

Vergaderjaar 2015–2016

32 757

Bouwbesluit

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN EN RIJKSDIENST

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 augustus 2016

In de brief van 29 juni 2016 heeft de algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst verzocht om een reactie van het kabinet op het Rapport «Branden in seniorencomplexen: regelgeving en praktijk» dat door de Brandweeracademie van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) op 9 juni 2016¹ is uitgebracht. Met deze brief geef ik gehoor aan dat verzoek. Daarnaast informeer ik uw Kamer over de voortgang van mijn toezeggingen zoals genoemd in de brief over brandveiligheid en langer zelfstandig wonende ouderen die ik u mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op 8 maart 2016² heb gestuurd, en over de uitvoering van de moties die uw Kamer over dit onderwerp op 29 maart 2016 heeft aangenomen (Handelingen II 2015/16, nr. 70, item 15).

In het Rapport «Branden in seniorencomplexen: regelgeving en praktijk» concludeert de Brandweeracademie dat er sprake is van een discrepantie tussen de uitgangspunten van de Nederlandse brandveiligheidsregeling en de feitelijke gang van zaken bij branden in woongebouwen waarin uitsluitend of vrijwel uitsluitend ouderen zelfstandig wonen. De Brandweeracademie komt tot deze conclusie op basis van deskresearch van branden die zich in 2015 en het eerste kwartaal van 2016 hebben voorgedaan. Bij deze, volgens het rapport, selectieve en niet-representatieve steekproef van branden is vervolgens nagegaan waar het scenario van een brand afwijkt van de theorie. Van de meeste branden die zijn beschouwd, was beperkt informatie beschikbaar, veelal alleen mediaberichten. Bij twee branden waren onderzoeksrapporten beschikbaar die zijn betrokken in het rapport (Het Lichtpunt, Rotterdam & De Notenhout, Nijmegen). Omdat over datgene wat zich heeft afgespeeld voordat de brandweer ter plaatse kwam vaak geen (betrouwbare) informatie beschikbaar is – bijvoorbeeld over het tijdstip van het ontstaan van de branden, of de gebouwen voldeden aan de brandveiligheidseisen

¹ <http://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20160609-BA-Branden-in-seniorencomplexen.pdf>

² Kamerstuk 32 757, nr. 120

en of er sprake was van brandstichting – stelt het rapport dat het onderzoek hooguit indicatief is voor de overige «seniorencomplexen» in Nederland. Het rapport vermeldt daarnaast geen generaliserende uitspraken te kunnen doen over de brandveiligheidssituatie in «seniorencomplexen» in Nederland. Dit neemt niet weg dat het rapport duidelijk maakt dat de risico's in woongebouwen waar ouderen wonen zijn te herleiden tot twee hoofdaspecten. In de eerste plaats gaat het rapport nadrukkelijk in op de verminderde zelfredzaamheid van personen bij brand en de beperkingen die dit met zich mee neemt om effectief te kunnen vluchten. Het tweede aspect betreft het risico van rookverspreiding in een appartementencomplex bij brand en de negatieve invloed die dit heeft op de veiligheid van de bewoners. Onderstaand ga ik op deze en andere punten in.

Brandveiligheid woningen met verminderd zelfredzame mensen

De risico's van brand in woningen waar verminderd zelfredzame mensen zelfstandig wonen zijn te onderscheiden in twee categorieën. Enerzijds het risico voor iemand waarbij een brand ontstaat in de eigen woning (woningrisico) en anderzijds het risico voor iemand in een woongebouw waarbij een brand ontstaat in de woning van iemand anders («woongebouwriskico»). Hoewel beiden te relateren zijn aan de beperkingen van de bewoner verlangen ze een verschillende aanpak.

