

Vergaderjaar 2018–2019

28 325

Bouwregelgeving

Nr. 201

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2019

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitvoering van diverse moties op het terrein van brand- en constructieve veiligheid van gebouwen en geef ik een reactie op een aantal commissiebriefven. Ik begin deze brief met de brandveiligheid van woongebouwen en het vluchten door verminderd zelfredzamen. Ik geef daarbij mijn reactie op uitgevoerd onderzoek en meld voornemens te zijn de brandveiligheidseisen voor woongebouwen aan te scherpen. Vervolgens ga ik in op de door mij uitgevoerde onderzoeken met betrekking tot constructieve veiligheid van breedplaatvloeren en de brandveiligheid van gevels en geef ik aan welke vervolgacties ik zal ondernemen.

Brandveiligheid in woongebouwen en vluchten door verminderd zelfredzamen

In april 2018 heeft uw Kamer de motie van de leden Ronnes en Krol (Kamerstuk 32 847, nr. 351) aangenomen met het verzoek aan de regering te onderzoeken hoe seniorencomplexen als aparte gebruiksfunctie in het Bouwbesluit, en vervolgens het Besluit bouwwerken leefomgeving, opgenomen kunnen worden. Ik heb vervolgens Arcadis opdracht gegeven hier onderzoek naar te doen. Naast literatuuronderzoek heeft Arcadis vertegenwoordigers van brandweer, gemeenten, zorg- en ouderenpartijen geïnterviewd om het probleem beter in kaart te brengen en mogelijke oplossingen aan te dragen. Uit het onderzoek (zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/08/27/onderzoek-brandveiligheid-seniorencomplexen>) volgt dat verminderd zelfredzamen, waaronder veel ouderen, een hoger risico lopen wanneer zij in reguliere woongebouwen wonen en hieruit bij brand moeten vluchten. Zij kunnen immers niet in alle gevallen zelfstandig vluchten of hierbij in voldoende mate ondersteund worden door hun burens, zeker als de burens ook in grote aantallen verminderd zelfredzaam zijn. Het uitgangspunt in de bouwregelgeving, dat de bewoners van reguliere woningen in staat zijn zelf of met onderlinge hulp het gebouw tijdig te verlaten in geval van een

brand, gaat niet meer op als een groot deel van de bewoners verminderd zelfredzaam is. In de praktijk blijkt ook dat hulpverleningsdiensten soms lang bezig zijn met mensen het gebouw uit te helpen. Ik vind het daarom belangrijk dat er verbetering komt in de brandveiligheid van woongebouwen en de mogelijkheid tijdig te kunnen vluchten.

Uit het onderzoek van Arcadis blijkt dat er diverse praktische bezwaren zijn tegen het opnemen van een nieuwe gebruiksfunctie specifiek voor seniorencomplexen (zoals in de motie gevraagd). Het is gezien de diversiteit van de groep en de verschillen in beperkingen niet goed mogelijk één omschrijving in de regelgeving op te nemen voor de groep waarvoor deze functie zou moeten gaan gelden. Mogelijke kenmerken zoals leeftijd of een percentage voor het aandeel bewoners zullen altijd tot discussie leiden en geen garantie geven dat de ene situatie niet toch heel anders uitpakt dan de andere. Verder is het aan de aanvrager van de omgevingsvergunning voor het bouwen zelf om de gebruiksfunctie op te geven. De verwachting van Arcadis is dat deze uit kostenoverwegingen zal kiezen voor de gewone woonfunctie in plaats van de woonfunctie voor «senioren» met zwaardere eisen. Dit zou tot problemen in de handhaving leiden en uiteindelijk het geconstateerde hogere risico voor verminderd zelfredzamen niet ondervangen.

Op basis van dit onderzoek ligt het volgens Arcadis dan ook niet in de rede om een specifieke seniorengebruiksfunctie in de bouwregelgeving te introduceren. De onderzoekers doen echter wel de suggestie om over te gaan tot het generiek aanscherpen van de eisen die in de bouwregelgeving gesteld worden aan vluchtroutes in nieuwe woongebouwen. Bij ieder nieuw woongebouw moet dan direct al rekening worden gehouden dat een deel van de bewoners niet of onvoldoende zelfstandig kan vluchten. Dit is gerechtvaardigd omdat ook bewoners die nog niets mankeren uiteindelijk profijt kunnen hebben van deze maatregelen; al met al wordt de groep die hier behoefte aan heeft de komende jaren steeds groter. Het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB)¹ kan zich vinden in deze conclusies van Arcadis en heeft mij hierover overeenkomstig geadviseerd, maar heeft daarbij wel aangegeven dat eerst nog nader onderzoek moet worden uitgevoerd welke maatregelen daadwerkelijk effectief zijn. Verder heeft zij gevraagd bij dit onderzoek ook maatregelen bij bestaande woongebouwen te beschouwen.

