeuwarden-Noord om de brandweermensen op te vangen die zijn ingezet bij de redding (de bemanningen van de 120 en de 130). Het besluit om de reddingspogingen te staken heeft hen beïnvloed, maar zij worden in eerste instantie nog ingezet bij de verdere bestrijding van de brand. Na hun aflossing worden zij opgevangen door het BOT-team. De ingezette mensen verzoeken tijdens dit overleg of zij ingezet kunnen worden bij de berging van het slachtoffer de volgende dag. Na overleg tussen de Officier van Dienst en de politie, stemt deze hiermee in.

Zondag 20 okt. 11:00 Op zondagochtend komt het BOT-team weer bijeen in de post Noord om de bemanning voor te bereiden op de berging van het slachtoffer. Daarna gaan zij naar de Poststraat en bergen het slachtoffer. De tweede OVD coördineert dit met de politie.

Nazorg verloopt via gesprekken met de commandant brandweer, de locoburgemeester en een onafhankelijk psycholoog. Men kan indien daar behoefte aan is, een vervolg gesprek inplannen.

De minder bij de redding betrokken bemanningen van de 110 en de 140 voeren eveneens een gesprek met het BOT. De 200 stelt zich constant op de hoogte van de stand van zaken in de opvang van het personeel.

29 nov. De brandweer Leeuwarden organiseert samen met Brandweer Nederland een zogenaamde Leerarena om de betrokken brandweermensen bij deze brand de mogelijkheid te bieden in een veilige omgeving hun ervaringen en belevenissen uit te wisselen.

De nazorg aan het eigen personeel loopt nog geruime tijd door. De nazorg aan personeel van buiten de brandweer (zoals de centralisten van de MKNN, het gemeentelijk- en politiepersoneel) vindt plaats binnen de eigen organisaties. Voor zover bekend is dit ook adequaat verlopen.





3. Analyse

De analyse van de bevindingen uit hoofdstuk 2 levert de basis om antwoord te kunnen geven op de centrale vraag:

Welke leerpunten zijn te formuleren voor de gemeente Leeuwarden en de Veiligheidsregio Fryslân aan de hand van het incident op 19 oktober 2013 aan de Kelders te Leeuwarden en zijn deze ook van toepassing op de rest van het land?

Om leerpunten te kunnen formuleren en antwoord op de centrale vraag te kunnen geven, wordt gewerkt met deelvragen. De deelvragen hebben een directe relatie met het functioneren van de rampen- en crisisorganisatie én de eerder genoemde opvallende en/of bijzondere kenmerken tijdens dit incident. De deelvragen zijn:

1. Op welke wijze is de brandpreventie vormgegeven en heeft deze gefunctioneerd?
2. Op welke wijze is de brand ontstaan, verlopen en bestreden?
3. Op welke wijze is de rookverspreiding verlopen?
4. Op welke wijze zijn de ontvluchttingspogingen en de inzet op de redding verlopen?
5. Op welke wijze is de rampen- en crisisorganisatie vormgegeven en uitgevoerd?
6. Op welke wijze is nazorg aan het eigen personeel geboden?

Bij elk van deze elementen is, naast het vaststellen 'op welke wijze' het een en ander gebeurt, vooral van belang 'waarom' het zo verloopt. Over welke keuzemogelijkheden en informatie beschikken de betrokkenen en waarom maken zij vervolgens hun keuzes op een bepaald moment.

3.1 Brandpreventie

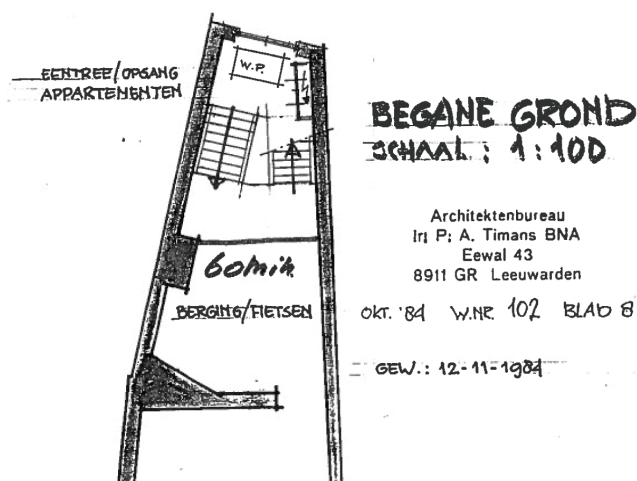
Vereiste brandpreventieve omstandigheden

De regelgeving waaraan bouwwerken op brandpreventief gebied moeten voldoen is beschreven in het huidige Bouwbesluit (BB2012). De van belang zijnde uitgangspunten en begrippen uit het BB2012 zijn opgenomen in bijlage 3. Deze vormen de basis voor de analyse.

Op basis van de door de gemeente Leeuwarden afgegeven vergunningen uit 1985 mogen de winkels in Kelders 29 en 31 (in 1982) beschouwd worden als één brandcompartiment (en één subbrandcompartiment) met een maximale oppervlakte van 2000 m² en een Weerstand tegen Branddoorslag en Brandoverslag (WBDBO) en Weerstand tegen Rookdoorgang (WTRD) van

ten minste 20 minuten. Deze eisen gelden dus voor de scheiding tussen het brandcompartiment waarin de brand is ontstaan (Kelders 29 / Kelders 31) en de aangrenzende (bovenliggende) woningen aan de Poststraat 34 en 36 en voor de scheiding tussen Kelders 31 en Kelders 33.

Voor de kapperszaak aan Kelders 33 en de daarachter c.q. daarboven gelegen woningen aan Poststraat 38 gelden de eisen uit het BB2012 (niveau bestaande bouw) en de eisen die de gemeente Leeuwarden heeft verbonden aan de bouwvergunning uit 1985. Samen maken deze dat de scheiding tussen de berging van de kapperszaak op de begane grond en het trappenhuis van Poststraat 38 een brandwerendheid van 60 minuten moet bezitten (op grond van de bouwvergunning), de horizontale scheidingen tussen de begane grond, eerste verdieping, tweede verdieping en zolder een WBDBO en WTRD moeten bezitten van ten minste 20 minuten (op grond van het BB2012) en dat de scheidingen tussen de woningen onderling ook een WBDBO en WTRD moeten bezitten van ten minste 20 minuten (op grond van het BB2012), want zij moeten worden beschouwd als aparte subbrandcompartimenten.

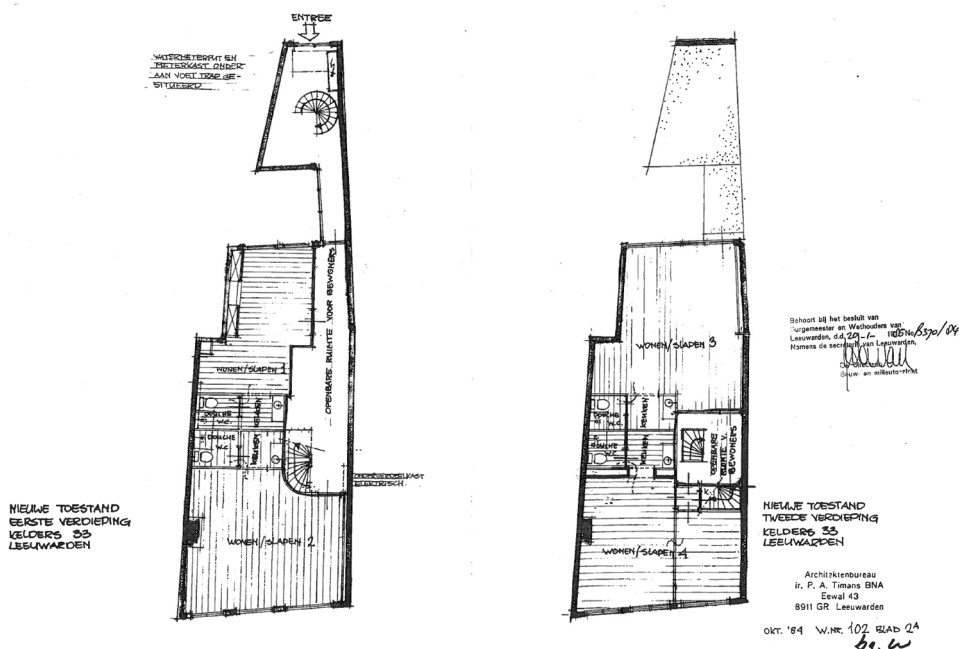


Afbeelding 5: Detail uit de bouwaanvraagtekening Kelders 33 / Poststraat 38 (1985)

