

Grenfell Tower: ‘how the (bleep) is this possible!?’

(deel 2)

In het vorige nummer van Bouwkwiteit in de Praktijk kwamen de technische oorzaken voorbij van de brand die op 14 juni 2017 de Londense Grenfell Tower verwoestte en 71 personen het leven kostte. Naast een strafrechtelijk onderzoek loopt een ‘inquiry’ door een commissie, die twee maanden na de brand werd ingesteld door premier May. Ook in opdracht van de regering doet Dame Judith Hackitt een ‘review’ van bouwregelgeving en brandveiligheid. Haar opdracht stuitte in het sterk gepolariseerde Engeland op kritiek, maar haar op 18 december 2017 gepubliceerde interim rapport krijgt veel steun.

Tekst ing. Gert-Jan van Leeuwen

Voor deze artikelen is gebruik gemaakt van nu bekende openbare informatie, zoals genoemd in noot 3 bij het vorige artikel. Daar komt nu het rapport van mevrouw Hackitt bij: ‘Building a Safer Future’¹. In de beantwoording van Kamervragen naar aanleiding van berichten in de Nederlandse pers over brandveiligheid

geeft minister Ollongren overigens terecht aan dat Hackitt’s rapport niet specifiek ingaat op de Grenfell brand. De minister wil de resultaten van de andere onderzoeken afwachten alvorens eventuele concrete voorstellen te doen tot aanpassing van het Bouwbesluit. Begrijpelijk, echter gezien de voortgang van deze onderzoeken kan dat nog lang duren².

De snelle uitbreiding van de brand en het grote aantal slachtoffers hebben meerdere technische oorzaken. Er haperde heel veel aan het gebouw en de wijze waarop verhuurster Kensington and Chelsea Tenant Management Organisation (KCTMO) omging met haar verantwoordelijkheid. Te hopen is dat de genoemde onderzoeken resulteren in klip-en-klare antwoor-



Geïnspireerd door de Oscar-genomineerde film ‘Three billboards outside Ebbing, Missouri’ reed de actiegroep Justice 4 Grenfell acht maanden na de brand door Londen met drie billboards. Foto: © Justice4Grenfell, 14-2-2018.

Conclusies en aanbevelingen interim rapport Hackitt

De conclusies en aanbevelingen uit het genoemde interim rapport Hackitt zijn van belang voor Groot Brittannië. Haar betoog is ook deels van toepassing op de situatie en discussie in andere landen, zoals in Nederland in de aanloop naar de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet.

The Guardian gaf een samenvatting:

- De huidige bouwregelgeving en aanvullende richtlijnen zijn te complex en onduidelijk en dat leidt tot verwarring en verkeerde uitleg bij de toepassing op hoogbouw.
- De rolverdeling en het verantwoordelijkheidsbesef in de bouwsector zijn armzalig.
- De minimumeisen voor deskundigen op het gebied van bouw en veiligheid zijn niet adequaat.
- De ruimte voor bewoners om hun zorgen te uiten en op te schalen is onduidelijk en niet adequaat.
- Het testen van producten en het borgen van de kwaliteit is onduidelijk geregeld.

Daarom wordt voorgesteld:

- De verantwoordelijken voor hoge en complexe bouwwerken moeten nadrukkelijker rekenschap afleggen.
- Regelgeving en richtlijnen moeten eenvoudig en ondubbelzinnig zijn.
- De hoofdverantwoordelijkheid om te zorgen dat bouwwerken geschikt zijn voor het beoogde doel, moet liggen bij de opdrachtgevers, ontwerpers en bouwers van het project.
- Formele vereisten moeten worden ingevoerd voor allen die betrokken zijn bij de brandpreventieve aspecten van ontwerp, uitvoering, inspectie en onderhoud van hoge en complexe bouwwerken.
- Strengere handhaving is vereist, ondersteund met krachtige sancties voor wie zich niet aan de regels houdt.

