

Vergaderjaar 2018–2019

32 757

Bouwbesluit

24 170

Gehandicaptenbeleid

Nr. 154

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 juni 2019

Op 18 januari 2018 heb ik u in het kader van de implementatie van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een beperking (hierna het VN Verdrag) het Actieplan Toegankelijkheid voor de bouw toegestuurd. Met dit actieplan is uitvoering gegeven aan de motie Volp¹ en een beweging in gang gezet om tot verbetering te komen van de fysiek-bouwkundige toegankelijkheid van woningen en gebouwen.

Met deze brief informeer ik u over een tweetal in het kader van het actieplan uitgevoerde onderzoeken² en mijn voornemens op basis daarvan met betrekking tot aanpassing van de bouwregelgeving. Ook breng ik u in herinnering mijn voornemens met betrekking tot het verplichten van een buitenruimte bij de woonfunctie met zorg, waarover ik u op 3 juli 2018³ heb geïnformeerd.⁴

Het actieplan maakt onderdeel uit van het kabinetsprogramma «Onbeperkt Meedoen!» waarvoor de Minister van VWS coördinerend bewindspersoon is. Het actieplan is met een groot aantal partijen en organisaties opgesteld. Goede toegankelijkheid vraagt immers niet alleen iets van overheden, maar van de gehele ontwikkel- en bouwkolom, van ontwerp tot oplevering van een gebouw, van opdrachtgevers en bouwweigenaren, en ook van de mensen met een beperking zelf en de organisaties die hen vertegenwoordigen.

Onderzoek naar knelpunten en oplossingen in de praktijk

Om beter inzicht te krijgen in de door mensen met een beperking in de praktijk meest ervaren knelpunten bij het gebruik van woningen en publieke gebouwen en de mogelijke oplossingen (inclusief kosten) om die

¹ Motie Volp Kamerstuk 24 170, nr. 155

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 28 325, nr. 174

⁴ Kamerstuk 33 118, nr. 118

knelpunten weg te nemen, heb ik Rigo in 2018 de opdracht gegeven om hier onderzoek naar te doen. Uit het onderzoek blijkt dat mensen met een beperking in een groot deel van de woningvoorraad knelpunten op het gebied van de fysieke toegankelijkheid ervaren. Dit geldt niet alleen voor de eigen woning, maar vaker nog voor woningen en publieke gebouwen waar men op bezoek gaat. Met betrekking tot eengezinswoningen (66% van de woningvoorraad in Nederland) concentreert de problematiek zich vooral op hoge drempels naar de buitenruimte (balkon en tuin) en drempels binnenhuis waarbij de drempel naar de badkamer wordt genoemd als een bijzonder aandachtspunt. Uit het onderzoek blijkt dat veel knelpunten door mensen zelf worden opgelost door middel van bijvoorbeeld drempelhulpen of kleine verbouwingen. Bij drempels kan dat volgens het rapport relatief makkelijk en goedkoop, omdat de markt hiervoor verschillende eenvoudige oplossingen biedt. Voor de bestaande bouw bestaan ook eenvoudige oplossingen voor bijvoorbeeld het ophogen van het balkon. In het rapport van Rigo komt verder naar voren dat zowel mensen met visuele als fysieke beperkingen knelpunten ervaren met trappen. Het gaat dan om treden die te kort of juist te lang zijn, onlogische leuning, dichte trappen en het ontbreken van zichtbare en voelbare trapmarkeringen. Aandacht hiervoor in de ontwerpfase is volgens de onderzoekers een belangrijk aandachtspunt. Rigo geeft aan dat soms relatief eenvoudige oplossingen mogelijk zijn, zoals het aanbrengen van een logische trapleuning, duidelijke markeringen en goede verlichting. Anderzijds komt uit het rapport naar voren dat uniformiteit in de maatvoering een belangrijk aandachtspunt is. Opgemerkt wordt dat er door de verscheidenheid aan bouwstijlen grote verschillen zijn tussen trappen, hetgeen leidt tot onvoorspelbaarheid. Met name voor mensen met een visuele beperking levert dit een belangrijk knelpunt op, maar ook voor veel andere mensen kan dit een belangrijk knelpunt zijn, zeker wanneer de vergrijzing hierbij in ogenschouw wordt genomen.