Op grond van het bovenstaande moet tussen de plaats van ontstaan van brand (Kelders 29) en de woning aan Poststraat 38b een totale WBDBO aanwezig zijn van ten minste 40 minuten (20 minuten tussen Kelders 29 / Kelders 31 en Kelders 33 en 20 minuten tussen de begane grond van Kelders 33 en de daarboven gelegen Poststraat 38b). Deze 40 minuten is de theoretische tijd die de bewoner van Poststraat 38b veilig in zijn woning

moet kunnen verblijven bij een brand in de winkel aan Kelders 29. Bovendien moet zijn vluchtroute (gang en aansluitend trappenhuis) gedurende die 40 minuten een veilige ontvluchting voor de daaraan gelegen woningen kunnen garanderen.

Geconstateerde brandpreventieve omstandigheden



Afbeelding 6: Bouwaanvraagtekening Kelders 33 / Poststraat 38

Uit de bevindingen blijkt dat de scheidingsconstructies tussen Kelders 31 en 33 niet voldoen aan de vereiste WTRD van 20 minuten, want de rook heeft zich al binnen een veel kortere tijd verspreid naar Kelders 33. Daarnaast blijkt het volgende uit het onderzoek ter plaatse:

- De in de vergunning opgenomen scheiding met een brandwerendheid van 60 minuten tussen de berging van de kapsalon in Kelders 33 en het trappenhuis van de woningen in Poststraat 38 is niet aanwezig.
- De wel aanwezige scheidingsconstructie tussen Kelders 33 en Poststraat 38 bezit niet de, conform het BB2012 niveau bestaande bouw, vereiste WDBDO en WTRD van 20 minuten. In deze constructie bevindt zich bovendien een deur die niet op de bouwvergunningtekening staat. Deuren in brandwerende scheidingsconstructies moeten zelfsluitend zijn. Dat is deze deur niet.

- De horizontale scheidingsconstructie tussen Kelders 33 (begane grond) en het bovenliggende wooncomplex Poststraat 38 bezit niet de, conform het BB2012 niveau bestaande bouw, vereiste WBDBO en WTRD van 20 minuten. Dit is het gevolg van vrijwel open verbindingen tussen deze bouwlagen.
- De scheidingen tussen de woningen in Poststraat 38 bezitten geen WBDBO en WTRD van ten minste 20 minuten.

Deelconclusie 1: Met de op locatie aangetroffen uitvoering van de scheidingsconstructies is niet voldaan aan minimale eisen van het BB2012 niveau bestaande bouw en ook niet aan de voorwaarden bij de bouwvergunning voor Kelders 33 / Poststraat 38 uit 1985.

Eisen aan de vluchtroute

Het BB2012 beschrijft algemene uitgangspunten voor het veilig vluchten, zie bijlage 3. Deze gaan er van uit dat personen binnen 15 minuten een brand ontdekken en binnen 15 minuten na het ontdekken van de brand zelfstandig kunnen vluchten. Om dit te bereiken stelt het BB2012 eisen aan de vluchtroute. Voor een woongebouw zoals Poststraat 38 geldt voor bestaande bouw de eis dat tussen de woningen (waarin brand kan ontstaan) en de gang met aansluitend trappenhuis (de vluchtroute) een WBDBO en WTRD van ten minste 20 minuten aanwezig moet zijn. De vluchtroute moet voeren naar het aansluitende terrein en vandaar naar de openbare weg. Voor bestaande bouw stelt het BB2012 geen eisen aan de maximale loopafstand vanaf de uitgang van de woning tot aan de uitgang van het trappenhuis. Onder de hierboven omschreven voorwaarden staat het BB2012 de aanwezigheid van één vluchtroute toe. De in Poststraat 38 aanwezige extra mogelijkheid tot ontvluchting, wordt in het BB2012 buiten beschouwing gelaten.

Uit het onderzoek blijkt dat de vluchtweg qua looproute aan de uitgangspunten voor veilig vluchten voldoet. Uit de reconstructie van de rookverspreiding (zie ook hoofdstukken 2.3 en 3.3) blijkt echter dat de rook al korte tijd na de melding van de brand in hevige mate aanwezig was in de gang van Poststraat 38. Dit bevestigt de conclusie dat de aanwezige scheidingen in elk geval niet de, op grond van BB2012 niveau bestaande bouw, vereiste WBDBO en WTRD van 20 minuten bezitten.

Deelconclusie 2: De bouwkundige scheidingen tussen de plaats van ontstaan van de brand en de gang van Poststraat 38 voldoen niet aan de vereiste WBDBO en WTRD. Daarmee is ook niet voldaan aan de minimale eisen uit het BB2012 met betrekking tot het veilig vluchten.



Rookmelders

Voor nieuw te bouwen woningen en bij een functiewijziging naar een woonfunctie worden rookmelders geëist (BB2012, art. 6.21, lid 1), die moeten zijn aangesloten op het lichtnet (NEN 2555). De woningen aan Poststraat 38 zijn in 1985 gerealiseerd, zodat ten minste voldaan moet worden aan de eisen voor bestaande bouw uit het BB2012. Rookmelders zijn daarin niet voorgeschreven.

Uit het onderzoek blijkt dat in de gemeenschappelijke verkeersruimte meerdere rookmelders aanwezig zijn. Dit zijn rookmelders met een batterij als stroomvoorziening, zij zijn niet onderling gekoppeld. Uit geluidsonnamen en technisch onderzoek blijkt dat de rookmelders hebben gewerkt en zij een geluidssignaal hebben afgegeven. Onbekend is of de bewoner van Poststraat 38b de rookmelders heeft gehoord.

Beschouwing brandpreventieve toestand versus regelgeving:

Zowel tussen de winkels aan Kelders 29 tot en met 33 en het woongebouw aan Poststraat 38, als tussen de woningen onderling en richting het trappenhuis, voldoen de scheidingsconstructies niet aan de minimale eisen uit het BB2012 voor WBDBO en WTRD en de eisen uit de in 1985 verstrekte bouwvergunning. Het vuur en de rook kunnen zich door het ontbreken van deugdelijke compartimentscheidingen snel verspreiden. De bewoner van Poststraat 38b wordt daardoor vrij kort na het ontstaan van de brand (in Kelders 29) geconfronteerd met een dikke rook in de gang. Deze omstandigheden maken het voor hem onmogelijk om zelfstandig naar een veilige omgeving te vluchten. De bouwkundige tekortkomingen op het gebied van (sub)brandcompartimentering leiden immers snel tot het onbruikbaar zijn van de normale vluchtroute, maar ook van de extra 'ontvluchtingsmogelijkheid' die in het woongebouw aanwezig is. Ook het alternatief, in de woning wachten op redding door de brandweer, is enerzijds door het ontbreken van ramen aan een straatzijde en anderzijds door de al genoemde bouwkundige tekortkomingen op het gebied van (sub)brandcompartimentering niet mogelijk.

