

Vergaderjaar 2019–2020

28 325

Bouwregelgeving

Nr. 213

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2020

Met deze brief informeer ik uw Kamer over verschillende onderwerpen op het gebied van brandveiligheid van gebouwen, waaronder de uitvoering van een aantal moties en toezeggingen op dit terrein. Ik geef onder andere een reactie op het ATGB-rapport over de Grenfell Tower brand en de inventarisatie door gemeenten van gebouwen met mogelijk risicovolle gevels.

Recente wijzigingen regelgeving brand- en vluchtveiligheid

De verbetering van brand- en vluchtveiligheid voor ouderen en minder zelfredzamen in woningen en woongebouwen heeft de afgelopen jaren in diverse Kamerbrieven en overleggen met de Tweede Kamer de aandacht gekregen. Meest recent heeft dit geresulteerd in de wijzigingsvoorstellen van de bouwregelgeving die 12 mei jl. naar de Tweede Kamer zijn gestuurd in het kader van de voorhangprocedure (Kamerstuk 33 118, nr. 143). Het gaat bij nieuw te bouwen woongebouwen om de eis dat een lift geschikt is voor vluchten bij brand en dat zelfsluitende woningtoegangsdeuren voorzien zijn van een vrijloopdranger ter verdere beperking van rookverspreiding. Ook bij verbouw van woongebouwen gaan zwaardere eisen gelden ter beperking van rookverspreiding. Verder gaat het om de verplichting dat alle bestaande woningen per 1 juli 2022 een rookmelder moeten hebben.

Aanbevelingen ATGB naar aanleiding van brand in Grenfell Tower

14 april 2020 heb ik het rapport van de Adviescommissie Toepassing en Gelijkwaardigheid Bouwvoorschriften (ATGB) over het Engelse onderzoeksrapport over de brand bij de Londense Grenfell Tower naar de Tweede Kamer gestuurd. Ik heb u toen toegezegd dat ik begin juni een beleidsreactie geef (Kamerstuk 28 325, nr. 212).

Allereerst merk ik op dat ik de ATGB zeer erkentelijk ben voor haar uitvoerige en degelijke advies. De ATGB geeft in haar advies een aantal goede en duidelijke aanbevelingen. Naar verwachting van de ATGB zullen haar aanbevelingen actueel blijven na het beschikbaar komen van de resultaten van fase 2 van de Grenfell Tower Inquiry. Het is volgens de ATGB wel mogelijk dat fase 2 tot aanvullende aanbevelingen leidt. Zodra fase 2 beschikbaar is (verwachting na de zomer) zal ik de ATGB opdracht geven om hierover een nader advies uit te brengen.

De ATGB deelt de conclusie van de Grenfell Tower Inquiry dat de in de gevel van de Grenfell Tower toegepaste materialen en de wijze waarop de gevel is gebouwd in zeer grote mate hebben bijgedragen aan verspreiding van de brand naar grote aantallen andere woningen in het gebouw. In combinatie met de in Engeland gebruikelijke strategie om een woongebouw bij brand niet direct te ontruimen is dit de bepalende factor geweest voor het grote aantal slachtoffers. De gevel voldeed qua brandveiligheid niet aan de Engelse regelgeving en zou ook niet hebben voldaan aan de Nederlandse regelgeving. Dit geldt zowel voor de brandklasse (E in plaats van B) als voor de brandwerendheid van de kozijnaansluiting. De ATGB constateert vanuit haar eigen praktijkervaring dat in Nederland tekortkomingen voorkomen in de aanvraag van de bouwvergunning, in de vergunningverlening, door afwijkingen van de verleende bouwvergunning en in het toezicht op de bouwplaats. Dit zou ook in Nederland soms zelfs kunnen leiden tot een volledige gevelbrand. In tegenstelling tot de Engelse strategie is het in Nederland echter wel gebruikelijk om bij brand het direct bedreigde deel van het gebouw onmiddellijk te ontruimen, zodat de kans op veel slachtoffers in Nederland kleiner is.

Op basis van deze bevindingen doet de ATGB aanbevelingen ten aanzien van de volgende onderwerpen:

- Verduidelijking van de brandveiligheids-regelgeving voor gevels;
- De aanscherping van eisen ter beperking van rookverspreiding;
- Een verbetering van de kwaliteitsborging in het bouwproces;
- De inventarisatie van bestaande risicogevels;
- De voorlichting aan bewoners.

Ik neem alle aanbevelingen van de ATGB over. Voor een aantal van de aanbevelingen zijn door mij reeds acties in gang gezet. Dit betreft de aanscherping van de eisen ter beperking van rookverspreiding die deels al is opgenomen in de wijziging van het Besluit Bouwwerken Leefomgeving dat op 12 mei jl. aan uw Kamer is gestuurd in de voorhangprocedure. Verder sluit de ATGB bij haar aanbeveling over de inventarisatie van bestaande risicogevels aan op de door mij in gang gezette inventarisatie van gebouwen met mogelijk risicovolle gevels. Over de voortgang daarvan informeer ik u verderop in deze brief.

