

Vergaderjaar 2021–2022

28 325

Bouwregelgeving

Nr. 237

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VOLKSHUISVESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2022

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitvoering van diverse toezeggingen en acties op het terrein van brand- en constructieve veiligheid van gebouwen.

Brandveiligheid gevels

Mijn ambtsvoorganger heeft in de brief van 29 oktober 2021 (Kamerstuk 28 325, nr. 224) toegezegd uw Kamer verder te informeren over de uitvoering van de aanbevelingen van de Adviescommissie Toepassing en Gelijkwaardigheid Bouwvoorschriften (ATGB) in relatie tot de brand bij de Londense Grenfell Tower (Kamerstuk 28 325, nr. 213).

Kwaliteitsborging en kennisoverdracht

De ATGB heeft aanbevolen om voor nieuwbouw een protocol op te stellen voor een meer systematische kwaliteitsborging van de brandveiligheid van gevels. In opdracht van mij is daarvoor het Borgingsprotocol brandveiligheid gevels¹ opgesteld. Dit protocol is opgesteld door de adviesbureaus Nieman en DGMR in samenspraak met Bouwend Nederland en de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN). Het protocol is zowel te gebruiken door het bevoegd gezag als door bouwende- en ontwerpende partijen. Met het protocol kan de brandveiligheid van een gevel in iedere fase van het bouwproces worden beoordeeld, van ontwerp tot en met oplevering. De ATGB heeft verder aanbevolen initiatieven te stimuleren om het kennisniveau van zowel de ontwerpende, toeleverende, uitvoerende als de toezichthoudende partijen te verbeteren. In opvolging daarvan heb ik subsidie gegeven aan het normalisatie-instituut NEN voor landelijke studiedagen en het ontwikkelen van een digitaal kennisplatform over de brandveiligheid van gevels

¹ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/01/17/borgingsprotocol-brandveiligheid-gevels.

aansluitend op onder andere het genoemde protocol. Er blijkt veel belangstelling te zijn voor deze activiteiten van NEN. Aan de laatste studiedag (webinar) op 2 november 2021 hebben circa 500 deelnemers deelgenomen. Daarnaast heb ik, overeenkomstig een aanbeveling van de ATGB, aan NEN opdracht gegeven om de NEN-norm 6068 voor de bepaling van brandoverslag toegankelijker te maken voor de bouwpraktijk in de vorm van een Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR).

Onderzoeksrapporten

De ATGB heeft verder aanbevolen een aantal onderzoeken uit te voeren naar aanleiding van de Grenfell Tower brand. Over het onderzoek door DGMR naar risicovolle gevels heeft mijn ambtsvoorgang u reeds geïnformeerd in de genoemde brief van 29 oktober 2021. De overige onderzoeken worden uiterlijk in april afgerond. Het gaat daarbij om een DGMR-onderzoek naar de brandwerendheid van gevels en drie onderzoeken van het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV)² naar rookverspreiding, stay-put³ en droge blusleidingen in woongebouwen. Vervolgens zal de ATGB uitgaande van de onderzoeksrapporten een advies aan mij uitbrengen over de aanpassing van de bouwregelgeving. Dit advies zal ook een nadere invulling geven aan het eerdere advies van de ATGB om de brandklasse aan te scherpen van hoge gebouwen waarin wordt geslapen, waarover u eveneens door mijn ambtsvoorganger op 29 oktober 2021 bent geïnformeerd. In het kader van de aanpassing van de brandklasse wordt (eveneens een ATGB-aanbeveling) door NEN gewerkt aan een NPR voor geveltestmethoden. Een wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) voor de aanpassing van de brandklasse van gevels verwacht ik in het najaar aan uw Kamer te kunnen voorleggen ter voorhang.

Reactie flatbrand Arnhem

In mijn brief van 11 februari 2022 (Kamerstuk 28 325, nr. 236) heb ik uw Kamer mijn reactie toegestuurd aan de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) op zijn rapport «Fatale Flatbrand in Arnhem – Lessen voor brandveiligheid». In mijn reactie aan de OvV benoem ik verschillende acties die invulling geven aan de twee aan mij gerichte aanbevelingen van de OvV. Momenteel werk ik aan de uitvoering van deze acties.