Deze brand aan de Kelders te Leeuwarden vindt plaats in winkels met daarboven gelegen zelfstandige woningen. De Inspectie VenJ en de Brandweeracademie sluiten echter niet uit dat de aangetroffen slechte bouwkundige kwaliteit van (sub)brandcompartimentscheidingen zich ook elders in het land en in andere gebruiksfuncties voordoet. Recente onderzoeken van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de VROM-inspectie bevestigen dit (zie bijlage 3). Vooral in situaties waarbij sprake is van wonen in combinatie met andere gebruiksfuncties (zoals wonen boven winkels), leiden grote compartimenten en (soms zeer brandbare) inventaris

bij de andere gebruiksfunctie tot een snellere branduitbreiding en hevigere rookontwikkeling dan te verwachten valt bij woningen. En dan loopt de ontvluchting van personen ook direct gevaar en blijken de eisen voor de combinatie van woon- en andere functies in één gebouw (vooral in situaties van bestaande bouw) niet afdoende voor een veilige ontvluchting.

LEERPUNT 1: Een adequate brandveiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van eigenaren, gebruikers en de overheid. De overheid stelt regels en dient daarop te controleren terwijl eigenaren een verantwoordelijkheid hebben in het naleven van die regels. Momenteel tracht de wetgever een bepaald (preventief) niveau van brandveiligheid in bestaande bouw te creëren en legt de verantwoordelijkheid hiervoor primair bij de eigenaren van de bouwwerken. Deze blijken die verantwoordelijkheid echter niet vanzelfsprekend te (kunnen) nemen terwijl de overheid hen daarop niet aanspreekt. Dit onderzoek wijst uit dat de absolute ondergrens voor bestaande bouw in dit geval niet eens wordt gehaald en recente onderzoeken van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de VROM-inspectie tonen aan dat dit niet uniek is voor Leeuwarden. Eigenaren dienen daarom enerzijds nadrukkelijk aangesproken te worden op hun verantwoordelijkheid en zorgplicht voor brandveiligheid en anderzijds geholpen te worden deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Gemeenten zijn de aangewezen instanties om hierin een voorlichtende, stimulerende en adviserende rol te vervullen. Gelet op de risico's in de bestaande bouw vindt de Inspectie VenJ dat gemeenten deze risico's dienen te inventariseren en de uitkomst daarvan te betrekken bij de opstelling en uitvoering van het handhavingsbeleid van de gemeente, zoals ook in Leeuwarden voor een belangrijk deel is gedaan.

3.2 Brandverloop en -bestrijding

De ontwikkeling van een brand gedraagt zich vrijwel nooit volgens een vooraf bekend patroon en is zeer afhankelijk van de omstandigheden ter plaatse. Hierbij spelen de hoeveelheid brandbaar materiaal, de indeling van het pand waarin de brand ontstaat en de WBDBO en WTRD van de aanwezige bouwkundige scheidingen een belangrijke rol. Vervolgens vormt het repressief optreden van de brandweer in meer of mindere mate een remmende factor op de brandontwikkeling en -verspreiding.

De brand aan de Kelders ontstaat in een kledingwinkel in een losse gaskachel met een daarin opgenomen losse gasfles (naar de exacte oorzaak stelt het Openbaar Ministerie een onderzoek in). De daaropvolgende initiële brandontwikkeling kenmerkt zich door een grote heftigheid en een snelle



uitbreiding. Brand en rook bevinden zich voor een belangrijk deel op plaatsen die niet voor de brandweer zichtbaar zijn, zoals boven het verlaagd plafond. Het reconstrueren van de brandontwikkeling is daardoor ook enigszins bemoeilijkt.

De grote hoeveelheid brandbaar materiaal (de vuurlast) die in de betreffende kledingwinkel aanwezig is geweest, kan debet zijn geweest aan de snelle brandontwikkeling. Na de (aanvankelijke) 'knock-down' door de brandweer, neemt deze nog enkele kleine vuurhaarden waar (waarvan één vermoedelijk van een gasvlam uit een gasleiding aan de andere zijde dan waar de brand is ontstaan) en wordt de situatie binnen als te onveilig beoordeeld om een offensieve binneninzet³¹ te blijven uitvoeren. Enkele minuten na het afbreken van de binneninzet breidt de brand zich zeer snel uit, met metershoge uitslaande vlammen vanuit de achterzijde van de winkel tot gevolg.

Tussen de winkel waar de brand is ontstaan en de bovengelegen woningen, alsmede het pand Kelders 33 / Poststraat 38, dienen bouwkundige scheidingen aanwezig te zijn met een WBDBO van ten minste 20 minuten. Binnen die tijd zou de brand zich niet uitgebreid mogen hebben naar deze belendingen.

Uit foto- en videomateriaal, gespreksverslagen met direct betrokken brandweerpersoneel en onderzoek ter plaatse, is door brandonderzoekers van Brandweer Nederland een zo nauwkeurig mogelijk beeld van de ontwikkeling van de brand bepaald. Daaruit blijkt dat de brand zich al voor de aankomst van de brandweer zó snel heeft ontwikkeld in de winkel van Hajarita Fashion, maar ook in de daarachter gelegen ruimten, dat het voor de brandweer een onmogelijke opgave was deze brand in korte tijd onder controle te brengen. Het uitgebreide beeld van de brandontwikkeling en rookverspreiding is onder verantwoordelijkheid van Brandweer Nederland opgesteld door het team brandonderzoekers en als digitale bijlage (4) bij dit rapport opgenomen. Deze bijlage is uitsluitend te raadplegen en te downloaden vanaf de website van de Inspectie VenJ, www.ivenj.nl.

³¹ De inzet van de brandweer wordt onderscheiden in verschillende tactieken, waarbij er vier basiskeuzen zijn, te weten: offensief en defensief versus binneninzet en buiteninzet.

Inzet met drukluchtschuim

De brandweer Leeuwarden, maar ook andere brandweerkorpsen in Fryslân, beschikken al geruime tijd over DLS als blusmiddel en hebben daarmee ruime ervaring opgedaan. Over het algemeen hanteren zij dit als het standaard blusmiddel bij binnenbranden.

In de eerste helft van 2013 staan het gebruik en de effectiviteit van DLS in de belangstelling door een onderzoek³² van de Brandweeracademie naar de eigenschappen van DLS op rookgaskoeling en blussing bij een offensieve binneninzet. Wellicht daardoor, maar waarschijnlijk ook door de samenloop van de initiële inzet met DLS en de uiteindelijke omvang van de brand, is in de dagen na de brand ook in Leeuwarden grote media-aandacht voor het gebruik van DLS bij deze brand.

Bij aankomst op de Kelders concentreert de bevelvoerder van de 110 zich op het wegnemen van het grootste gevaar, de uitslaande brand in Kelders 29. Uit de beschikbare blusmiddelen kiest hij voor de inzet met DLS. Dit is de standaard procedure bij de brandweer Leeuwarden die in het verleden tot goede resultaten heeft geleid. Ten tijde van de inzet met DLS maakt de bevelvoerder een RSTV-scan en voert een snelle verkenning in de belendende percelen uit. Tevens geeft hij het commando 'Gereedmaken open water' om, na de inzet met DLS, verder te kunnen doorstoten als dat nodig blijkt.

De inzet met DLS lijkt in eerste instantie effectief, een 'knock-down' wordt grotendeels bereikt en er resten nog enkele kleine brandhaardjes. Door de inzet die daarop nodig is, is onvoldoende potentieel aanwezig om de lagedruk-blussing op te bouwen. Pas enige tijd daarna, als deze binneninzet wordt gestopt, kan lagedruk opgebouwd worden en ligt deze gereed als de brand ineens weer opblaait.

In de media in Leeuwarden is de vraag gesteld of niet direct voor een ander blusmiddel of andere tactiek had moeten worden gekozen. De Inspectie VenJ en de Brandweeracademie vinden dat dit niet het geval is. De gemaakte keuze is logisch en verantwoord. Het direct inzetten van lagedruk had tot tijdverlies geleid en het is maar zeer de vraag of de brandbestrijding daarmee effectiever zou zijn geweest. Het inzetten van één straal hogedruk (aanwezig op het blusvoertuig) is hierbij zonder meer ineffectief.

³² Verkoelende experimenten met water en schuim, Instituut Fysieke Veiligheid, september 2013.