Ik heb het advies van het OPB overgenomen en TNO opdracht gegeven nader onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit en kosten van mogelijke maatregelen. Bij dit onderzoek wordt in ieder geval gekeken naar diverse maatregelen die door geïnterviewden in het eerdere onderzoek van Arcadis zijn aangedragen, zoals het beperken van de lengte van de vluchtroute, het realiseren van een extra opvangcompartiment per verdieping en het toestaan van gebruik van de lift bij ontruiming tijdens een brand. Daarnaast worden andere maatregelen beschouwd zoals het meer toepassen van rookmelders en het toepassen van sprinklers. Ook zal gekeken worden naar de effectiviteit van het hebben van een ontruimingsplan en ontruimingsoefeningen.

Door in dit onderzoek uitdrukkelijk te laten kijken naar de mogelijkheden voor het gebruik van liften bij ontruiming geef ik ook invulling aan mijn toezegging gedaan tijdens het Algemeen overleg Bouwregelgeving en risicovloeren van 20 februari jongstleden (Kamerstuk 28 325, nr. 194), om

¹ In het OPB is een grote diversiteit aan partijen in de bouwsector vertegenwoordigd: de ontwerpende, toeleverende en uitvoerende bouw, vertegenwoordigers van gebruikers en eigenaren van gebouwen, gemeentelijk bouw- en woningtoezicht en de brandweer. Een OPB-advies is daarmee een breed gedragen advies.

bij de conclusies (en verdere uitwerking) van het rapport over brandveiligheid en verminderd zelfredzamen ook dit onderwerp te betrekken. Nadat onderzocht is met welke maatregelen een vluchtroute ook geschikt is voor verminderd zelfredzamen, zal ook de uitvoering van de gewijzigde motie van het lid Krol (Kamerstuk 28 325, nr. 197) verder opgenomen worden. Het wettelijk aanwijzen van een pictogram voor vluchtroutes voor verminderd zelfredzamen krijgt, zoals ook in de motie gesteld is, op dat moment een belangrijke toegevoegde waarde.

De uitkomsten van het onderzoek van TNO zullen dit najaar nader besproken worden met partijen, waaronder de brandweer. Ik ben voornemens vervolgens een voorstel tot aanpassing van het Besluit bouwwerken leefomgeving, de opvolger van het Bouwbesluit 2012, op te stellen. Deze wijziging kan dan tegelijkertijd met het Besluit bouwwerken leefomgeving op 1 januari 2021 in werking treden. Deze wijziging zal via de voorhangprocedure begin 2020 aan uw Kamer worden voorgelegd.

Commissiebriefen

Over de brandveiligheid van seniorencomplexen heeft de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken mij ook twee brieven gestuurd. In de brief d.d. 21 mei 2019 vraagt de commissie een afschrift van mijn antwoord op de brief van Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw (ERB) te Delft d.d. 9 mei 2019 met betrekking tot de annotatie inzake brandveiligheid senioren/verminderd zelfredzamen. De brief van ERB is gericht aan de voorzitter en leden van de Juridisch Technische Commissie (JTC). De JTC is een door mij ingestelde commissie, die adviezen van het eerdergenoemde OPB over door mij voorgestelde aanpassingen van de bouwregelgeving, inhoudelijk voorbereidt. ERB is agendalid van de JTC en heeft de betreffende brief per email op 9 mei jongstleden aan mijn ministerie en alle leden van de JTC gestuurd. De genoemde ambtelijke annotatie inzake brandveiligheid senioren/verminderd zelfredzamen had betrekking op het Arcadis-onderzoek en heeft geleid tot het advies van het OPB waarover ik u hiervoor heb geïnformeerd.

In de tweede brief d.d. 25 juni 2019 vraagt de Vaste Commissie mijn reactie op de berichtgeving van EenVandaag d.d. 21 juni 2019 dat seniorencomplexen onveilig zijn bij brand. Deze berichtgeving sluit aan op de problematiek die eerder al heeft geleid tot de motie van de leden Ronnes en Krol (Kamerstuk 32 847, nr. 351) waarop ik bovenstaand mijn reactie heb gegeven. Ook verwijst ik hierbij naar mijn antwoorden op de Kamervragen ingezonden op 27 juni 2019 (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 3788) die gesteld zijn door de leden Kerstens en Nijboer (beiden PvdA) over dezelfde berichtgeving van EenVandaag.

Constructieve veiligheid breedplaatvloeren en brandveiligheid gevels

Ter uitvoering van de motie van de leden Koerhuis en Beckerman (Kamerstuk 28 325, nr. 185) over de twee lopende inventarisaties van probleemvloeren en brandgevaarlijke gevels, heeft Arcadis een kwalitatief onderzoek onder gemeenten uitgevoerd in de vorm van een representatieve steekproef onder 80 gemeenten. Het rapport van dit onderzoek is gepubliceerd op [rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl)².

² (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/08/27/onderzoek-inventarisatie-breedplaatvloeren-en-brandveiligheid-gevels>).