Brainstormsessie

Op 18 januari jl. vond onder leiding van Dame Hackitt aan de hand van bovenstaande punten een brainstormsessie plaats, waaraan 50 vooraanstaande personen uit de Britse bouwsector deelnamen. Zij spraken niet alleen hun steun uit voor de verbeteragenda, maar bogen zich vooral over de vraag hoe deze te realiseren. Ruim een week eerder ontving mevrouw Hackitt een brief van de Lagerhuiscommissie, die over de bouwregelgeving gaat en aan wie zij op 18 december 2017 haar interim rapport had toegelicht³. De commissie verzoekt haar in het eindrapport, dat voorjaar 2018 wordt verwacht, aandacht te besteden aan de volgende punten:

- de bouwregelgeving mag niet uitsluitend resultaatgericht en risicogestuurd, maar moet waar nodig ook zaken voorschrijven, zoals een verbod op brandbare bouwmaterialen voor hoogbouw;
- betrek ook bestaande systemen en methoden voor het testen van elektrische apparaten in het onderzoek advies; (dit onder verwijzing naar de Grenfell brandhaard: een koel-vriescombinatie);
- beschouw ook de benodigde competenties voor het werk van elektra-installateurs;
- besteedt in het eindrapport ook aandacht aan de onafhankelijkheid van de private kwaliteitsborgers.



Judith Hackitt licht op 18-12-2017 haar rapport toe voor een commissie van het Lagerhuis (Bron: <http://www.parliamentlive.tv/Event/Index/98ffbe65-3dc7-428f-85ba-27e616da6f55>). De foto is een still uit deze video.

den op alle vragen en dat daaraan de juiste consequenties worden verbonden.

Kwaliteitsborging door de overheid?

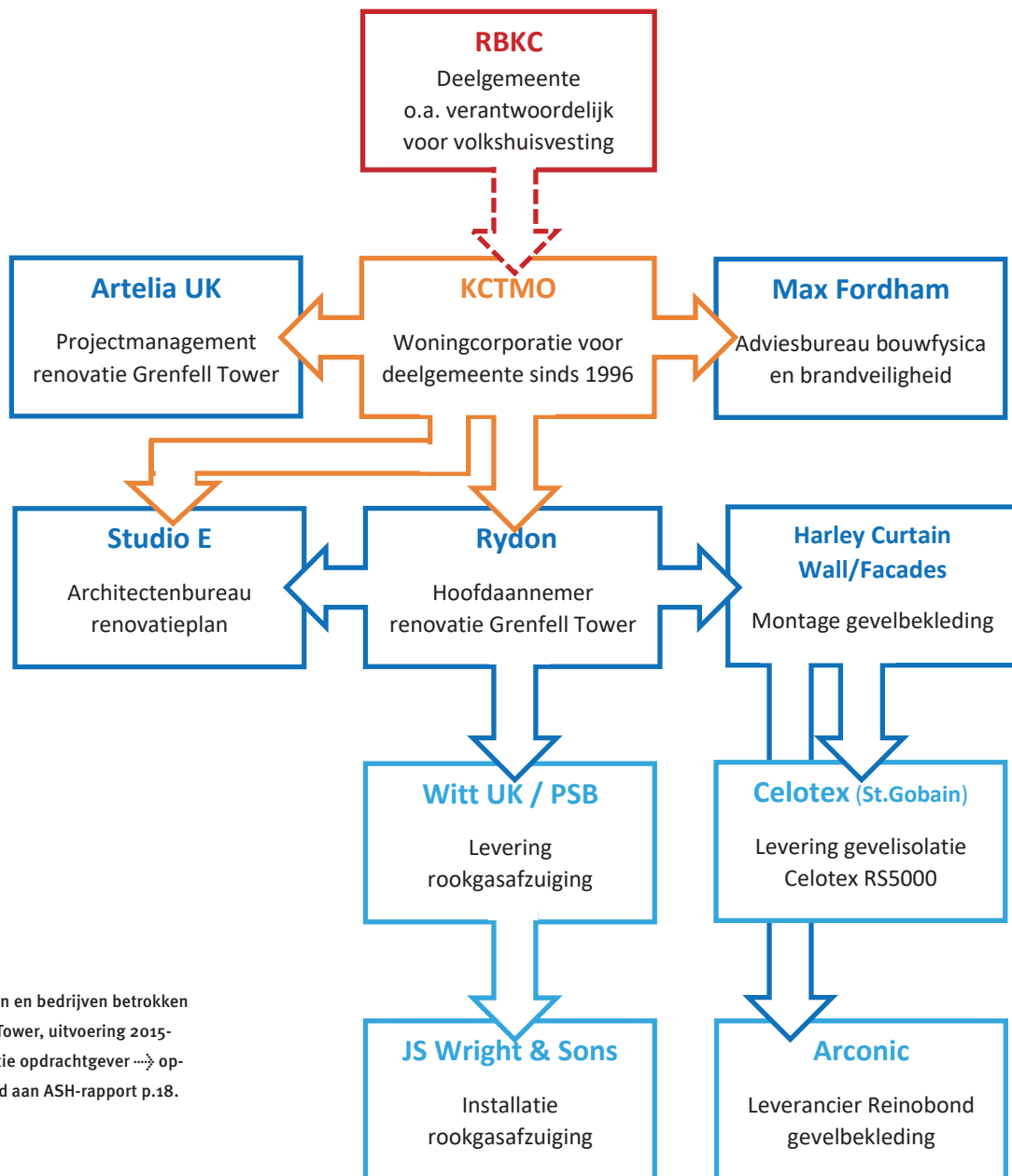
Engeland heeft een duaal stelsel, waarbij de opdrachtgever kiest om zijn bouwvergunning via publieke of private kwaliteitsborging te realiseren. In juni 2017 berichtte dit blad over kwaliteitsborging in andere Europese landen. Ook het EIB (maart 2017) onderzocht deze materie⁴. In de commotie die de Grenfell-brand in Nederland veroorzaakte kort voor de behandeling van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen door de Eerste Kamer, stelden sommigen dat de renovatie in 2016 was uitgevoerd onder private kwaliteitsborging, en dat daar ook de oorzaak van de calamiteit moest worden gezocht. Bij de Grenfell-renovatie was echter sprake van toetsing en toezicht door Building Control van het bevoegd gezag,