Deelconclusie 3: De keuze voor DLS als initieel blusmiddel is een logische, gelet op de standaard werkwijze in Leeuwarden en de ervaring van de bevelvoerder met DLS als blusmiddel. Op het moment dat de bevelvoerder voor DLS kiest, zijn er geen aanwijzingen dat de brand zich in het pand, onzichtbaar voor de brandweer, al heeft uitgebreid. Het gereed laten maken van lagedruk is ook een logische vervolgstap op de inzet met DLS.

Verdere brandbestrijding

Kort na aankomst van de brandweer op de Kelders wordt bekend dat de bewoner van Poststraat 38b zich nog in zijn woning bevindt en door de rook is ingesloten. Vanaf dat moment is de focus van de brandweer gericht op het redden van deze persoon en het tweede en derde blusvoertuig worden daarop ingezet. Aan de Kelders blijft daardoor de inzet van de brandweer op de brandbestrijding in eerste instantie beperkt tot die van het eerste blusvoertuig. Dit blijkt al snel onvoldoende te zijn om de brand effectief te kunnen aanpakken. Vanaf de aankomst van het vierde blusvoertuig om 17:53 uur komt meer repressieve slagkracht beschikbaar aan de Kelders. Op dat moment is de brand echter ook al naar de Poststraat uitgebreid en niet meer uitsluitend met het op de Kelders beschikbare potentieel te blussen.

Nadat de inzet op de redding aan de Poststraat omwille van de veiligheid van het brandweerpersoneel noodgedwongen wordt gestaakt, kan de brand ook vanaf de Poststraat worden bestreden. In de uren daarna krijgt de brandweer langzaam grip op de brand. De panden Kelders 29 en 31 en de daarboven gelegen woningen moeten al snel als verloren worden beschouwd. De keuze van stoplijnen en maximale repressieve inzet daarop zorgen uiteindelijk voor effectieve beperking van de uitbreiding van de brand.

Deelconclusie 4: De balans tussen de zich ontwikkelende brand en het voor brandbestrijding beschikbare potentieel valt lange tijd negatief uit voor de brandbestrijding vanwege de inzet op de redding³³. De brandweer schaaft snel op, maar blijft door de keuze van inzet lange tijd achter de brandontwikkeling aanlopen. De inzet van de spontaan gestuurde crashtender van de vliegbasis Leeuwarden had daarin overigens geen verandering gebracht. De Inspectie Venj en de Brandweeracademie concluderen dat, gelet op het brandverloop en de beschikbare repressieve slagkracht in de tijd gezien, de brandweer Leeuwarden de brand zo effectief mogelijk heeft bestreden.

³³ Brandweer Nederland hanteert als standaard uitgangspunt: 'Redden vóór blussen' mits de eigen veiligheid van het brandweerpersoneel gegarandeerd wordt.

LEERPUNT 2: De brandweer Leeuwarden laat bij een brand in de dichtbebouwde oude binnenstad direct twee blusvoertuigen en een redvoertuig ('middelbrand-potentieel') alarmeren. Dit zorgt voor een slagkracht waarbij een inzet op een beginnende brand in deze kwetsbare bebouwing tezamen met een inzet op redding uitgevoerd kan worden. Deze alarmering van 'middelbrand-potentieel' bij brandmeldingen in kwetsbare bebouwing vindt momenteel ook al plaats in andere gemeenten en verdient zeker navolging in gemeenten waar dat nog geen standaard is.

LEERPUNT 3: De Ovd aan de Kelders kiest twee stoplijnen en zet hierop voldoende repressieve slagkracht in met blusvoertuigen en torenstralen vanuit autoladders en hoogwerkers. Tevens laat hij de rechter stoplijn met warmtebeeldcamera's aan de 'koude' kant op temperatuurstijgingen controleren. De Ovd-B kiest de juiste inzetactiek: de defensieve buiteninzet. Hiermee wordt tijd gecreëerd om de uitbreiding van de brand effectief te stoppen. De onderzoekers vinden dit een verstandige beslissing die goed is uitgevoerd.

3.3 Rookverspreiding, ontvluchting en inzet op de redding

De scheiding tussen Kelders 29 / Kelders 31 en Kelders 33 moet een WTRD bezitten van ten minste 20 minuten. Ook de horizontale scheiding tussen de kapperszaak in Kelders 33 en de daarboven gelegen woningen aan de Poststraat 38 moet ten minste eenzelfde WTRD bezitten. Daarmee moet de bewoner van Poststraat 38b gedurende 40 minuten na het uitbreken van de brand een rookvrije vluchtweg tot zijn beschikking hebben.

Uit de bevindingen blijkt echter dat de rook zich razendsnel heeft verplaatst door de verschillende percelen en dat de WTRD van de hierboven genoemde scheidingen niet aan de eisen voldoet. De geconstateerde gaten in scheidingsconstructies van (sub)brandcompartimenteringen vormen de verklaring hiervoor.

Deelconclusie 5: De scheidingsconstructies voldoen niet aan de daarvoor vereiste WTRD van ten minste 20 minuten waardoor de bewoner van Poststraat 38b niet gedurende 40 minuten beschikt over een veilige vluchtweg.

Vluchtpogingen van de bewoner van Poststraat 38b

Uit het onderzoek blijkt dat de bewoner alle vluchtpogingen onderneemt die in redelijkheid van hem verwacht mogen worden. Ook vinden de onderzoekers dat de centralist van de MKNN een maximale inspanning



heeft geleverd in het stimuleren van de bewoner om alle mogelijkheden tot ontvluchting te onderzoeken en hem aan te sporen de moed niet op te geven.

Deelconclusie 6: De bewoner van Poststraat 38b onderneemt alle vluchtpogingen die redelijkerwijs van hem verwacht mogen worden.

Inzet van de brandweer op de redding

In geval van de aanwezigheid van een ingesloten persoon waarbij een reële kans op redding door de brandweer bestaat, mag van de brandweer worden verwacht dat alle inspanningen zich richten op deze redding en het veilig kunnen uitvoeren daarvan.

De Inspectie VenJ en de Brandweeracademie vinden dat de brandweer een juiste keuze maakt in de verdeling van eenheden vanaf het moment dat bekend wordt dat er nog een persoon ingesloten is. Het ingezette (eerste) blusvoertuig blijft zich richten op de brand en het tweede en daarna derde blusvoertuig worden ingezet op de redding. Tevens vinden de Inspectie VenJ en de Brandweeracademie het een logische keuze dat de brandweer de redding eerst binnendoor probeert. De omschakeling naar een redding van buitenaf is een logisch gevolg van het bericht dat de bewoner zich op een balkon bevindt en dat vanuit de Poststraat ook een balkonrand zichtbaar is. De locatie van het binnenplaatsje waarop de bewoner zich bevindt, kan door de brandweereenheden in de Poststraat niet worden bepaald terwijl de MKNN hiervan wel een beeld heeft. Een meer bewuste en uitgebreide informatie-uitwisseling tussen MKNN en de eenheden ter plaatse kan hierin wellicht duidelijkheid bieden. Of dat het resultaat van de reddingspogingen zou hebben veranderd, is achteraf niet vast te stellen.

Al met al verricht de brandweer veel inspanningen om het slachtoffer te redden, maar vanwege de bouwkundige tekortkomingen is onvoldoende tijd beschikbaar om enerzijds een veilige ontvluchting door de bewoner zelf en anderzijds redding door de brandweer mogelijk te maken. Bovendien is de indeling van het woongebouw zodanig dat enkele woningen niet uitkijken op een straat of andere openbare, voor de brandweer toegankelijke ruimte. Hierdoor is het voor de brandweer zeer lastig om overzicht te krijgen van de ligging en bereikbaarheid van de woning van het slachtoffer waardoor de reddingspogingen minder gericht kunnen worden ingezet. Daarnaast is de Poststraat zó smal dat een redvoertuig zich niet de straat kan opstellen, waardoor een redding buitenom met handladders moet worden ingezet en dat vereist meer tijd en inspanningen.