Voor het woongebouwriskico is vooral bepalend dat een lokale brand er niet toe mag leiden dat vluchtroutes snel onbruikbaar worden door rook en dat vluchtroutes ook verder zijn afgestemd op personen die verminderd zelfredzaam zijn. Hierbij is een relatie met de bouwvoorschriften. Als het gaat om het voorkomen van rookverspreiding heb ik reeds maatregelen in gang gezet. In het concept Besluit Bouwwerken Leefomgeving (BBL) dat de Minister van Infrastructuur en Milieu op 1 juli 2016 aan uw Kamer heeft gestuurd (Kamerstuk 33 118, nr. 31), zijn zwaardere rookdoorgangseisen opgenomen voor nieuwbouw gebaseerd op de Europese classificatie voor rookdoorgang. Verder is reeds eerder voor nieuwe woongebouwen van het type portiekwoning in het Bouwbesluit (vanaf 1 april 2014) verplicht dat de woningdeuren bij brand zelfsluitend moeten zijn. Het zelfsluitend zijn van deuren, voorkomt dat mensen bij het vluchten uit de woning in paniek de deur open laten staan en de gemeenschappelijke vluchtroute vol rook komt te staan. De mogelijkheid om zelfsluitende deuren breder ook voor andere woningtypen voor te schrijven in nieuwe woongebouwen, wordt door mij nader beschouwd. Hoewel deze genoemde voorschriften alleen voor nieuwbouw gelden of gaan gelden, bestaat er in de Woningwet (artikel 13 Woningwet) nu al de mogelijkheid voor gemeenten om de eigenaar van een bestaand woongebouw aan te schrijven. De gemeente kan opleggen dat een bestaand gebouw (op onderdelen) moet voldoen tot aan de nieuwbouweisen in plaats van de eisen voor bestaande bouw. Dit zal dan door de gemeente goed en specifiek voor de situatie in dat woongebouw moeten worden gemotiveerd. Woongebouwen met relatief veel verminderd zelfredzame personen zouden hiervoor in aanmerking kunnen komen. Of de huidige aanschrijfmogelijkheid in de Woningwet in dat opzicht voldoende helder is en of verduidelijking noodzakelijk is, bezie ik nog in samenspraak met de betrokken organisaties. Insteek hierbij is dat een gemeente door middel van een maatwerk aanpak in het concrete geval een specifiek woongebouw brandveiliger kan laten maken als de samenstelling van de bewoners hierom vraagt. Ik zie deze aanschrijfmogelijkheid wel als laatste middel dat alleen in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast. Het uitgangspunt is echter dat eigenaren uit eigen beweging hun verantwoording nemen in voorkomende gevallen. Doen zij dat niet, dan moet ingrijpen door de gemeente tot de mogelijkheden behoren.

De aanpak van het woningrisico zal vooral gericht moeten zijn op het voorkomen van het ontstaan van brand. De betreffende maatregelen zijn maatwerk en dienen te zijn afgestemd op de specifieke beperkingen van de bewoner. Aangezien de bewoner zelf primair verantwoordelijk is voor de veiligheid van zijn persoonlijke leefomgeving zal hij zelf de afweging moeten maken welke veiligheidsmaatregelen hij accepteert en in hoeverre hij diezelfde maatregelen als een inbreuk op zijn zelfbeschikking ervaart. Naast het aspect dat het niet aan de overheid is om daarin te treden, kunnen mensen te maken hebben met een dusdanig grote variatie aan mentale en/of fysieke beperkingen dat het ondoenlijk is om met generieke regelgeving effectieve maatregelen voor te schrijven. Aanpassen van de landelijke bouwregelgeving ligt dan ook niet in de rede. Daarentegen is het wel van belang dat bewoners er bewust van zijn welk brandveiligheidsrisico men loopt indien er sprake is van een zelfredzaamheidsbeperking. Om dit te realiseren wordt sterk ingezet op bewustwording van de risicogroepen en hun sociale omgeving, en is het van belang dat de markt van veiligheidsproducten een op maat gesneden aanbod heeft. De gemeente kan de aanpak van het individuele brandveiligheidsrisico vooral vanuit het sociale domein benaderen door in de contacten die zij heeft met de minder zelfredzame bewoners, bijvoorbeeld in het keukentafelgesprek in het kader van de WMO, hier aandacht aan te besteden.

Naar aanleiding van de motie van het lid Ronnes (CDA)(Kamerstuk 32 757, nr. 130) heeft op 18 augustus een overleg plaatsgevonden waarvoor alle in de motie genoemde partijen zijn uitgenodigd; leder(in), PCOB, Unie KNO, Woonbond en VACPunt Wonen en daarnaast ook ANBO, Aedes en Actiz. Partijen konden zich grosso modo vinden in deze aanpak, die nog nader door mij nader wordt uitgewerkt. Met de bovengeschreven aanpak is daarnaast geen noodzaak voor introductie van een nieuwe subcategorie (woningen voor verminderd zelfredzamen) waar de heer de Vries mij tijdens het AO Bouwregelgeving en brandveiligheid van 16 maart 2016 naar vroeg (Kamerstuk 32 757, nr. 132). Er worden namelijk in de bouwregelgeving geen specifieke eisen gesteld aan dit type woning, maar eventuele zwaardere eisen op woongebouw niveau kunnen volgen uit maatwerk door de gemeenten. Hierdoor krijgen deze woningen, rekening houdend met de risicogroep, een hoger niveau van brandveiligheid. Het geconstateerde probleem, dat de eisen in het Bouwbesluit op het gebied van brandveiligheid niet altijd toereikend zijn indien bewoners minder zelfredzaam zijn, wordt daarmee ondervangen. Op het niveau van individuele woningen is dit eveneens niet nodig, omdat hieraan geen zwaardere eisen zijn beoogd en de verbetering van de brandveiligheid in dat geval plaatst vindt via het sociaal domein. Hiermee geef ik tevens uitvoering aan de door hetid Van der Linde (VVD) ingediende motie (Kamerstuk 32 757, nr. 126).

Voortgang acties en uitvoering overige moties

Inzet netwerk en kennis belangenorganisaties

Op 6 juli 2016 zijn verschillende belangenorganisaties³ bij het Ministerie van BZK bij elkaar gekomen om afspraken te maken over de inzet van hun uitgebreide netwerk en kennis om ervoor te zorgen dat het brandveiligheidsbewustzijn onder ouderen en hun sociale netwerk vergroot wordt. De rollen van de partners blijken veelzijdig. Enerzijds brengen de verschillende partijen veel kennis in zoals informatie over de doelgroep, cliëntervaringen en over de bruikbaarheid en begrijpelijkheid van toegepaste brandveiligheidsvoorzieningen voor ouderen. Anderzijds

³ PCOB, ANBO, Unie KBO, Woonbond, VACPunt Wonen, leder(In), Vereniging BoWoTo, Brandwondenstichting, Brandweer Nederland, Ministerie VenJ, Ministerie BZK

beschikken de organisaties gezamenlijk over een zeer omvangrijk (vrijwilligers)netwerk dat met bijeenkomsten, ledenbladen, nieuwsbrieven, huisbezoeken, veiligheidschecks etc. de eigen achterban, lokale belangenbehartigers en stakeholders zoals gemeenten en corporaties kunnen bereiken. In het overleg is nagegaan welke relaties er zijn tussen de acties van verschillende organisaties en zijn er koppelingen gerealiseerd tussen bestaande initiatieven. Door het delen van kennis en het gebruik maken van elkaars netwerk is het mogelijk dat niet alleen de individuele initiatieven versterkt worden, maar er ook een meer eenduidige boodschap naar de doelgroep gaat. Dat zal vooral gaan over brandveiligheid maar kan ook betrekking hebben op andere gerelateerde veiligheidsaspecten in huis zoals valpreventie en risico's omtrent koolmonoxide. Gelet op de kennis die Brandweer Nederland al heeft omtrent brandveiligheidsrisico's voor ouderen en maatregelen die in dat kader getroffen kunnen worden heeft het project Brandveilig Leven van Brandweer Nederland een centrale rol. Door het delen van informatie met de belangenorganisaties kan er enerzijds een betere analyse worden gemaakt van de risico- en kansgroepen en is er anderzijds een goede verbinding gemaakt om de brandveiligheidsboodschap via beïnvloeders, zoals adviseurs en vrijwilligers, bij de doelgroep te krijgen. Voor het verzamelen en delen van kennis is Brandweer Nederland op dit moment bezig met de opzet van een digitaal loket waarin informatie over specifieke projecten en interventies worden verzameld en waar ook de partners input voor kunnen aanleveren. Een belangrijke constatering in de bijeenkomst van 6 juli 2016 was dat het van belang is dat gemeenten vanuit het sociale domein invulling geven aan hun regisserende rol als het gaat om de brandveiligheidssituatie van personen met een beperking. In het gesprek dat BZK op 27 juni met de VNG heeft gehad, overeenkomstig mijn toezegging bij het Algemeen Overleg op 16 maart 2016 over Bouwregelgeving en Brandveiligheid, is dit ook geconstateerd en is afgesproken dat de leerkringen en de netwerken voor het sociaal domein van de VNG gebruikt kunnen worden om gemeenten handvatten te bieden omtrent brandveiligheid van zelfstandig wonende personen met een beperking. In overleg met Brandweer Nederland zal ik een handreiking opstellen die hiervoor als input kan dienen en die gebruikt kan worden door de gemeente, bijvoorbeeld bij het keukentafelgesprek in het kader van de WMO.

Overleg met projectontwikkelaars, gebouweigenaren en woningcorporaties

Naast het vergroten van het brandveiligheidsbewustzijn onder ouderen, is het ook van belang dat er voor ouderen een woningaanbod komt, dat is afgestemd op de (brandveiligheids)beperkingen waar ouderen mee te maken kunnen krijgen. Om projectontwikkelaars, gebouweigenaren en woningcorporaties die zich met hun woningaanbod specifiek richten op een risicogroep inzicht te kunnen geven in de vluchtveiligheid van hun gebouwen, en handvatten te geven voor concrete maatregelen heeft op 20 juni 2016 een gesprek met Aedes plaatsgevonden. Daarbij is besproken dat informatiemateriaal ontwikkeld zal worden om eigenaren concrete handvatten te bieden voor het oppakken van die verantwoordelijkheid. Op initiatief van Aedes hebben BZK, Aedes, Actiz, Habion, Carante, Octaaf en Brandweer Nederland op 29 augustus 2016 overleg gevoerd over het ontwikkelen van een checklist die zich vooral richt op de bouwkundige en installatietechnische brandveiligheidssituatie van het woningaanbod specifiek bedoeld voor ouderen.

Mede gelet op de motie van de leden Koolmees en Bergkamp (D66) (Kamerstuk 32 757, nr. 127) verleen ik een financiële bijdrage aan het «Brandveilig leven Innovatie Event»⁴ dat op 15 september 2016 plaatsvindt en is bedoeld om de productinnovatie op het gebied van brandveiligheid, specifiek in relatie tot ouderen en minder zelfredzame personen, te stimuleren. Dit evenement wordt, met medewerking van de veiligheidsregio's en de Brandweeracademie, door Brandweer Nederland georganiseerd om aandacht te besteden aan innovatieve oplossingen voor de verbetering van brandveiligheid van de woonomgeving van ouderen en voor de vluchtveiligheid van ouderen. Producenten laten deze innovaties zien aan het brede werkveld van de brandweer en aan onder meer ouderenbonden, woningbouwcorporaties en thuiszorg- en welzijnsorganisaties. Hiermee wordt een platform geboden om kennis te maken met deze innovaties en om draagvlak te vinden om deze innovaties verder te stimuleren en te verbeteren. Om een zo groot mogelijke doelgroep te bereiken wordt het evenement gecombineerd met de «netwerkdag Brandveilig Leven» waardoor de samenwerkingsgedachte voor de aanpak van het probleem wordt verbeterd.

Voorlichting door Rookmelderteam

Het Rookmelderteam bestaat uit vrijwilligers die rookmelders plaatsen bij mensen die dit niet zelf kunnen. Deze vrijwilligers krijgen een training in de bijbehorende voorlichtende rol. De grotere overlevingskans door rookmelders wordt gerealiseerd als niet alleen het functioneren is geborgd, maar wanneer er daarnaast aanvullende voorzieningen zijn getroffen. Op 1 juni 2016 is met de Brandwondenstichting afgesproken dat de aanbevelingen voor aanvullende voorzieningen in het rapport van de Brandweeracademie: «Gebrand op inzicht, een onderzoek naar de effectiviteit van rookmelders»⁵ onderdeel uit zullen maken van de voorlichting van het rookmelderteam. In dit gesprek heeft de Brandwondenstichting aangegeven dat het Rookmelderteam tevens het ophangen van koolmonoxidemelders gaat aanbieden.