Veiligheid breedplaatvloeren

Uit het onderzoek blijkt dat tenminste 85% van alle gemeenten invulling heeft gegeven aan de inventarisatie van gebouwen met breedplaatvloeren. Uitgaande van het informatiedocument (stappenplan) Beoordeling veiligheid breedplaatvloeren bestaande bouw d.d. 5 oktober 2017 worden gebouwen waarin breedplaatvloeren zijn toegepast vergelijkbaar met de vloer in de parkeergarage Eindhoven Airport hierbij als risicovol (categorie rood/oranje) beoordeeld. Het onderzoek bevestigt het beeld dat er in Nederland naar verwachting enkele honderden gebouwen zijn ingedeeld in deze categorieën. Het is aan het lokale bevoegd gezag en gebouweigenaren om te bepalen welke maatregelen met betrekking tot deze gebouwen nodig zijn.

Op 22 mei 2019 (Kamerstuk 28 325, nr. 199) heb ik uw Kamer en alle gemeenten geïnformeerd over het nieuwe stappenplan en de definitieve rekenregels voor de beoordeling van gebouwen met breedplaatvloeren (Kamerstuk 28 325, nr. 199). Ik heb toen ook aan alle gemeenten verzocht toe te zien dat gebouwen die op basis van het informatiedocument uit 2017 als risicovol zijn gecategoriseerd, definitief worden beoordeeld. Verder heb ik uw Kamer en de gemeenten toen geïnformeerd dat er meer gebouwen moeten worden beoordeeld en dat er voor de meest risicovolle gebouwen een onderzoeksplicht wordt ingesteld voor gebouweigenaren. De meest risicovolle gebouwen, zoals gebouwen hoger dan 70 meter en gebouwen met verminderd zelfredzame personen, moeten dan vóór 1 januari 2021 zijn onderzocht. Deze onderzoeksplicht wordt op dit moment door mij in samenspraak met gemeenten uitgewerkt. Ik vind het belangrijk dat gebouweigenaren hun gebouwen onderzoeken en dat alle gemeenten hierop toezien. Ik zal daarom in 2020 een vervolgonderzoek onder gemeenten laten uitvoeren over de voortgang van de beoordeling van gebouwen met breedplaatvloeren. Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Koerhuis en Beckerman (Kamerstuk 28 325, nr. 192). Indien uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten onvoldoende invulling geven aan hun toezichtstaak, zal ik de provincies vragen toezicht uit te oefenen in het kader van hun interbestuurlijk toezicht op gemeenten. Hiermee geef ik invulling aan de motie van de leden Koerhuis en Beckerman (Kamerstuk 28 325, nr. 191).

Brandveiligheid gevels

Uit het onderzoek blijkt dat tenminste 74% van alle gemeenten is begonnen met de inventarisatie van gebouwen met mogelijk risicovolle gevels. De meeste van deze gemeenten zijn nog bezig met fase A uit het Protocol inventarisatie en onderzoek brandveiligheid gevels d.d. 30 november 2018. Dit betekent dat deze gemeenten nog geen volledig overzicht hebben van de gebouwen met mogelijk risicovolle gevels (categorie oranje en rood). Een deel van deze gemeenten is begonnen met fase B, die inhoudt dat de gemeenten in overleg gaan met de eigenaren om definitief te bepalen of een bepaald gebouw een mogelijk risicovolle gevel heeft.

Op basis van deze uitkomsten concludeer ik dat de meeste gemeenten begonnen zijn met de inventarisatie van gebouwen met mogelijk risicovolle gevels. Dat een deel van de gemeenten nog niet is begonnen, was te voorzien gezien het korte tijdbestek tussen mijn verzoek aan gemeenten (november 2018) en het moment van onderzoek (mei-juli 2019).

Ik vind het van belang dat gemeenten volledig uitvoering geven aan het Protocol inventarisatie en onderzoek brandveiligheid gevels d.d. 30 november 2018. Ik zal daarom deze uitvoering verder monitoren door het in 2020 uitvoeren van een vervolgonderzoek onder gemeenten. Indien

uit dit onderzoek blijkt dat gemeenten onvoldoende invulling geven aan hun toezichtstaak, zal ik de provincies vragen toezicht uit te oefenen in het kader van hun interbestuurlijk toezicht op gemeenten. Hiermee geef ik dan invulling aan de motie van de leden Koerhuis en Beckerman (Kamerstuk 28 325 nr. 191).

Commissiebrief Bubbledeck

De Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken heeft mij op 19 juni 2019 om een reactie gevraagd op de brief d.d. 15 mei 2019 van het bedrijf BubbleDeck. In de brief reageert BubbleDeck op mijn beantwoording van Kamervragen over het bericht dat er vraagtekens zijn bij de fundering van de parkeergarage in Eindhoven d.d. 14 mei 2019. Ik heb op deze brief en ook eerdere brieven van BubbleDeck op 29 mei 2019 een antwoordbrief doen sturen aan BubbleDeck. Vervolgens heeft BubbleDeck mij als reactie op deze brief nog een brief gestuurd op 3 juni 2019 waarin zij nog om een reactie vraagt op haar voorstel om nulmetingen en grote schaalproef uit te voeren. Deze brief is beantwoord met een brief van 21 augustus 2019. Beide brieven heb ik ter informatie toegevoegd³.

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

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.