Behalve naar mensen met een fysieke en/of visuele beperking is in het onderzoek ook gekeken naar de groepen mensen met een auditieve beperking, psychische aandoening, verstandelijke beperking en mensen met niet-aangeboren hersenletsel. Voor mensen met alleen een auditieve beperking geldt dat zij geen knelpunten ervaren op het gebied van de fysiek-bouwkundige toegankelijkheid. Knelpunten die deze mensen ervaren zijn volgens het rapport vaak communicatief van aard en kunnen voor een deel worden opgelost door technische hulpmiddelen zoals wek- en waarschuwingssystemen die aangesloten zijn op de deurbel, de telefoon en het brandalarm in huis. Ook voor mensen met een psychische aandoening, verstandelijk beperking en mensen met niet-aangeboren hersenletsel geldt dat wanneer zij ook een fysieke of visuele beperking hebben, zij ook met name knelpunten ervaren met drempels en trappen. Het onderzoek laat ook zien dat er voor deze groep mensen een aantal aanvullende aandachtspunten is waar rekening mee gehouden kan worden bij de bouw en inrichting van woningen en gebouwen. Vaak gaat het om zeer specifieke zaken, zoals het realiseren van een prikkelarme omgeving (bij mensen met een vorm van autisme). Volgens de onderzoekers zijn deze zaken echter lastig toe te passen in de gehele gebouwde omgeving, maar het belang van bewustzijn hierover bij nieuwbouw wordt door de onderzoekers wel benadrukt. Uit het onderzoek blijkt verder dat er bij deze groep mensen behoefte is aan lokale initiatieven met woonvormen waar men gemeenschappelijk of apart kleinschalig kan wonen.

Verder blijkt uit het onderzoek dat voor alle groepen mensen met een beperking (maar dit geldt ook voor mensen zonder beperking) goede aanduidingen (way-finding) een belangrijk aandachtspunt is. Het gaat dan om verschillende zaken zoals bediening van liften, waaronder goed

voelbare (braille en/of reliëf) informatie op bedieningspanelen en auditieve informatie over het traject van de lift, goed leesbare bebording van bestemmingen en bewegwijzering, goede verlichting, etc. Het gaat verder ook om het vinden van de weg naar bijvoorbeeld een openbaar toilet dat goed toegankelijk is. In het onderzoek wordt aangegeven dat hiervoor vaak relatief eenvoudige oplossingen mogelijk zijn, zoals het plaatsen van duidelijke markeringen, route-aanduidingen en goede verlichting. Het onderzoeksrapport van Rigo bied ik u met deze brief aan.

Contra-expertise extra toegankelijkheidseisen nieuwbouwappartementen met een gebruiksoppervlakte van meer dan 70 m²

In 2013 heeft Rigo in opdracht van BZK onderzoek gedaan naar extra eisen die in het Bouwbesluit zouden kunnen worden opgenomen om de toegankelijkheid voor mensen met een beperking te verbeteren. Het betrof specifiek onderzoek⁵ voor nieuwbouw van appartementen (met gebruiksoppervlakte vanaf 70 m²) en de publieke toegankelijkheid van gebouwen. In dit onderzoek concludeerde Rigo dat de door de CG-Raad (inmiddels leder(in)) voorgestelde extra toegankelijkheidseisen⁶ voor deze nieuwbouwappartementen leiden tot extra kosten maar dat deze na drie jaar zullen wegvallen door standaardisatie. Door mijn ambtsvoorganger is vervolgens in 2014⁷ na een advies van het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB) en een gesprek met leder(in) besloten om in het Bouwbesluit 2012 alleen aanvullende eisen op te nemen voor publiek toegankelijke gebouwen. In het Algemeen Overleg Bouwregelgeving van 22 februari 2018 heb ik u toegezegd nogmaals te kijken naar de uitkomsten van het toenmalige Rigo onderzoek voor wat betreft de haalbaarheid van de daarin genoemde extra toegankelijkheidseisen voor nieuwbouwappartementen. Met betrekking tot de kosten heb ik vervolgens een contra-expertise laten uitvoeren op het onderzoek van Rigo uit 2013. Deze contra-expertise door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) doe ik u hierbij toekomen.