de Royal Borough of Kensington and Chelsea (RBKC). Bij publieke borging moet de aanvrager een compleet bouwplan ('full plan') laten toetsen door het bevoegd gezag, maar men kan – voor minder risicovolle bouwwerken – volstaan met een Building Notice. Het Planning Portal noemt als voordeel van de Building Notice dat geen volledig plan nodig is, wat tijdswinst oplevert⁵. Het verzoek moet ten minste twee dagen voor de bouwstart worden ingediend via een formulier, dat lijkt op ons aanvraagformulier Omgevingsvergunning voor het bouwen. Bij de aanvraag moeten twee kopieën van het plan en enige berekeningen – 'any calculations' – worden gevoegd. Tijdens de uitvoering en bij voltooiing wordt het bouwwerk gecontroleerd door Building Control, dat na voltooiing – mits akkoord – een Completion Certificate verstrekt. Mochten afwijkingen worden geconstateerd ten opzich-

te van de voorschriften, dan levert dat een handhavingsgrond op.

Renovatie voldoet aan eisen?

Bij de renovatie van de Grenfell Tower is de 'snelle' procedure met een Building Notice gevolgd en zijn ook tussentijds documenten aan RBKC voorgelegd. Een tekening met de aansluitdetails van de raamkozijnen werd in januari 2015 aanvaard door RBKC Building Control, zij het dat het gerealiseerde werk qua beplatingstype afwijkt. Op 17 juli 2016 verstrekte RBKC het Certificate of Completion met als conclusie: *'The Council hereby certifies under Regulation 17 that as far as could be ascertained, after taking all reasonable steps, the building work carried out complied with the relevant provisions. This certificate is evidence, but not conclusive evidence, that the relevant requirements specified below [...] have been complied with.'*



De belangrijkste instellingen en bedrijven betrokken bij gevelrenovatie Grenfell Tower, uitvoering 2015-'16. De pijlen geven de relatie opdrachtgever → opdrachtnemer weer. Ontleend aan ASH-rapport p.18.

Op welke gronden RBKC heeft ingestemd met de snelle procedure moet nog blijken. Formeel lijkt de renovatie te vallen onder 'the erection of houses, flats and maisonettes, or the extension or structural alteration of the above' zoals een ander bevoegd gezag het toepassingsbereik van de snelle procedure beschrijft⁶. Een blik op het renovatieplan leert dat deze letterlijke interpretatie onverstandig is. Het genoemde EIB-rapport stelt dat het zou gaan om '... bijvoorbeeld eenvoudige bouwwerken en verbouwingen waarbij de brand- en constructieve veiligheid niet in het geding zijn. Standaard constructies waarvoor al eerder een vergunning afgegeven is, behoren ook tot deze categorie bouwwerken (type approval).' Als de overheid zelf ook opdrachtgever is vragen zowel het maatschappelijk belang als de voorbeeldfunctie om extra zorgvuldigheid. Helaas besteedt het rapport van mevrouw Hac-