Deelconclusie 7: Een zeer ongelukkige samenloop van verschillende omstandigheden leidt er toe dat de bewoner zichzelf niet in veiligheid kan brengen, maar ook dat de brandweer niet in staat is hem te redden.

LEERPUNT 4: Het is zinvol dat operationele informatie (zoals een beeld van Google-Earth) die bij de MKNN wél, maar in het veld niet beschikbaar is ook in het veld beschikbaar komt, bijvoorbeeld bij de leidinggevende ter plaatse. Hiertoe is in Nederland al een aantal initiatieven ontwikkeld. In les- en leerstof en met name trainingen zou meer aandacht kunnen komen voor het belang van deze informatie en het nemen van tijd om deze informatie tot zich te nemen en te interpreteren.

3.4 Rampen- en crisisorganisatie

Op- en afschaling binnen de GRIP structuur

Van de hulpverleningsdiensten mag worden verwacht dat zij, gebruik makend van de uniforme GRIP-structuur, opschalen tot een bij het incident passend niveau van leiding en coördinatie en daarbij de benodigde processen in werking stellen om de effecten van het incident zoveel mogelijk te beperken.

De multidisciplinaire opschaling komt snel en zonder haperen tot stand. De piket-leidinggevend van de multidisciplinaire teams – de Leider CoPI en de Operationeel Leider van het ROT – worden door de MKNN al samen met de alarmering voor ‘grote brand’ gealarmeerd, respectievelijk ingelicht. Zij besluiten, in overleg met de leidinggevend ter plaatse, op te schalen naar GRIP-1, respectievelijk GRIP-2. In de eerste bijeenkomst overweegt het ROT of opschaling naar GRIP-3 nodig en/of gewenst is, gelet op de gemeentelijke processen die inmiddels een belangrijke rol spelen. De locoburgemeester en de Operationeel Leider van het ROT besluiten in overleg niet verder op te schalen. GRIP-3 heeft in dit geval geen toegevoegde waarde voor de leiding en coördinatie van de gemeentelijke processen. Daardoor werd het proces Bevolkingszorg niet aangestuurd door een Gemeentelijk Beleidsteam, maar door de ‘natuurlijke’ uitvoering van dit proces, bestond daaraan ook geen behoefte. Tijdens de afschaling wordt er eveneens gekeken naar de behoefte van eenhoofdige leiding en de mogelijkheden tot afhandeling binnen de staande organisatie.

Volgens procedure worden dienstdoende en overige piketmedewerkers met dezelfde functie voor een specifieke taak gealarmeerd, respectievelijk ingelicht. Tijdens dit incident zijn ook enkele functionarissen opgekomen die geen piketdienst hadden. Het spontaan opkomen kent positieve kanten,



zoals een snelle uitvoering van de taken, maar er schuilt echter ook een risico in. Bij een langdurige inzet, waarbij aflossing van functionarissen een rol speelt, zou het kunnen gebeuren dat er geen functionarissen meer beschikbaar zijn voor de aflossing. De functionarissen zijn immers daarvoor al uren ingezet. Bij dit incident is overwogen of dat een rol speelde en dat bleek niet het geval te zijn. In het algemeen blijft het wel een aandachtspunt dat bewust moet worden overwogen aan het begin van een inzet.

Deelconclusie 8: De Inspectie VenJ vindt de uniforme GRIPstructuur een belangrijke hulpconstructie voor de leiding en coördinatie van de operationele taakuitvoering van alle bij een incident betrokken processen. Daarin moet de behoefte aan leiding en coördinatie echter leidend zijn. In Leeuwarden overweegt het ROT bewust dat opschaling naar GRIP3 hierin geen meerwaarde heeft. Ditzelfde geldt tijdens de afschaling. Ook hier wordt er gekeken naar een behoefte. De Inspectie VenJ vindt dit, gelet op de verdere uitvoering van de processen, een verantwoorde afweging.

LEERPUNT 5: Hoewel het in Leeuwarden goed is verlopen, verdient het aanbeveling om in principe geen functionarissen in te zetten die niet zijn gealarmeerd, maar toch spontaan opkomen. Dit kan leiden tot problemen in de aflossing. Indien spontaan opkomende functionarissen toch worden ingezet, overweeg dan expliciet of dit tot aflossingsproblemen kan leiden.

Bevolkingszorg algemeen

De gemeentelijke processen Opvang, Verzorging en Communicatie zijn snel na het uitbreken van de brand operationeel. Dit is enerzijds te danken aan de directe alarmering van de OvD-BZ van de gemeente Leeuwarden vanaf de kwalificatie 'grote brand'. Deze heeft direct de nodige acties uitgezet om de processen in werking te stellen. Anderzijds is de snelle inzet te danken aan de opkomst van enkele functionarissen die, hoewel zij op dat moment geen piket hebben, toch opkomen om te helpen waar het kan.

Deelconclusie 9: De benodigde processen om de gevolgen van het incident zoveel mogelijk te beperken komen snel en effectief op gang.

LEERPUNT 6: De gemeente Leeuwarden laat vanaf de kwalificatie 'grote brand' direct een OvD-BZ alarmeren. Deze kan de noodzakelijke acties initiëren om de gemeentelijke processen ter beperking van de gevolgen van het incident zo spoedig mogelijk in gang te zetten. Dat kan het organiseren van hekken voor een afzetting zijn, maar ook de benodigde gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen. Dit werkt versnellend en draagt bij aan een efficiënte afhandeling van het incident. Dit verdient daarom navolging in andere gemeenten.

Communicatie

Voor de communicatie worden verschillende middelen ingezet. Voor de informatie en communicatie naar de wijdere omgeving van de brand zet het CoPI het alarmmiddel NL-Alert in. Hiermee bereikt men een groot deel van de mobiele telefoons in Leeuwarden. De boodschap is informerend over de aanwezigheid en ernst van de brand en waarschuwend en adviserend naar degenen die te maken kregen met de rook. Deze worden geadviseerd om ramen en deuren te sluiten.

Voor de algehele berichtgeving kan Omrop Fryslân ingezet worden als rampenzender. Dit is tijdens dit incident niet gebeurd. Over de berichtgeving tijdens de brand ontstond wel enige irritatie bij mensen die geen Fries verstaan, maar wel de berichtgeving volgden. Daarover is door de gemeente Leeuwarden met Omrop Fryslân contact opgenomen. Uiteindelijk zijn de vragen in het Fries gesteld en de antwoorden in het Nederlands gegeven door collega's ter plaatse. En naast de Friese uitzending is ook een Nederlandse versie verzorgd.

Het samenstel van berichtgeving via NL-Alert, Omrop Fryslân, maar ook van de regionale zender GPTV en de Leeuwarder nieuwswebsite Suksawat geeft een redelijk compleet mediabeeld van wat er zich aan de Kelders afspeelde. Het nalaten van verdere alarmering door middel van de sirenes om de mensen zonder mobiele telefoon te waarschuwen vinden de onderzoekers daarom ook een verantwoorde keuze. Voor burgers met vragen over het incident treedt de gemeente Leeuwarden actief naar buiten via het klantcontactcentrum, de gemeentelijke website en Twitter. De gemeente heeft dit tot de vrijdag na de brand voortgezet.

De bewonersbijeenkomst op zondagochtend na de brand is een belangrijke stap in het weer op de rails krijgen van het leven van degenen die hun hele huis, inboedel en inventaris bij de brand hebben verloren. De keuze van de gemeente Leeuwarden om hierin een positie als 'makelaar' tussen hulpbehoevenden en hulpaanbieders te kiezen, is verstandig. Daarmee stimuleert de gemeente ook de gemeenschapszin, de 'mienskip³⁴', die zich in de dagen na de brand ook nadrukkelijk in Leeuwarden manifesteert. Waar nodig springt de gemeente overigens zelf bij.