Belangrijkste conclusie in deze contra-expertise is dat het EIB zich niet geheel herkent in de conclusies van Rigo uit 2013. Daarbij stelt het EIB ook vast dat de in 2013 onderzochte extra toegankelijkheidseisen verdergaand zijn dan de normen zoals opgenomen in het handboek Toegankelijkheid dat door cliëntenorganisaties zelf is opgesteld en in de praktijk vaak wordt gehanteerd door partijen die toegankelijk willen bouwen. EIB geeft aan zich niet te kunnen vinden in de conclusie van Rigo dat meerkosten voor aanpassing van balkon en liften in de toekomst zullen wegvallen als gevolg van standaardisatie en schaalvoordelen. Het EIB verwacht op basis van gevoerde gesprekken dat de kosten voor deze extra eisen voorlopig hetzelfde zullen blijven. Met betrekking tot de indeling van appartementen merkt het EIB (op basis van analyse van 7 projecten met 18 woningtypen) op dat de meeste appartementen aan de voorgestelde extra eisen kunnen voldoen binnen de bestaande buitenmaten van het appartement. Maar ook dat deze extra eisen ruimteverlies elders in het appartement opleveren. Het gaat hier om gemiddeld 1,3 m² die dan anders wordt benut. Dit ruimteverlies gaat ten koste van bijvoorbeeld de woonkamer, de (extra) slaapkamer en de situering van deuren in de woning. De conclusie van Rigo dat de extra kosten door een andere indeling van het

⁵ Rigo, «Toegankelijk, bezoekbaar, aanpasbaar, Effecten van eisen voor nieuwbouw in het Bouwbesluit, december 2013

⁶ De eisen zijn geformuleerd door de CG-Raad en betreffen de toegankelijkheid via de lift van het appartement en de bergruimte, drempelvrije verkeersruimten van ten minste 1,2 meter breed, tenminste twee verblijfsruimten van 3 x 4,2m, een toiletruimte van tenminste 0,9 x 1,2m, een badruimte van tenminste 1,7m breed en een oppervlakte van 4,6m².

⁷ Kamerstuk 32 757, nr. 100

appartement als gevolg van extra toegankelijkheidseisen nihil zijn, wordt wel door het EIB bevestigd. De slotconclusie van Rigo in 2013 dat de kosten en baten van de extra toegankelijkheidseisen tegenover elkaar wegvallen, wordt door het EIB echter niet gedeeld. EIB constateert juist dat aanpassingen op basis van deze extra toegankelijkheidseisen leiden tot een inkomstenderving c.q. waardedaling van de woningen en in de periode tot 2040 een negatieve baat zullen opleveren van 1 miljard euro. Volgens EIB leveren de extra toegankelijkheidseisen namelijk voor slechts een minderheid van de gebruikers een baat op die positief is te waarderen. Een veel groter deel van de huishoudens zal volgens EIB de andere woningindeling als een negatieve baat waarderen, omdat die ten koste gaat van andere – voor hen belangrijkere – ruimten in de woning. Dit zal zich vertalen in minder verkoop- of verhuuropbrengsten.

Conclusies

Naar aanleiding van het onderzoek van Rigo naar de knelpunten die mensen met een beperking het meest ervaren zal ik een aantal extra toegankelijkheidseisen in de bouwregelgeving opnemen. Over de nadere uitwerking en uitvoering van deze maatregelen zal ik in overleg treden met de sector. Dit betreft de volgende aanpassingen:

- 1) Met betrekking tot nieuwbouwwoningen wordt er op dit moment aan de bouwregelgeving voldaan wanneer een woning ten minste één (toegankelijke) toegang met een maximale drempel van 20 millimeter heeft. Deze toegang mag zowel gesitueerd zijn aan de voorkant als aan de achterkant van de woning. Goede toegang tot een woning of naar een buitenruimte behoort mijns inziens tot de basisbehoefte van iedereen. Ik zal daarom in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) de 20 millimeter eis van toepassing verklaren op alle toegangen van een woning. Voor wat betreft de toegang tot balkons zal ik nog eerst een onderzoek uitvoeren om na te gaan of deze eis wel in alle gevallen praktisch uitvoerbaar is.
- 2) Daarnaast zal ik in de bouwregelgeving voor alle nieuwe publiek toegankelijke gebouwen voorschrijven dat in ieder geval voor de hoofdtoegang van het gebouw geldt dat de drempel maximaal 20 millimeter is. Deze eis geldt nu al voor de grotere gebouwen, maar gaat straks dan ook gelden voor bijvoorbeeld kleine winkels en restaurants.
- 3) Met betrekking tot nieuwe voor publiek toegankelijke gebouwen zal ik aanvullende eisen in de bouwregelgeving opnemen voor trappen zodat deze gebouwen ook voor mensen met een visuele en fysieke beperking beter toegankelijk zijn. Dit betreft onder andere de eigenschappen van de trapleuning (doorlopend over de lengte van de aantrede aan begin en einde van de trapsteek), correct aangebrachte markeringen en meer uniformiteit in trapontwerpen. Op deze manier komt er zowel voor ontwerpers als opdrachtgevers meer duidelijkheid met betrekking tot het ontwerpen en bouwen van een goed toegankelijke trap.

De conclusies van het door het EIB uitgevoerde contra-expertise op de aanbevelingen van het Rigo onderzoek uit 2013 naar extra toegankelijkheidseisen voor nieuwbouwappartementen met een gebruiksoppervlakte van meer dan 70 m², leiden voor mij tot de conclusie dat ik vanwege de forse negatieve baten de voorgestelde toegankelijkheidseisen niet in de bouwregelgeving zal opnemen.

Voor wat betreft de behoefte aan verschillende vormen van toegankelijk wonen, bijvoorbeeld voor mensen met autisme, is het van belang dat gemeenten hier in hun woon(zorg)visie aandacht aan besteden. In prestatieafspraken met corporaties en huurdersorganisaties kunnen

afspraken hierover dan verder vastgelegd worden⁸. Dit met inbreng vanuit de zorgverleners met expertise over specifieke woonbehoeften (prikkelarme woonomgeving voor mensen met autisme, kleinschalige geclusterde woonvormen met begeleiding, aanpassingen in woningen etc.). In prestatieafspraken is met regelmaat aandacht voor toegankelijkheid, maar doorgaans betreft dat de bouw van zogenaamde nultreden-woningen. Om beter zicht te krijgen op de variërende behoefte aan toegankelijkheid en het daarop af te stemmen aanbod, sluit ik onder andere aan bij onderzoek dat het RIVM uitvoert. Hierbij zal ik ook gebruikmaken van nadere analyses van recente prestatieafspraken. Op basis daarvan zal ik dan met vertegenwoordigers van lokale partijen (VNG, Aedes en Woonbond) bespreken hoe behoefte en aanbod beter in woon(zorg)visies aan de orde kunnen komen en afspraken hierover vastgelegd kunnen worden in prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties en huurdersorganisaties. Dit zal ik mede in overleg met zorgverleners doen.

Tenslotte

Tot slot merk ik op dat er in opdracht van het Ministerie van BZK in samenwerking met bij het actieplan betrokken partijen door Rigo verkennend onderzoek wordt uitgevoerd naar de mogelijkheid om een eenduidige richtlijn te ontwikkelen voor toegankelijk (ver)bouwen. Een vrijwillige richtlijn die door meerdere partijen in het ontwikkel- en bouwproces kan worden gebruikt. Dit onderzoek is op dit moment echter nog niet afgerond. Later dit jaar zal ik u over de uitkomsten van dit verkennend onderzoek en de naar aanleiding daarvan met betrokken partijen gemaakte afspraken informeren. Ik zal u dan ook informeren over de stand van zaken van andere in het kader van het actieplan Toegankelijkheid voor de bouw gestarte en uitgevoerde acties.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁸ Motie van de leden Smeulders en Van Eijs met Kamerstuk 32 847, nr. 413