Aan de verbetering van de brandveiligheid van woongebouwen in de gebruiksfase zal primair door de gebouweigenaren zelf invulling moeten worden gegeven. In lijn met mijn reactie aan de OvV wil ik de eigenaren daarbij wel (laten) ondersteunen. Ik heb daarbij een rol weggelegd voor het NIPV dat inhoudsdeskundigen, gedragswetenschappers en onderwijsdeskundigen heeft met veel kennis op het gebied van brandveiligheid. In mei vindt een eerste bijeenkomst plaats tussen het NIPV en de vertegenwoordigende organisaties⁴ van gebouweigenaren. Doel van deze bijeenkomst is om te inventariseren hoe de ondersteuning vanuit NIPV vorm kan krijgen. Het NIPV heb ik verder gevraagd met een herijking te komen van de enkele vluchtroute. Dit zal vooral betrekking hebben op nieuw te bouwen woongebouwen en staat los van de ondersteuning aan gebouweigenaren. Het NIPV werkt momenteel aan de voorbereidingen en start na de zomer met de herijking.

² Dit is de nieuwe naam van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV).

³ Dit betreft de randvoorwaarden waarbij bewoners bij brand veilig in woning kunnen blijven en niet hoeven te vluchten bij brand.

⁴ Aedes, Vereniging Eigen Huis, Vastgoed Belang, Kences, VvE Belang, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vestgoed en Branchevereniging VvE Beheerders.

Ik ga binnenkort ook verder in gesprek met gemeenten om met hen te bepalen wat extra nodig is, om de aandacht voor het toezicht op de brandveiligheid van woongebouwen te verhogen. Zoals ook uit het OvV-rapport naar voren komt wordt er over het algemeen beperkt toezicht gehouden door gemeenten op de brandveiligheid van woongebouwen in de gebruiksfase. Vanuit het algemeen belang kan dit risicovolle situaties met zich meebrengen.

Het is wettelijk gezien voorbehouden aan iedere gemeente om te bepalen hoe en in welke mate toezicht wordt gehouden op de bestaande bouw. Gemeenten leggen dit vast in hun handhavingsplannen en de gemeenteraad kan hierop burgemeester en wethouders aanspreken. Van belang hierbij is ook dat het primair aan gebouweigenaren en gebruikers is om de regelgeving na te leven. Dit laat onverlet dat extern gemeentelijk toezicht kan bijdragen aan een betere naleving. Ik vind het daarom van belang dat gemeenten bij het opstellen van hun toezicht- en handhavingsplannen een goede afweging maken bij de prioritering van hun toezicht in relatie tot de brandveiligheid van woongebouwen in de gebruiksfase.

Ten slotte verwacht ik dit najaar een wijziging van het Bbl met een aanscherping van de gebruikseisen van vluchtroutes aan uw Kamer te kunnen voorleggen ter voorhang.

Brand Hoofddorp

Op 18 november 2021 heeft mijn ambtsvoorganger vragen beantwoord van de leden Michon-Derkzen en Koerhuis (beiden VVD) over een dakbrand in Hoofddorp met zonnepanelen. Hierbij is toegezegd dat uw Kamer nog op de hoogte zou worden gesteld van de uitkomsten van het onderzoek van het Team Brandonderzoek naar deze brand (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 284). De Brandweer Kennemerland heeft mij geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek. De brand is volgens de brandweer zeer waarschijnlijk ontstaan doordat de verbindingen (connectoren) van de elektrische bedrading onder de zonnepanelen niet goed in elkaar waren geschoven. De betreffende woningen met zonnepanelen in Hoofddorp zijn in 2019 gebouwd. Ik constateer dat deze brand past binnen de bevindingen van het eerdere TNO-onderzoek naar branden met zonnepanelen uit 2019 waarover uw Kamer toen is geïnformeerd (Kamerstuk 32 757, nr. 152). Uit dit TNO-onderzoek bleek dat de (incidentele) branden met zonnepanelen veelal te maken hadden met de verkeerde toepassing van de connectoren. Door de installatiebranche is hierna ingezet op een betere kwaliteitsborging van de montage van zonnepanelen ter voorkoming van een brand zoals heeft plaatsgevonden in Hoofddorp.