Voor de communicatie over de brand organiseert de gemeente drie persconferenties. De eerste vindt plaats in de nacht van zaterdag 19 op zondag 20 oktober om 01:30 uur, nog tijdens de brandbestrijding. De tweede persconferentie wordt gehouden op zondag 20 oktober 13:00 uur en

³⁴ Mienskip kan het best worden 'vertaald' als gemeenschapszin.



de derde op donderdagmiddag 24 oktober om 15:30 uur. De bijeenkomsten voldoen in de behoefte van de pers en bevolking naar informatie over de brand en diens oorzaak en de gevolgen van de brand.

Gevaren op plaats incident

De voorlichting ter plaatse wordt in eerste instantie verzorgd door de politievoorlichter. De momenten van voorlichting worden gebruikt voor algemene informatie, maar ook voor informatie over gevaren rondom het incident en het daarbij horende handelingsperspectief. De mogelijkheid van de aanwezigheid van asbest wordt genoemd, met bijbehorend handelingsperspectief voor de burgers. Bij het mogelijke vrijkomen van asbest dient echter ook aandacht te zijn op het ontsmetten van mogelijk besmette voertuigen en/of personen. Nog voordat definitief duidelijk is of er daadwerkelijk asbest bij dit incident betrokken was, is een besluit genomen niets te doen aan de ontsmetting van voertuigen en personen.

Deelconclusie 10: Bij dit incident lijkt de aanwezigheid van asbest op basis van meerdere factoren, niet aannemelijk. Om definitief vast te stellen dat geen asbest is vrijgekomen, schakelt het ROT een gespecialiseerd bedrijf in. Dit stelt de volgende ochtend een onderzoek ter plaatse in. Daaruit blijkt dat bij dit incident geen asbest is vrijgekomen. Zowel de burgers als personeel van de hulpverleningsdiensten blijken geen gevaar op blootstelling aan asbestvezels te hebben gelopen. Asbest wordt echter wel in alle communicatie naar de omgeving genoemd, waardoor men ook op de plaats incident wel degelijk rekening moet houden met de aanwezigheid van asbest. Het was daarom beter geweest om eerst duidelijkheid te verschaffen over de aanwezigheid van asbest, voordat voertuigen en personen terugkeren naar de eigen post.

LEERPUNT 7: De brandweer is vanuit de rampenbestrijding verantwoordelijk voor het proces ontsmetten. Dit geldt voor mens en dier, maar ook voor voertuigen en infrastructuur. Tijdens een incidentbestrijding moeten voldoende maatregelen genomen worden ter voorkoming van blootstelling aan asbestvezels voor burgers en hulpverleners. Het Ministerie SZW hanteert als stelregel dat panden van vóór 01-01-1994 per definitie asbestverdacht zijn. Ter plaatse zullen maatregelen genomen moeten worden voor de ontsmetting van personen en voertuigen (conform de asbestprocedure van het ministerie van VROM) tenzij onomstotelijk is vastgesteld dat geen asbest aanwezig is.

Opvang en verzorging, registratie en nazorg bevolking

Van de ramp- en crisisorganisatie mag worden verwacht dat alles in het werk wordt gesteld de direct getroffen en op te vangen en te verzorgen (voor zover zij daartoe zelf niet meer in staat zijn), dat de bevolking zo nodig gewaarschuwd wordt over gevaren die samenhangen met het incident en dat gecommuniceerd wordt over het verloop van het incident. In het geval van de brand aan de Kelders worden hiertoe de processen Opvang en Verzorging opgestart.

De processen Opvang en Verzorging, gericht op enerzijds de getroffen door deze brand en anderzijds de wijdere omgeving, zijn snel en doeltreffend aangepakt. De direct getroffen wiens woning door deze brand verwoest is, of tijdelijk door de rookontwikkeling of dreigende branduitbreiding niet gebruikt kon worden, zijn opgevangen in By Ús en even later in Post-Plaza. De functionarissen van de gemeente Leeuwarden registreerden hen en voorzagen hen van de eerste verzorging. Later op de avond zijn degenen die daaraan behoefte hadden, ondergebracht in een hotel en zijn hen de nodige levensbehoeften (zoals medicijnen en kleding) verstrekt. Ook daarna heeft de gemeente Leeuwarden de getroffen nog actief ondersteund en bijgestaan in het weer op de rails krijgen van hun dagelijkse leven. Dit gebeurde op een wijze die van de gemeente verwacht mag worden.

De functionarissen belast met de bevolkingszorg werken ook effectief samen met de politie. De registratie van direct getroffen vormt de basis voor de politie om de identiteit van de bewoner van Poststraat 38b met grote mate van zekerheid te kunnen vaststellen.

De processen Opvang, Verzorging en Communicatie blijven nog bijna de gehele week na de brand actief. Op vrijdag 25 oktober stopt de gemeente met deze processen, maar waarborgt wel dat de nog lopende activiteiten zullen worden uitgevoerd in de 'normale' activiteiten en processen van de gemeente.

Deelconclusie 11: De gemeente Leeuwarden heeft alle activiteiten ontplooid en uitgevoerd die van de gemeente in dergelijke omstandigheden verwacht mogen worden. Opmerkelijk is de rol van de 'mienskip' daarin, die in Leeuwarden sterk aanwezig was en op allerlei wijzen heeft bijgedragen aan hulp voor de getroffen, zoals met de actie '058 helpt'. De hele stad leefde met hen mee.



3.5 Nazorg eigen personeel

Na een incident waarbij emotionele gebeurtenissen plaatsvinden, maar soms ook al tijdens het incident, is het van belang adequate nazorg voor het eigen personeel te organiseren. De nazorg aan het eigen personeel start daarom vaak al gedurende het incident en kan geruime tijd na afloop van het incident doorlopen. Dit incident kent een aantal emotionele gebeurtenissen die vooral te maken hebben met de onmacht het slachtoffer niet te kunnen redden.

De brandweer Fryslân beschikt over een Bedrijfsopvangteam (BOT) met speciaal daarvoor opgeleide personen. Dit team kan de eerste opvang voor collega-brandweermensen die te maken hebben gehad met emotionele gebeurtenissen verzorgen en daarbij zo nodig professionele hulp inschakelen. Dit kan ook in een later stadium nog gebeuren.

Naast gesprekken met het BOT zijn meer initiatieven ontwikkeld die een bijdrage hebben geleverd aan de nazorg van het brandweerpersoneel, zoals gesprekken met de commandant, de locoburgemeester, een gespecialiseerde psycholoog en uiteraard de leerarena.

Deelconclusie 12: De brandweer Fryslân heeft de bedrijfsopvang adequaat ingericht en uitgevoerd. De medewerkers van de overige hulpverleningsdiensten hebben de opvang binnen de eigen organisatie gekregen.

4. Conclusie, leerpunten en aanbevelingen

4.1 Conclusie

Op basis van het onderzoek concluderen de Inspectie VenJ en de Brandweeracademie dat de slechte brandpreventieve toestand van de panden een niet te onderschatten rol heeft gespeeld in de branduitbreiding en rookverspreiding bij deze brand. De bouwkundige situatie voldeed op verschillende punten niet aan de basale vereisten van WBDBO, WTRD en vluchtmogelijkheden uit het BB2012, niveau bestaande bouw.

Het optreden van de brandweer en andere hulpverleningsdiensten was adequaat en primair gericht op de redding van de bewoner. Een zeer ongelukkige samenloop van verschillende omstandigheden leidt er toe dat de bewoner zichzelf niet in veiligheid kan brengen, maar ook dat de brandweer niet in staat is hem te redden.

De brandbestrijding is effectief verlopen, gebruik makend van de beschikbare blusmiddelen, beschikbaar potentieel en de uiteindelijke inzet op stoplijnen. Tijdens het repressief optreden is voldoende aandacht geschonken aan de veiligheid van het eigen personeel. Na het incident is de nazorg van het eigen personeel van de brandweer adequaat ingericht en uitgevoerd.