kitt geen aandacht aan de snelle procedure. Wel wijst zij op de risico's van ongezonde (prijs-)concurrentie tussen private en publieke kwaliteitsborgers. Zo'n duaal model, dat de keus bij de aanvrager laat, is in het Nederlandse wetsvoorstel overigens een aantal jaar geleden al – mede om die reden – afgewezen. Of de snelle route in dit geval verantwoord was, moeten de onderzoeken aan het licht brengen, evenals wat de feitelijke rol van Building Control is geweest tijdens de intake, de uitvoering en de gereedmelding van de renovatie: wat werd verstaan onder 'all reasonable steps' om het Certificate of Completion te verstrekken? Wanneer de onderzoeksresultaten bekend zijn, volgt het derde deel van deze beschouwing.

Geen preventieve rol brandweer?

De brandweer lijkt in Engeland in vergelijking tot Nederland op grotere afstand te staan van

het bevoegd gezag, dat de bouwvergunningen verleent. Building Control doet de toetsing, maar moet in bepaalde gevallen voorafgaand aan de vergunning de brandweer om advies vragen; daarvoor staan vijftien werkdagen. Bij de snelle procedure is deze adviesrol niet aan de orde. De London Fire Brigade (LFB) heeft Greater London als werkgebied, zowel in haar preventieve als repressieve taken. Greater London is wel een erg grote 'veiligheidsregio' qua inwonertal: in dit 1.569 km² grote gebied (iets groter dan de provincie Utrecht) wonen nu circa 14,5 miljoen mensen. Het bestuur van de LFB bestaat uit zeventien personen, benoemd door de Lord Mayor van Greater London, het bevoegd gezag. Building Regulations 2010 schrijft voor, dat om een brandscheiding effectief te doen zijn, elke aansluiting of doorvoering zo wordt uitgevoerd, dat de brandwerendheid er niet door

afneemt. Zorgen bij de LFB dat door bezuinigingen op de renovatieprogramma's voor de hoogbouw niet aan deze eis wordt voldaan, hebben in 2015 geleid tot een audit tool voor alle 33 deelgemeenten. Door het enquêteformulier eerlijk in te vullen houden deze zichzelf een spiegel voor. Slechts twee van de 33 hebben deze audit uitgevoerd volgens The Guardian. De RBKC hoorde bij de overige 31. Met de campagne 'Know the Plan' probeert de LFB het bewustzijn van de risico's te vergroten⁷.

'Another Fire Safety Scandal'

De technische oorzaken waardoor het op 14 juni misging, zijn behandeld in mijn vorige artikel (zie kadertekst 'Aanvulling op Deel 1'). Daarbij is ook het gebrekkige onderhoud van de inpandige vluchtwegen genoemd, waarover de bewoners sinds 2013 hebben geklaagd. Zij maakten, onder de titel 'Another Fire Safety Scandal' in februari 2013 een uittreksel openbaar van de brandrisicobeoordeling d.d. 20-11-2012 door de LFB⁸. De brandweer constateerde allerlei gebreken aan brandblussers, brandmelders, droge blusleidingen, noodverlichting in de vluchtweg, et cetera. Verder traden stroomstoringen op, waarbij rook uit elektrische apparaten kwam. Ook die incidenten werden gemeld. In maart 2013 meldden de bewoners, dat de KCTMO op geen enkele wijze had gereageerd op de uitkomsten van de brandrisicobeoordeling en signalen van de bewoners zelf. In 2014 waarschuwde de brandweer de deelgemeenten voor de risico's voor de kwaliteit van toetsing en toezicht als gevolg van prijsconcurrentie tussen publieke en private partijen.⁹ Eind 2015 en begin 2016 sommeerde de London Fire Brigade de RBKC om te handhaven. Dit had betrekking op flatgebouwen en volgde op de brand in Adair Tower in oktober 2015, ook een woongebouw van de KCTMO.