Onderzoek breedplaatvloeren

Mijn ambtsvoorganger heeft bij het Commissiedebat Bouwregelgeving d.d. 11 november 2021 (Kamerstuk 28 325, nr. 233) toegezegd uw Kamer te informeren over het TNO-onderzoek naar breedplaatvloeren en de invulling van de onderzoeksplicht.

TNO-onderzoek

In april 2020 is een onderzoeksplicht⁵ ingesteld voor gebouwen met breedplaatvloeren. Aanleiding hiervoor was de instorting van de parkeergarage Eindhoven Airport in 2017 en het vervolgens opgestelde stappenplan met rekenregels voor de beoordeling van gebouwen met

⁵ Stcrt. 2020, nr. 21238.

soortgelijke vloerconstructies in 2019⁶. De onderzoeksplicht is voornamelijk beperkt tot gebouwen waarbij de gevolgen van een eventuele instorting het grootst zijn, zoals gebouwen hoger dan 70 meter en gebouwen met verminderd zelfredzame personen. Het betreft gebouwen uit de zogenaamde gevolgklasse CC3 conform de norm NEN 8700 die in het Bouwbesluit 2012 geldt voor de constructieve veiligheid van bestaande gebouwen. TNO heeft een methode ontwikkeld voor een beoordeling van de betrouwbaarheid van bestaande breedplaatvloeren. Deze kan worden ingezet om een uitspraak te doen over de betrouwbaarheid van de bestaande voorraad breedplaatvloeren in Nederland in de lagere gevolgklasse CC2. Het TNO-onderzoeksvoorstel daarvoor is 1 oktober 2020 aan uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 32 757, nr. 173). Door de complexiteit van het onderzoek en capaciteitsproblemen is dit onderzoek vertraagd. TNO heeft bij het onderzoek alle relevante beschikbare informatie beschouwd waaronder de in de praktijk bewezen sterkte van breedplaatvloeren en het doorstaan van eerder uitgevoerde proefbelastingen. Ook is aanvullend experimenteel laboratoriumonderzoek uitgevoerd. Met een voor dit onderzoek ontwikkelde probabilistische beoordelingsmethode heeft TNO vervolgens al deze informatie op een verantwoorde wijze kunnen meenemen bij het toetsen van de vloeren aan de in NEN 8700 vereiste betrouwbaarheid. Door TNO wordt thans de laatste hand gelegd aan het onderzoeksrapport dat naar verwachting op 19 april wordt gepubliceerd. Vooruitlopend kan ik u al informeren dat het TNO-onderzoek, zoals was beoogd, geresulteerd heeft in het mogelijk kunnen inperken van de opgave voor de beoordeling van CC2-gebouwen. Onder bepaalde voorwaarden en uitgangspunten voldoen vloeren met een beperkte en middelgrote overspanning zonder dat nader onderzoek nodig is. Het onderzoeksrapport is niet bedoeld om direct in de praktijk te worden toegepast. Als schakel tussen dit rapport en de praktijk wordt nog een stappenplan ontwikkeld. Dit stappenplan kan vervolgens worden gebruikt voor een in de bouwregelgeving nader uit te werken verdere onderzoeksplicht voor gebouwen in gevolgklasse CC2. Over zowel het stappenplan als de nadere onderzoeksplicht vindt nog afstemming plaats met de klankbordgroep⁷ die vanaf 2017 betrokken is geweest bij aanpak van de breedplaatvloeren. Ik verwacht u hierover voor het zomerreces nader te kunnen informeren.

Monitoring onderzoeksplicht

De voortgang van de bestaande onderzoeksplicht voor gebouwen met breedplaatvloeren in gevolgklasse CC3 is onderzocht⁸. Hierbij is een enquête uitgevoerd onder de 87 grootste gemeenten⁹. De betreffende (grote) gebouwen in CC3 zullen namelijk in het algemeen te vinden zijn in de grotere gemeenten. De onderzoeksplicht is gericht aan de gebouweigenaren, maar aan alle gemeenten is eerder verzocht de betreffende gebouwen te inventariseren en vervolgens toe te zien dat de eigenaren deze gebouwen laten beoordelen en waar nodig maatregelen nemen om te veiligheid te waarborgen. De wijze waarop gemeente dit konden doen was in samenspraak met de Vereniging Bouw- en woningtoezicht Nederland VBWTN vastgelegd in een protocol. Uit het onderzoek volgt het volgende beeld van de voortgang van de onderzoeksplicht. Van de 87 benaderde gemeenten hebben 73 gemeenten de enquête ingevuld en

⁶ www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/beoordeling-gebouwen-met-breedplaatvloeren.