Normering rookmelders

Aan NEN heb ik de vraag voorgelegd of de geharmoniseerde EU-norm voor rookmelders ruimte geeft voor het hanteren van een hogere geluidsterkte en een lagere frequentie van het alarmeringssignaal. Gelet op de snelheid waarmee zaken geregeld kunnen worden gaat NEN in eerste instantie na of dit geregeld kan worden door aanpassing van de nationale norm (NEN 2555). Vooral de verlaging van de frequentie is lastiger met de huidige bruikbare techniek in rookmelders waardoor Nederland het risico loopt af te wijken van de Europese norm. NEN heeft aangegeven dit onderwerp te agenderen voor de normcommissievergadering van NEN 2555 op 21 september 2016.

Periodiek onderhoud aan woninginstallaties en brandveiligheidsvoorzieningen

In navolging op de door Kamerlid Ronnes (CDA) ingediende motie (Kamerstuk 32 757, nr. 1290) en mijn hieraan gerelateerd toezegging bij het AO Bouwregelgeving en brandveiligheid op 16 maart 2016 (Kamerstuk 32 757, nr. 132) is op 9 juni 2016 gesproken met het Verbond van Verzekeraars en Brandweer Nederland over de vraag in hoeverre het

⁴ <http://www.brandweernederland.nl/agenda/@43558/innovatie-expo/>

⁵ <http://www.ifv.nl/adviseninnovatie/Documents/20150827-BA-Gebrand-op-inzicht.pdf>

mogelijk is een vrijwillige periodieke keuring te realiseren voor woningen en complexen waar ouderen wonen in combinatie met een verlaging van verzekeringspremie. Het Verbond wijst er op dat er geen brancheafspraken gemaakt mogen worden over premiekorting en dat de individuele verzekeraar hier altijd zijn eigen afweging in maakt. In het algemeen zijn de marges van het branddeel in inboedel- en opstalverzekering in relatie tot de totale kosten echter zeer laag zodat een eventuele premiekorting bij extra brandveiligheidsmaatregelen zodanig marginaal is dat dit geen stimulans zal zijn voor het nemen van de maatregelen. De administratieve verwerkingskosten zullen bovendien het te behalen premievoordeel overstijgen. Het is dan ook niet aannemelijk dat veel verzekeraars hun klanten een premiekorting zullen aanbieden. Het meest kansrijk wordt geacht als meerdere veiligheidsaspecten in één keer worden meegenomen bij een woningcheck. Op deze manier worden de bewoners zo weinig mogelijk aan allerlei inspecties onderworpen, terwijl de administratieve kosten verlaagd, en daarmee de aantrekkelijkheid verhoogd wordt. Te denken valt aan een combinatie met inbraak, waar nu bijvoorbeeld het Politie Keurmerk Veilig Wonen voor bestaat. Maar ook kan de cv-installateur bij zijn jaarlijkse controle, voor een meerprijs, naar andere aspecten kijken zoals brandrisico's bij de elektra-installatie. Specifiek hiervoor hebben het Verbond van Verzekeraars en Uneto VNI recentelijk een nieuwe beoordelingsmethodiek opgesteld⁶. Brandweer Nederland en het Verbond van Verzekeraars wijzen voornamelijk op het belang van bewustwording bij de doelgroep voor het nemen van brandveiligheidsmaatregelen en periodieke keuring van de woning.

Naast bovenstaand acties blijf ik de bestaande voorlichtingscampagnes op het gebied van brandveiligheid financieel ondersteunen en zal ik de voortgang van de maatregelen bespreken in het platform Brandveiligheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,
S.A. Blok

⁶ <https://www.verzekeraars.nl/actueel/nieuwsberichten/Paginas/Nieuwe-methodiek-voor-brandinspectie-zorgt-voor-duidelijkheid.aspx>