Opdrachtgever, architect en bouw

Daags voor Kerst 2017 besloot het bestuur van opdrachtgever KCTMO zijn taken tijdelijk terug te geven aan de deelgemeente Kensington-Chelsea. In de brief aan de bewoners zegt het bestuur dat het niet zijn verantwoordelijkheid wil ontlopen, maar volledige prioriteit geeft aan medewerking aan beide onderzoeken¹⁰. De



De 33 deelgemeenten (boroughs) van Greater London inclusief The City (1). The Royal Borough of Kensington and Chelsea is nr. 3, 'royal' vanwege Kensington Palace.

deelgemeente geeft intussen leiding aan de lopende taakstelling van deze woningcorporatie. De reacties van bewoners op het besluit van de KCTMO waren niettemin negatief omdat men geen vertrouwen heeft in de motieven van het bestuur en de capaciteiten van de deelgemeente om de taken over te nemen. Dat de woningcorporatie ook zelf al jarenlang veel steken heeft laten vallen, is inzake de Grenfell Tower in het vorige artikel belicht. Haar rol als opdrachtgever zal in de onderzoeken onder de loep worden genomen, evenals die van de architect, de bouwer en meerdere onderaannemers en toeleveranciers. Het ASH-rapport bevat een relatieschema, dat doet vermoeden, dat dit nog een lastige klus kan worden. Enkele cruciale partijen – hoofdaannemer Rydon en de houdster van isolatieleverancier Celotex en ook de deelgemeente – blijken gebruik te maken van de diensten van KPMG. Dat leidde meteen tot commotie toen bleek dat ook de inquiry-commissie dit bedrijf had ingeschakeld. Als gevolg van de commotie is op 6 januari 2018 besloten de rol van KPMG te beëindigen¹¹. Gehoopt wordt niettemin dat de inhoudelijke hoorzittingen na Pasen 2018 van start gaan.

1 Zie: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/668831/Independent_Review_of_Building_Regulations_and_Fire_Safety_web_accessible.pdf.
 2 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/kamerstukken/2018/02/09/beantwoording-kamervragen-over-brandgevaarlijke-gevelplaten-en-de-nasleep-van-de-brand-in-de-grenfell-tower-in-londen>.
 3 Zie: <https://www.parliament.uk/documents/commons-committees/communities-and-local-government/2017-19-Correspondence/180109-Chair-to-Dame-Judith-Hackitt-Building-Regulations-and-Fire-Safety.pdf>.
 4 Zie https://www.vereniging-bwt.nl/upload/ckfinder/files/BKI0617/BkiP_o6_17_Buitenland.pdf en ook het EIB-rapport: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/03/30/rapport-internationale-vergelijking-kwaliteitsborging>.
 5 Zie: https://www.planningportal.co.uk/info/200137/how_to_get_approval/78/pre-site_approval/3.
 6 De website van bijvoorbeeld Cheshire East (TzV Manchester) is hierover preciezer dan het Planning Portal: www.cheshireeast.gov.uk/planning/building_control/making_an_application/building_notice_procedure.aspx.
 7 Zie: <http://www.london-fire.gov.uk/know-the-plan.asp>.
 8 Zie: en <https://grenfellactiongroup.files.wordpress.com/2017/06/grenfell-tower-fire-risk-assessment-nov-2012>, <https://grenfellactiongroup.wordpress.com/2013/02/21/another-fire-safety-scandal/pdf>.
 9 Zie: <http://moderngov.london-fire.gov.uk/mgconvertzpdf.aspx?id=3106>.
 10 Voor meer info, zie: <https://dgm.nl/uploads/files/2%20Bouwregels%20brandveiligheid%20gevels%20-%20Rudolf%20van%20Mierlo.pdf>.
 11 Zie: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/jan/07/grenfell-inquiry-cuts-ties-kpmg-following-complaints>.

Informatie over de auteur
 Gert-Jan van Leeuwen is kwartiermaker bij het Instituut voor Bouwkwiteit en voormalig directeur van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland.

Aanvulling op Deel 1

Het daarin gestelde over brandscheidingen en de (on-)brandbaarheid van gevelmateriaal is onvolledig. Bouwbesluit 2012 artikel 2.68 schrijft brandklasse B voor bouwwerken hoger dan 13 meter. De Building Regulations (UK) schrijven fire resistance class 0 voor, vergelijkbaar met brandklasse A; geen lagere, maar hogere eis dus. De compartimentering van de spouw blijkt in de UK rechtstreeks uit de voorschriften, in Nederland niet. Strikt genomen is de spouw geventileerde buitenlucht en moet in ons land het daaraan grenzende materiaal, zowel isolatie als beplating, tenminste brandklasse B zijn.