⁷ De klankbordgroep bestaat uit o.a. Bouwend Nederland, VNconstructeurs, Betonhuis, Vereniging Bouw- en woningtoezicht Nederland, Rijksvastgoedbedrijf, TNO, Adviesbureau Hageman.

⁸ www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/02/28/onderzoek-inventarisatie-breedplaatvloeren.

⁹ De G4, G40, M50 gemeenten volgens VNG.

69 gemeenten daarvan hebben de inventarisatie afgerond. Bij 31 van de 69 gemeenten zijn uiteindelijk geen gebouwen gevonden die onder de onderzoeksplicht vallen. Bij de overige 38 gemeenten zijn van 477 gebouwen onderzoeksrapporten beoordeeld en van 196 gebouwen (bij 16 gemeenten) is een onderzoeksrapport opgevraagd maar nog niet ontvangen. Van de 447 beoordeelde gebouwen voldoen er 420 aan de rekenregels en 27 niet. Bij de gebouwen die niet aan de rekenregels voldoen zijn acties uitgevoerd of lopen er nog acties. Het gaat hier om aanvullende risicobeoordelingen, proefbelastingen of versterkingen. Bij 3 gebouwen is er tot nu toe een proefbelasting uitgevoerd met een gunstige uitkomst en 8 gebouwen zijn al versterkt.

Ik constateer uit dit onderzoek dat gemeenten en gebouweigenaren in het algemeen invulling geven aan de onderzoeksplicht. Ik vind dit een goede zaak en ga ervan uit dat de gemeenten dit ook verder goed oppakken en afronden. Het toezicht op de constructieve veiligheid van gebouwen is de taak van de gemeente en verdient jaarlijks een plek in het toezichts- en handavingsplan van gemeenten. De gemeenteraad kan het College van burgemeester en Wethouders als bevoegd gezag daarop aanspreken.

Periodieke beoordeling constructieve veiligheid grote publieksgebouwen

Mijn ambtsvoorganger heeft bij het Commissiedebat Bouwregelgeving d.d. 11 november 2021 (Kamerstuk 28 325, nr. 233) toegezegd dat uw Kamer 2022 een ontwerpbesluit in het kader van de voorhangprocedure ontvangt met daarin een verplichting opgenomen voor een periodieke beoordeling van de constructieve veiligheid van grote publieksgebouwen. Het betreft de opvolging van de aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport over het gedeeltelijk in storten van het dak van AZ-stadion (Kamerstuk 28 325, nr. 222). De betreffende wijziging van het Besluit Bouwwerk Leefomgeving (Bbl) heb ik recent als voorstel gepubliceerd in het kader van de publieke internetconsultatie. Na afronding van de consultatie en de binnengekomen reactie verwacht ik deze wijziging van het Bbl nog voor het zomerreces ter voorhang aan Uw Kamer te kunnen voorleggen. Daarnaast werk ik aan een verdere uitwerking van deze wettelijke verplichting in de Omgevingsregeling (Or) met daarin onder andere de wijze waarop de periodieke beoordeling moet worden uitgevoerd. In opdracht van mij werkt het normalisatie-instituut NEN daartoe aan een zogenaamd NTA-document in afstemming met alle relevante partijen zoals het gemeentelijk bouw- en woningtoezicht, eigenaren van grote publieke gebouwen en deskundigen op het gebied van constructieve veiligheid. In juni 2022 zal naar verwachting een definitief concept beschikbaar van deze NTA zijn voor een publieke commentaarronde. Verwachting is dat de regelgeving (zowel het besluit als de regeling) vervolgens begin 2023 kan worden gepubliceerd.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge