

Vergaderjaar 2018–2019

32 757

Bouwbesluit

32 847

Integrale visie op de woningmarkt

Nr. 151

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 januari 2019

In het Algemeen Overleg op 7 maart 2018 (Kamerstuk 28 325, nr. 172) heb ik de Tweede Kamer toegezegd de Kamer te informeren over de stand van zaken van de uitvoering van diverse toezeggingen op het terrein van brandveiligheid ouderen. Via deze brief doe ik dit mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Medische Zorg en Sport. Bij deze reageer ik ook op de door uw kamer aangenomen gewijzigde motie van de leden Ronnes (CDA) en Krol (50Plus) over brand- en vluchtveiligheid van seniorencomplexen van 10 april 2018¹ en op de motie van het lid Krol (50Plus) van 12 november 2018² over vluchtroutes in gebouwen die zijn afgestemd op minder-zelfredzamen.

In deze brief ga ik eerst in op de brandveiligheid van woongebouwen en daarna op de brandveiligheid binnen de eigen woning. Hoewel niet specifiek betrekking hebbend op de brandveiligheid van ouderen ga ik ook in op de op 10 april 2018 aangenomen motie van de Kamerleden Krol (50Plus), Beckerman (SP) en Kröger (GL) waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of koolmonoxidemelders verplicht gesteld kunnen worden bij nieuwbouw en renovatie³.

Brandveiligheid van woongebouwen

Zelfsluitende woningtoegangsdeuren en zwaardere rookdoorgangseisen

Bij brand in een woongebouw komt het veelvuldig voor dat mensen bij het vluchten uit de woning in paniek de voordeur open laten staan waardoor rook zich verder kan verspreiden naar gezamenlijke vluchtroutes. In opdracht van het Ministerie van BZK heeft Nieman Raadgevende Ingenieurs B.V. onderzoek gedaan naar het effect van zelfsluitende

¹ Kamerstuk 32 847, nr. 358; Handelingen II 2017/18, nr. 71, item 22

² Kamerstuk 35 000 VII, nr. 70

³ Kamerstuk 32 847, nr. 357; Handelingen II 2017/18, nr. 71, item 22

deuren op het rookvrij houden van vluchtroutes. Conform de aanbeveling in het onderzoeksrapport⁴ ben ik voornemens de eis om woningtoegangsdeuren van woongebouwen met inpandige gangen te voorzien van drangers op te nemen in de bouwregelgeving. Deze aanscherping wordt opgenomen als nieuwbouweis, maar kan via het aanschrijfinstrumentarium van de Woningwet in specifieke gevallen doorwerken naar bestaande woongebouwen. Naar aanleiding van een verzoek van Uw Kamer in het Algemeen Overleg op 22 februari 2018⁵ over bouwregelgeving en energiebesparing heb ik onderzocht of deze eis ook eerder dan via het Besluit Bouwwerken Leefomgeving (Bbl) in werking zou kunnen treden. Dat is het geval: ik ben voornemens deze eis voor zelfsluitende woningtoegangsdeuren op te nemen in het huidige Bouwbesluit 2012. Deze wijziging zal ik via de voorhangprocedure in het voorjaar van 2019 aan Uw Kamer voorleggen.

In de Kamerbrief van 24 augustus 2016⁶ is aangegeven dat in het toekomstige Bbl zwaardere rookdoorgangseisen zijn opgenomen voor nieuwe gebouwen die zijn gebaseerd op nieuwe Europese productclassificering voor rookdoorgang. Ik kan deze nieuwe eisen nog niet opnemen in het Bouwbesluit 2012, omdat eerst een NEN-norm aangepast moet worden om deze Europese classificering te kunnen toepassen binnen de systematiek van de bouwregelgeving.

Maatwerkvoorschrift

Mensen kunnen te maken hebben met een dusdanig grote variatie aan mentale en/of fysieke beperkingen dat het ondoenlijk is om voor dergelijke specifieke gevallen bouwvoorschriften in de landelijke regelgeving op te nemen. Burgemeester en wethouders kunnen met een maatwerk-aanpak in het concrete geval, op grond van artikel 13 van de Woningwet, wel hogere eisen stellen aan een specifiek bestaand woongebouw als de samenstelling van de bewoners dit noodzakelijk maakt. In een wijziging van het Bouwbesluit 2012, die ik eveneens in het voorjaar van 2019 via de voorhangprocedure aan uw Kamer voorleg, wordt verduidelijkt hoe een aanschrijving op grond van artikel 13 Woningwet een rol kan spelen bij verbouw van een woongebouw. Verduidelijkt wordt dat als een aanschrijving reeds gedaan is voor het moment van de vergunningaanvraag, de aanschrijving geldt als het verbouwniveau waaraan voldaan moet worden in de vergunningaanvraag. In het stelsel van de Omgevingswet is artikel 13 van de Woningwet inhoudelijk in het Bbl overgenomen. De verduidelijking bij verbouw zal aanvullend ook in het Bbl worden opgenomen.

Woonfunctie voor zorg en onderzoek gebruiksfunctie voor seniorenwoningen

In reactie op de door uw kamer aangenomen motie van de leden Ronnes (CDA) en Krol (50Plus) over brand- en vluchtveiligheid van seniorencomplexen van 10 april 2018 laat ik momenteel door Arcadis onderzoek doen naar de mogelijkheid van een nieuwe gebruiksfunctie voor seniorenwoningen in het Bouwbesluit 2012 en Bbl. Ik verwacht in het eerste kwartaal van 2019 de uitkomsten van dit onderzoek. De motie heeft betrekking op een verbijzondering van de reguliere woonfunctie omdat senioren langer in reguliere woonfuncties blijven wonen. Naast de reguliere woonfunctie kent het Bouwbesluit al de woonfunctie voor zorg. Bij deze woonfunctie is

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/12/onderzoeksrapport-verbetering-vluchtveiligheid-corridor-ontsluiting-door-rookbeheersing>

⁵ Verslag Algemeen Overleg 22 februari 2018, Kamerstukken 28 325 en 30 196, nr. 171

⁶ Kamerstuk 32 757, nr. 137

sprake van het gecombineerd aanbieden van woonruimte en zorg. Bij het Overlegplatform Bouwregelgeving hebben de brancheorganisaties voor de zorg aangegeven dat de onderverdeling binnen de woonfunctie voor zorg van het Bouwbesluit 2012 op onderdelen verouderd is en, alsmede de daaraan gekoppelde eisen, opnieuw bezien moeten worden. Ik ben in overleg met deze brancheorganisaties om na te gaan hoe de voorschriften voor de woonfunctie voor zorg op een betere wijze vormgegeven kunnen worden. Met hen ga ik ook in gesprek over het afstemmen van vluchtroutes op minder-zelfredzamen zoals beschreven in de door uw kamer aangenomen motie van het lid Krol (50Plus) van 12 november 2018. In afwachting van deze gesprekken en de uitkomst van het onderzoek naar de gebruiksfunctie voor seniorenwoningen bepaal ik of er verdere aanpassingen in de regelgeving, zoals maatwerkmogelijkheden voor gemeenten, nodig zijn.

Geluidssterkte en frequentie rookmelders

Zoals gemeld in de brief van 8 maart 2016⁷ heeft mijn ambtsvoorganger aan NEN de vraag voorgelegd of de geharmoniseerde EU-norm voor rookmelders ruimte geeft voor het hanteren van een hogere geluidssterkte en een lagere frequentie van het alarmeringssignaal. In haar eerste analyse onderschrijft de normcommissie «brandmeldinstallaties» van NEN de bevindingen van het rapport «Gebrand op inzicht: onderzoek naar de effectiviteit van rookmelders» van de Brandweeracademie en stelt dat mensen met een minder goed gehoor geholpen kunnen worden bij alarmering op een lage frequentie. Hoewel de Europese norm voor rookmelders EN 14604 geen belemmering kent voor rookmelders met een lage frequentie zijn deze rookmelders binnen Europa nog niet op de markt. NEN heeft aan TNO opdracht gegeven om te onderzoeken of rookmelders met een lage frequentie voldoen aan de volume-eis in NEN 2555 en om na te gaan of er acceptabele alternatieve oplossingen beschikbaar zijn. Ik ondersteun dit onderzoek, dat naar verwachting in april 2019 afgerond zal zijn.

Gebruik van liften bij brand

Bij het Algemeen Overleg op 7 maart 2018⁸ heb ik uw Kamer toegezegd te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om liften te gebruiken voor het vluchten bij brand door ouderen en personen met een beperking. In het onderzoek van Antea Group⁹ wordt gesteld dat liften, onder specifieke bouwkundige-, installatietechnische en organisatorische randvoorwaarden, inderdaad voldoende veilig ingezet kunnen worden in geval van ontruiming bij brand. Op 7 november 2018 heeft de Stichting Nederlands Instituut voor Lifttechniek een congres georganiseerd waar gebouwweigners, brandweer, adviseurs en leveranciers met elkaar in gesprek zijn gegaan over liftgebruik bij brand en over de rol van regelgeving. Hierbij was overeenstemming dat wettelijk voorschrijven van «ontruimingsliften» niet gewenst is maar dat het gebruik van liften bij ontruiming wel als een goede oplossing wordt gezien voor de eigen risicoafweging door gebouw eigenaren. Ik deel deze zienswijze, het rapport van Antea Group is een nuttig instrument om daar verder concreet invulling aan te geven.

⁷ Kamerstukken 32 757 en 32 847, nr. 120

⁸ Verslag Algemeen Overleg 7 maart 2018, Kamerstuk 28 325, nr. 172

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/13/gebruik-van-liften-bij-brand>

Zoals aangekondigd in mijn brief aan uw Kamer over branden in seniorenflats van 12 februari 2018¹⁰ heb ik op 3 juli 2018 met de gemeente Rotterdam gesproken over de mogelijkheden die gemeenten hebben voor inrichting van hun brandveiligheidsbeleid. De gemeente kan in de woonvisie een hogere urgentie opnemen voor het brandveilig maken van sociale huurwoningen voor ouderen, verzorgingstehuizen en voormalig tehuizen die zijn verbouwd tot zelfstandige woonruimte voor dezelfde doelgroep. Corporaties zijn verplicht in hun voorgenomen activiteiten naar redelijkheid bij te dragen. Vervolgens kan dit worden vastgelegd in prestatieafspraken tussen gemeenten, corporaties én huurdersorganisaties. Ook huurdersorganisaties hebben daarmee de mogelijkheid deze thema's hoger op de agenda te zetten. Een goed voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking vind ik het initiatief van de gemeente Rotterdam, Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond en de lokale woningcorporaties om juist de kwetsbare doelgroepen als eerste van het gas te halen in het kader van de opgave die de gemeente heeft voor de energietransitie. In het bestuurlijk overleg dat ik heb met Aedes, Woonbond, federatie GGZ, ouderenbonden en VNG betrek ik het woonbeleid en de prestatieafspraken.

Brandveilig wonen

De bewoner is zelf primair verantwoordelijk voor een veilige thuissituatie en het brandveilig gebruik van de eigen woning. Hij zal zelf de afweging moeten maken over mogelijke veiligheidsmaatregelen, en indien nodig daarin moeten worden ondersteund. Hieronder wordt aangegeven welke acties vanuit het kabinet worden ondernomen.

Bewustwording

Het is van belang dat bewoners bewust zijn van de brandveiligheidsrisico's indien er sprake is van een zelfredzaamheidsbeperking; en dat daar de nodige maatregelen voor worden genomen. Om dit te realiseren wordt ingezet op bewustwording van de risicogroepen en hun sociale omgeving. Ter verbetering van de specifieke maatregelen gericht op de risicogroep ondersteun ik de vierjarige studie van Brandweer Nederland, Instituut Fysieke Veiligheid, Nederlandse Brandwonden Stichting en Universiteit Maastricht naar risico's en de daarop aangepaste effectieve gedragsinterventies voor bevordering van brandveiligheid bij senioren. De Minister van JenV ondersteunt jaarlijks de brandpreventieweken. Daarnaast blijf ik investeren in het Rookmelderteam dat bestaat uit vrijwilligers die rookmelders plaatsen bij mensen die dit niet zelf kunnen. Deze vrijwilligers krijgen een training in de bijbehorende voorlichtende rol.

Rol van de gemeente

De gemeente heeft de instrumenten in huis om te bevorderen dat mensen bewust worden van hun eigen verantwoordelijkheid voor brandveiligheid en daar ook maatregelen voor nemen. Zo kunnen zij informatieavonden organiseren, brandveiligheid ter sprake brengen bij het keukentafelgesprek als mensen een verzoek doen voor ondersteuning in het kader van de Wmo 2015 of als ze een huisbezoek brengen ook de brandveiligheid bekijken. In opdracht van de ministeries van BZK en VWS heeft Movisie, in samenwerking met Brandweer Nederland en VeiligheidNL, de handreiking

¹⁰ Kamerstuk 28 325, nr. 170

Valpreventie en Brandveiligheid¹¹ ontwikkeld die gemeenten in dit kader kunnen gebruiken. Deze handreiking is beschikbaar via de leerkringen en de netwerken voor het sociaal domein van de VNG.

Programma RemBrand

Het Veiligheidsberaad heeft het programma RemBrand ingesteld¹². Uitgangspunt van het programma is dat brandveiligheid niet geïsoleerd beschouwd moet worden en een aangelegenheid is waaraan diverse actoren in samenhang een bijdrage moeten leveren. De Minister van JenV ondersteunt diverse projecten binnen dit programma, waaronder een onderzoek naar de rookverspreiding in appartementencomplexen. Uit casuïstiek is gebleken dat niet zozeer de brand zelf, maar de rookverspreiding het grootste gevaar is bij brand, zeker wanneer verminderd zelfredzamen daarbij betrokken zijn. Verdere analyse vindt momenteel plaats van branden bij senioren en andere risicogroepen. Bezien wordt, ook tegen de achtergrond van de vergrijzing en andere maatschappelijke ontwikkelingen, op welke wijze de brandveiligheid negatief zou kunnen worden beïnvloed en hoe tijdig op te anticiperen.

Om verbetering van de brandveiligheid van zelfstandig wonende ouderen en personen met een beperking effectief vorm te kunnen geven, is intra-gemeentelijke samenwerking op het fysieke-, woon-, en zorgdomein van essentieel belang. De Veiligheidsregio's zijn gestart met een actieprogramma om lokale besturen te informeren over en bij te staan in de aanpak en uitvoering van het versterken van de rol van gemeenten op dit gebied. De Minister van JenV informeert de TK na afronding van het programma, naar verwachting eind 2019, over de resultaten.

Brandveilig Leven

Om te voorzien in de groeiende behoefte om snel en doeltreffend ontwikkelingen te volgen en informatie uit te wisselen op het gebied van brandveiligheid heeft Brandweer Nederland het Loket Brandveilig Leven¹³ opgezet. Dit loket brengt verschillende mensen met specifieke kennis bij elkaar en biedt gelegenheid om kennis over projecten met elkaar te delen. Doel van het Loket is met name om projecten snel en makkelijk met elkaar te kunnen delen, zodat een organisatie niet opnieuw het wiel hoeft uit te vinden. Om kennis over «Brandveilig Leven» te kunnen delen en te bezien hoe communicatie-acties en interventies op elkaar kunnen worden afgestemd zal ik dit betrekken in een gesprek met ouderenbonden en betrokken belangenorganisaties in het eerste kwartaal van 2019.

Brandveilig meubilair

Zoals vermeld in de brief van 8 maart 2016 is het verminderen van brandbare materialen zoals kleding, beddengoed, matrassen, stoelen en banken in de omgeving van senioren een belangrijke maatregel gericht op het voorkomen van brand. In breder verband is het Ministerie van VWS Op 29 juni 2018 in gesprek gegaan met producenten van meubilair, de brandweer en het Instituut Fysieke Veiligheid over de mogelijkheid om de brandsnelheid te beperken door het bevorderen van brandveilig bekleed meubilair zonder vlamvertragers. In dit gesprek zijn diverse suggesties ter tafel gekomen waarmee de brandweer en branche verder kunnen gaan. De meubelbranche overweegt thans om een seminar te organiseren over

¹¹ Handreiking «Veilig thuis wonen – In gesprek over valpreventie en brandveiligheid», Movisie, maart 2018

¹² Kamerstuk 29 517, nr. 105

¹³ www.loketbrandveiligleven.nl

hoe de verschillende ontwikkelingen bij elkaar gebracht kunnen worden om concrete verdere stappen van brandweer en industrie mogelijk te maken.

Onderzoek naar koolmonoxidemelders

Op 5 april 2018 is de motie van de Kamerleden Krol, Beckerman en Kröger aangenomen, waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken of koolmonoxidemelders verplicht gesteld kunnen worden bij nieuwbouw en renovatie. Ter invulling van deze motie heb ik onderzoek laten uitvoeren door Nieman Raadgevende Ingenieurs en het rapport hiervan als bijlage bij deze brief gevoegd¹⁴. Nieman concludeert dat juridisch de mogelijkheid bestaat om een koolmonoxidemelder te verplichten. In lijn met de huidige verplichting voor rookmelders, waaraan in de motie wordt gerefereerd, zou deze dan kunnen gaan gelden voor nieuwbouw en transformatie van gebouwen naar woningen. Deze verplichting zal volgens Nieman dan maar beperkte gevolgen hebben omdat sinds 1 juli 2018 alle nieuwbouw in principe geen gasaansluiting meer mag hebben en transformatie van gebouwen (met een gasaansluiting) naar woningen maar een beperkt aandeel vormt van de productie van nieuwe woningen. Nieman raadt daarom af om over te gaan tot een verplichting, mede omdat de betrouwbaarheid van de koolmonoxidemelders nog niet is geregeld met een geharmoniseerde Europese productnorm. Ik ben het eens met de conclusie en het advies van Nieman Raadgevende Ingenieurs.

Ter voorkoming van koolmonoxideslachtoffers is op 13 september 2018 het wetsvoorstel «Wijziging van de Woningwet in verband met de introductie van een stelsel van certificering voor werkzaamheden aan gasverbrandingsinstallaties» aan uw Kamer aangeboden.¹⁵ De toepassing van koolmonoxidemelders zie ik als een aanvullende vrijwillige maatregel op dit stelsel.

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

¹⁴ Onderzoek Koolmonoxidemelders, Nieman Raadgevende Ingenieurs, 13 december 2018. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

¹⁵ Kamerstuk 35 022