De ramp- en crisisorganisatie heeft gefunctioneerd zoals verwacht mag worden, waarbij de behoefte aan leiding en coördinatie leidend is geweest in de wijze en het niveau van opschaling en afschaling. De processen Opvang, Verzorging en Communicatie zijn snel en effectief op gang gekomen en naar behoren uitgevoerd. Naast de overheids(hulp)diensten heeft ook de gemeenschap een sterke en sociale bijdrage geleverd aan de hulp aan getroffen: de Friese 'Mienskip'.

4.2 Leerpunten

Onderzoek van de verschillende elementen die een rol hebben gespeeld bij dit incident (brandpreventie, brandverloop, brandbestrijding, rookverspreiding, ontvluchttingspogingen, inzet op redding, vorming en uitvoering rampen- en crisisorganisatie en nazorg eigen personeel) geven antwoord op de centrale vraag:

Welke leerpunten zijn te formuleren voor de gemeente Leeuwarden en de Veiligheidsregio Fryslân aan de hand van het incident op 19 oktober 2013 aan de Kelders te Leeuwarden en zijn deze ook van toepassing op de rest van het land?

LEERPUNT 1

Een adequate brandveiligheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van eigenaren, gebruikers en de overheid. De overheid stelt regels en dient daarop te controleren terwijl eigenaren een verantwoordelijkheid hebben in het naleven van die regels. Momenteel tracht de wetgever een bepaald (preventief) niveau van brandveiligheid in bestaande bouw te creëren en legt de verantwoordelijkheid hiervoor primair bij de eigenaren van de bouwwerken. Deze blijken die verantwoordelijkheid echter niet vanzelfsprekend te (kunnen) nemen terwijl de overheid hen daarop niet aanspreekt. Dit onderzoek wijst uit dat de absolute ondergrens voor bestaande bouw in dit geval niet eens wordt gehaald en recente onderzoeken van de Inspectie Leefomgeving en Transport en de VROM-inspectie tonen aan dat dit niet uniek is voor Leeuwarden. Eigenaren dienen daarom enerzijds nadrukkelijk aangesproken te worden op hun verantwoordelijkheid en zorgplicht voor brandveiligheid en anderzijds geholpen te worden deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen. Gemeenten zijn de aangewezen instanties om hierin een voorlichtende, stimulerende en adviserende rol te vervullen. Gelet op de risico's in de bestaande bouw vindt de Inspectie VenJ dat gemeenten deze risico's dienen te inventariseren en de uitkomst daarvan te betrekken bij de opstelling en uitvoering van het handhavingsbeleid van de gemeente, zoals ook in Leeuwarden voor een belangrijk deel is gedaan.

LEERPUNT 2

De brandweer Leeuwarden laat bij een brand in de dichtbebouwde oude binnenstad direct twee blusvoertuigen en een redvoertuig ('middelbrand-potentieel') alarmeren. Dit zorgt voor een slagkracht waarbij een inzet op een beginnende brand in deze kwetsbare bebouwing tezamen met een inzet op redding uitgevoerd kan worden. Deze alarmering van 'middelbrand-potentieel' bij brandmeldingen in kwetsbare bebouwing vindt momenteel ook al plaats in andere gemeenten en verdient zeker navolging in gemeenten waar dat nog geen standaard is.

LEERPUNT 3

De Ovd aan de Kelders kiest twee stoplijnen en zet hierop voldoende repressieve slagkracht in met blusvoertuigen en torenstralen vanuit autoladders en hoogwerkers. Tevens laat hij de rechter stoplijn met warmtebeeldcamera's aan de 'koude' kant op temperatuurstijgingen controleren. De Ovd-B kiest de juiste inzetactiek: de defensieve buiteninzet. Hiermee wordt tijd gecreëerd om de uitbreiding van de brand effectief te stoppen. De onderzoekers vinden dit een verstandige beslissing die goed is uitgevoerd.



LEERPUNT 4

Het is zinvol dat operationele informatie (zoals een beeld van Google-Earth) die bij de MKNN wél, maar in het veld niet beschikbaar is ook in het veld beschikbaar komt, bijvoorbeeld bij de leidinggevende ter plaatse. Hiertoe is in Nederland al een aantal initiatieven ontwikkeld. In les- en leerstof en met name trainingen zou meer aandacht kunnen komen voor het belang van deze informatie en het nemen van tijd om deze informatie tot zich te nemen en te interpreteren.

LEERPUNT 5

Hoewel het in Leeuwarden goed is verlopen, verdient het aanbeveling om in principe geen functionarissen in te zetten die niet zijn gealarmeerd, maar toch spontaan opkomen. Dit kan leiden tot problemen in de aflossing. Indien spontaan opkomende functionarissen toch worden ingezet, overweeg dan expliciet of dit tot aflossingsproblemen kan leiden.

LEERPUNT 6

De gemeente Leeuwarden laat vanaf de kwalificatie 'grote brand' direct een OvD-BZ alarmeren. Deze kan de noodzakelijke acties initiëren om de gemeentelijke processen ter beperking van de gevolgen van het incident zo spoedig mogelijk in gang te zetten. Dat kan het organiseren van hekken voor een afzetting zijn, maar ook de benodigde gemeentelijke rampbestrijdingsprocessen. Dit werkt versnellend en draagt bij aan een efficiënte afhandeling van het incident. Dit verdient daarom navolging in andere gemeenten.

LEERPUNT 7

De brandweer is vanuit de rampenbestrijding verantwoordelijk voor het proces ontsmetten. Dit geldt voor mens en dier, maar ook voor voertuigen en infrastructuur. Tijdens een incidentbestrijding moeten voldoende maatregelen genomen worden ter voorkoming van blootstelling aan asbestvezels voor burgers en hulpverleners. Het Ministerie SZW hanteert als stelregel dat panden van vóór 01-01-1994 per definitie asbestverdacht zijn. Ter plaatse zullen maatregelen genomen moeten worden ten aanzien van de ontsmetting van personen en voertuigen (conform de asbestprocedure van het ministerie van VROM) tenzij onomstotelijk is vastgesteld dat geen asbest aanwezig is.

4.3 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de Inspectie VenJ tot de volgende aanbevelingen aan gemeenten in het algemeen:

1. Spreek eigenaren van bouwwerken nadrukkelijk aan op hun verantwoordelijkheid en zorgplicht voor brandveiligheid en help hen deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen.
2. Neem een voorlichtende, stimulerende en adviserende rol met betrekking tot brandveiligheid en gebouweigenaren.
3. Inventariseer de risico's in de bestaande bouw en betrek de uitkomst daarvan bij de opstelling en uitvoering van het handhavingsbeleid in de gemeente, zoals ook in Leeuwarden al voor een belangrijk deel is gedaan.





Bijlagen

Bij dit rapport horen de volgende bijlagen:

1. een lijst met gebruikte afkortingen;
2. de samenstelling van de klankbordgroep;
3. de relevante regelgeving uit het Bouwbesluit 2012;
4. het rapport van de brandonderzoekers van Brandweer Nederland waarin het uitgebreide beeld van de branduitbreiding en rookverspreiding is beschreven.

De onder 4 genoemde bijlage is uitsluitend te raadplegen via de website van de Inspectie VenJ, www.ivenj.nl (zoeken op 'Brand Kelders').

Bijlage 1: Gebruikte afkortingen

AC-BZ	Algemeen Commandant Bevolkingszorg
BB2012	Bouwbesluit 2012
BOT	Bedrijfsopvangteam
CC-B	Compagniescommandant Brandweer
CoPI	Commandoteam Plaats Incident
DLS	Drukluchtschuim
GAGS	Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke Stoffen
GMS	Gemeenschappelijk Meldkamersysteem
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
HOvD	Hoofdofficier van Dienst
LCoPI	Leider Commandoteam Plaats Incident
MDT	Mobiele Dataterminal
MKNN	Meldkamer Noord-Nederland
NEN	Nederlandse Eenheidsnorm
OvD	Officier van Dienst
OvD-B	Officier van Dienst brandweer
OvD-BZ	Officier van Dienst Bevolkingszorg
RCvD	Regionaal Commandant van Dienst
ROT	Regionaal Operationeel Team
RSTV	Rook, Stroming, Temperatuur en Vlamfront
TBO	Team Brandonderzoek
TBZ	Team Bevolkingszorg
VRF	Veiligheidsregio Fryslân
WBDBO	Weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag
WTRD	Weerstand tegen rookdoorgang



Bijlage 2: Samenstelling klankbordgroep

De klankbordgroep bestaat uit:

- de heer F. Veenstra, burgemeester van de gemeente Franekeradeel, voorzitter;
- de heer R. Hoek, gemeentesecretaris van Leeuwarden;
- de heer P. Verlaan, directeur van de veiligheidsregio Brabant-Noord;
- mevrouw M. Heijman, programmacoördinator Brandweer Nederland;
- de heer J. Postma, directeur brandweer van de veiligheidsregio Fryslân (deze is later vervangen door de heer W. Kleinhuis, algemeen directeur van de veiligheidsregio Fryslân);
- de heer E. Riks, directeur Toezicht van de Inspectie Veiligheid en Justitie.

Bijlage 3: Relevante regelgeving uit het Bouwbesluit 2012

Compartmenteringen

Voor bestaande bouwwerken zijn de minimale eisen beschreven in het Bouwbesluit 2012 (BB2012), 'niveau bestaande bouw'. Dit vormt de ondergrens. Daarnaast vormt het feitelijk aanwezige kwaliteitsniveau van een rechmatig ge- of verbouwd bouwwerk het zogenaamde 'rechtens verkregen niveau'. Dit kan variëren tussen de destijds geldende niveaus voor bestaande- en nieuwbouw. De destijds geldende regelgeving is lastig te reconstrueren als gevolg van het systeem van opvolgende wijzigingen van de toen gehanteerde 'Model-Bouwverordening' van de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De analyse is daarom uitgevoerd op basis van de huidige regelgeving die van toepassing is op deze bouwwerken, namelijk de eisen voor bestaande bouw uit het BB2012. Hierin zijn de eisen voor brandveiligheid verbonden aan gebruiksfuncties. De winkels zijn beoordeeld op basis van de eisen voor 'winkelfunctie' en daarboven gelegen woningen, zoals het pand Poststraat 38, zijn beoordeeld op basis van de eisen voor 'woonfunctie'.

Het BB2012 kent voor de beschrijving van de vereiste brandpreventieve toestand twee belangrijke termen, namelijk 'brandcompartiment' en 'subbrandcompartiment'. De voorheen gebruikte term 'rookcompartiment' is in het BB2012 vervangen door de term 'subbrandcompartiment'. Daarmee kan een brandcompartiment bestaan uit meerdere subbrandcompartimenten, maar de grenzen kunnen ook samenvallen. De functionele eisen qua brandveiligheid aan de grenzen tussen (sub) brandcompartimenten worden uitgedrukt in een aantal minuten weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag (WBDBO) en weerstand tegen rookdoorgang (WTRD).

Vluchtroute

Het Praktijkboek Bouwbesluit 2012 licht de algemene uitgangspunten voor het veilig vluchten (zowel voor nieuwbouw als voor bestaande bouw) als volgt toe: *"Als er brand ontstaat in een bouwwerk is het in eerste instantie van belang dat mensen die zich in het brandende deel van dat bouwwerk bevinden daar zo snel mogelijk uit kunnen komen. De loopafstand van de vluchtroutes moet zo kort zijn, dat de kans dat mensen langer dan 30 seconden met ingehouden adem door rook moeten lopen verwaarloosbaar klein is. Nadat vluchtende mensen het subbrandcompartiment uit zijn waar de brand begon, zijn ze uit het directe gevaar en mag de verdere ontruiming iets langzamer plaatsvinden. Nadat vluchtende mensen uit het brandcompartiment zijn, mag de verdere ontruiming enige tijd in beslag nemen. De mensen hebben dan het bedreigde brandcompartiment verlaten. Het ontruimen mag echter niet zo lang duren, dat daardoor*



de kans dat mensen in paniek raken te groot wordt. Pas wanneer de mensen een veilige plaats hebben bereikt, worden ze geacht in veiligheid te zijn.”

Deze toelichting richt zich uitsluitend op de personen die aanwezig zijn in het subbrandcompartiment waarin de brand ontstaat (in dit geval de winkel in Kelders 29), maar niet voor personen die aanwezig zijn in de bovenliggende en aangrenzende woningen (waaronder Poststraat 38a t/m d). Voor die woningen veronderstelt het BB2012 dat de aanwezigen ten minste 20 minuten veilig zijn en door anderen (zoals burens, brandweer of politie) binnen 20 minuten na het ontstaan van de brand gealarmeerd kunnen worden voor ontruiming.

Recente onderzoeken

Uit onderzoek in 2013 van de Inspectie Leefomgeving en Transport in 91 panden voor studentenhuysvesting³⁵: *‘De panden die alleen voor bewoning worden gebruikt, voldoen in 64 van de 66 locaties aan de eis dat de brandwerendheid tegen branddoorslag naar een ander pand minimaal 20 minuten bedraagt. Bij de panden waarin zowel gewoond wordt, als een andere gebruiksfunctie aanwezig is, bijvoorbeeld een winkel, is de verplichte brandwerendheid tussen de woon- en de andere functie bij 20 van de 25 locaties aanwezig’.*

Uit onderzoek in 2011 door de VROM-Inspectie (e.a.) onder een aselechte steekproef van 96 residentiële zorginstellingen³⁶: *‘De bouwkundige brandveiligheid van veel zorginstellingen schiet tekort. Het onderzoek laat zien dat er bij 30% van de zorginstellingen sprake is van zulke ernstige gebreken, dat ingrijpen noodzakelijk is. Bij veel instellingen is de brand- en rookcompartimentering onvoldoende, wat bij een brand kan leiden tot een snelle verspreiding van rook en vuur’.*

Uit onderzoek in 2009 door de VROM-Inspectie in 95 panden voor studentenhuysvesting³⁷: *‘Ruim de helft van de 95 geinspecteerde panden voldoet niet aan de belangrijkste technische brandveiligheidseisen. De brandveiligheidssituatie in de studentenpanden is daarmee matig tot onvoldoende te noemen’.*

Uit onderzoek in 2009 door de VROM-Inspectie in 100 kleine oude hotels³⁸: *‘Op het onderdeel beperking uitbreiding van brand was bijna twee derde van de*

³⁵ Inspectie Leefomgeving en Transport. Brandveiligheid Studentenhuisvesting 2013. Den Haag, 2013.

³⁶ VROM-Inspectie, Arbeidsinspectie, Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg. Brandveiligheid van zorginstellingen. Den Haag, 2011.

³⁷ VROM-Inspectie. Rapportage Brandveiligheid studentenhuisvesting. Je kamer... een brandende ‘questie’. Den Haag, 2009.

³⁸ VROM-Inspectie. Onderzoek naleving brandveiligheidsregelgeving 100 kleine oude hotels. Den Haag, 2009.

onderzochte hotels op ten minste één van de onderzochte aspecten in gebreke. (...) Ook de brandcompartimentering laat bij veel hotels te wensen over (42% had ten minste één tekortkoming). (...) Voor het vluchten geldt dat ruim twee derde van de onderzochte hotels minstens één tekortkoming liet zien. (...) In meer dan de helft van de hotels (52) is één vluchtroute afdoende’.





Onze missie

“De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige en rechtvaardige samenleving.”

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

3D-tekeningen: Tjalling Graafsma

Fotografie: A. Kappers, gemeente Leeuwarden en onbekende fotografen.

Wij hebben ons best gedaan om alle rechthebbenden met betrekking tot de gebruikte foto's en afbeeldingen te achterhalen. Eenieder die meent dat zijn/haar materiaal zonder voorafgaande toestemming is gebruikt, verzoeken wij om zich tot ons te wenden.

Layout: BZK, Grafische en Multimediale Diensten

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Publicatienr: J-24555 | Juni 2014