Voor nieuwbouw doet de ATGB de aanbeveling om een meer systematische kwaliteitsborging in het bouwproces te organiseren ten aanzien van de brandveiligheid van de gevel. De ATGB denkt daarbij aan een protocol en geeft aan dat een goed voorbeeld daarvan gelegen is in het onder de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (WKB) bedoelde borgingsplan. De ATGB beveelt aan om vooruitlopend op de invoering van de WKB een overeenkomstige systematische werkwijze te benutten. Ik ben blij met deze aanbeveling van de ATGB. Ook de Kamer heeft eerder terecht aandacht gevraagd voor de kwaliteitsborging bij de bouw van grote gebouwen, die voorlopig nog niet onder de WKB vallen. In overleg met gemeenten en bouwers laat ik een protocol opstellen ten aanzien van de brandveiligheid van gevels.

De ATGB doet geen aanbeveling om in een gevel alleen nog maar onbrandbare materialen toe te staan. De noodzaak hiervoor blijkt volgens

de ATGB niet uit het Engelse onderzoek. De ATGB vindt een dergelijke aanpassing van de regelgeving op dit moment daarom voorbarig. Ook bij de huidige Nederlandse brandklasse-eis is het toepassen van onbrandbare of beperkt brandbare materialen voor een deel van de gevel onvermijdelijk. Het verbieden van alle brandbare materialen heeft daarnaast vergaande consequenties voor de gangbare bouwpraktijk. De ATGB beveelt wel aan om nader te onderzoeken of voor risicovolle situaties de huidige brandklasse-eis voor de gevel toereikend is. Zeker voor wat betreft hoge gebouwen en gebouwen waarin wordt geslapen en verminderd zelfredzame personen aanwezig zijn, vind ik dit onderzoek van belang. Ik zal daarom opdracht geven voor dit onderzoek, waarbij ik ook de resultaten laat beschouwen uit het onderzoek dat in opdracht van mij is uitgevoerd naar de regelgeving (en aanpassing daarvan) in andere Europese landen. Dit onderzoek wordt binnenkort afgerond.

Inventarisatie risicovolle gevels

In de brief van 3 september 2019 (Kamerstuk 28 325, nr. 201) heb ik uw Kamer geïnformeerd over de uitvoering van mijn verzoek (30 november 2018¹) aan gemeenten om de meest risicovolle gebouwen te inventariseren en er vervolgens op toe te zien dat de eigenaren van deze gebouwen onderzoek uitvoeren naar de brandveiligheid van de gevels. Uit onderzoek kwam toen naar voren dat tenminste 74% was begonnen met de inventarisatie.

Zoals door mij gemeld in de Kamerbrief van 14 april 2020 (Kamerstuk 28 325, nr. 212) heb ik op 10 april 2020 alle gemeenten nogmaals verzocht de inventarisatie en de opvolging daarvan af te ronden. Aansluitend heb ik vervolgonderzoek laten uitvoeren naar de voortgang van de inventarisatie door gemeenten. Het onderzoeksrapport daarvan kunt u vinden op www.rijksoverheid.nl². Uit het onderzoek blijkt dat thans ten minste 91% van alle gemeenten invulling heeft gegeven aan de inventarisatie van gebouwen met mogelijk risicovolle gevels. Ten minste 60% van alle gemeenten is volledig klaar met de inventarisatie. Ten minste 31% van de gemeenten is echter nog bezig met de inventarisatie en hierbij gaat het vooral om de grotere gemeenten.

Ik constateer uit het onderzoek dat gemeenten wel voortgang hebben geboekt ten opzichte van het vorige onderzoek, maar ik vind deze voortgang onvoldoende. Een substantieel deel van de gemeenten is helaas nog niet klaar. Ik vind dit geen goede zaak, mede omdat de noodzaak voor snelle afronding ook wordt onderstreept door het rapport van de ATGB. Ik zal daarom 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 woningen van mensen met psychische klachten

Tijdens het Algemeen Overleg (AO) Bouwregelgeving, risicovloeren en dakconstructies van 20 november 2019 (Kamerstuk 28 325, nr. 206) heeft mijn plaatsvervanger toegezegd de Tweede Kamer schriftelijk te informeren over de brandveiligheid in woningen van mensen met psychische klachten. Ik heb gesproken met een aantal partijen, waaronder het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), Brandweer Nederland en een aantal grootstedelijke woningcorporaties. Uit de gesprekken is gebleken dat een aantal van de corporaties problemen ervaart, waaronder een toename van

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2018/11/30/onderzoek-brandveiligheid-gevels>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/03/onderzoek-inventarisatie-brandveiligheid-gevels>

incidenten met woningenbranden, soms als gevolg van gasexplosies. Uit onderzoek van het IFV uit 2017 is gebleken dat op landelijk niveau niet met zekerheid gezegd kan worden dat er sprake is van een toename van dit soort woningbranden en ook recent zijn hierover bij het IFV geen signalen binnengekomen.³

In de afgelopen jaren heb ik verschillende acties ondernomen ter ondersteuning van de beperking van de meer algemene problematiek in verband met kwetsbare groepen, zoals mensen met psychische klachten, in woningen en wijken. Dit betreft onder andere het feit dat het voor woningcorporaties gemakkelijker wordt om bij woningtoewijzing te differentiëren ten aanzien van verschillende doel- en inkomensgroepen en door het inzetten op meer sociaal beheer (Kamerstukken 32 847 en 27 926, nr. 470). Verder is er ook de mogelijkheid om woningen van het gas te halen. Door specifieke wooncomplexen versneld van het gas te halen, kan de corporatiesector erop inzetten incidenten met gas(explosies) te voorkomen. De genoemde acties zullen naar verwachting een bijdrage leveren aan de vermindering van de eerdergenoemde woningbranden. Verder helpt voor de vluchtveiligheid ook de verplichting dat alle bestaande woningen per 1 juli 2022 een rookmelder moeten hebben.

Bluswatervoorzieningen, ontruimingsalarminstallaties en vluchtwegen

Tijdens het debat van 11 februari 2020 over brandgevaarlijk isolatiemateriaal (Handelingen II 2019/20, nr. 52, item 31) is er door de leden Beckerman en Koerhuis een motie (Kamerstuk 28 325, nr. 207) ingediend waarin mij wordt verzocht om in kaart te brengen hoe het ervoor staat met bluswatervoorzieningen, en met ontruimingsinstallaties en vluchtwegen. De motie bestaat uit twee onderdelen waarop ik hieronder in zal gaan.

Ten eerste de bluswatervoorzieningen. De toegankelijkheid en aanwezigheid van voldoende bluswatervoorzieningen is een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Van belang daarbij is een goede samenwerking tussen gemeenten, brandweer en waterleidingbedrijven. Brandweer Nederland heeft dit jaar een geactualiseerde versie van de Handreiking Bluswatervoorzieningen en Bereikbaarheid uitgebracht die kan helpen bij het maken van beleid.⁴

Hoe het ervoor staat met de bluswatervoorzieningen wordt momenteel in kaart gebracht door de Inspectie Justitie en Veiligheid. Aanleiding hiervoor was een brand in 2018 in de Sint Urbanuskerk te Amstelveen. Nadat de stand van zaken met betrekking tot bluswatervoorzieningen in kaart is gebracht worden de veiligheidsregio's hierover geïnformeerd zodat zij in overleg met drinkwaterbedrijven en gemeenten kunnen bekijken wat er nodig is.

In het tweede deel van de motie wordt gevraagd om met relevante partijen in kaart te brengen hoe het staat met ontruimingsalarminstallaties en vluchtwegen in gebouwen hoger dan 13 meter. De overweging hierbij is dat iedereen moet kunnen vluchten bij brand. Voor de uitvoering van de motie ben ik in gesprek gegaan met Brandweer Nederland en Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland (VBWTN).

³ <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20170616-BA-Brandveiligheid-verwarde-personen.pdf>

⁴ <https://www.ifv.nl/kennisplein/Documents/20200117-BRWNL-Handreiking-Bluswatervoorziening-en-Bereikbaarheid-2019.pdf>

Met betrekking tot vluchtwegen zijn eerder naar aanleiding van de gewijzigde motie van de leden Ronnes en Krol (Kamerstuk 32 847, nr. 358) een aantal onderzoeken uitgevoerd, gericht op het verbeteren van de vluchtmogelijkheden van ouderen en mindere zelfredzamen.^{5 6} Deze onderzoeken hebben geleid tot de aan het begin van deze brief genoemde wijzigingsvoorstellen in de bouwregelgeving. Aanleiding voor deze onderzoeken en wijzigingen is dat in woongebouwen steeds vaker senioren en mindere zelfredzamen (langer zelfstandig blijven) wonen. De nieuwe eisen richten zich primair tot nieuwe en te verbouwen woongebouwen. Bij bestaande woongebouwen bestaat juridisch de mogelijkheid dat gemeenten gemotiveerd kunnen aanschrijven tot het realiseren van een hoger veiligheidsniveau als dit nodig is gezien de samenstelling van de bewoners in een woongebouw voor het veilig kunnen vluchten.

De problematiek in bestaande woongebouwen van personen die moeilijker kunnen vluchten bij brand, is tot nu vooral kwalitatief in beeld gebracht. In het overleg met Brandweer Nederland en de Vereniging Bouw en Woningtoezicht is naar voren gekomen dat zij verder kwantitatief onderzoek wenselijk achten. Hierbij kan dan gekeken worden hoe het ervoor staat met de vluchtwegen en wat de samenstelling van de bewoners van woongebouwen is. Ook kan aandacht worden gegeven aan de wijze van alarmering bij brand en de inzet van de brandweer. Ik ben bereid zo'n onderzoek uit te laten voeren. Het is van belang dat bij dit onderzoek ook de resultaten uit het onderzoek van het IFV naar rookverspreiding kunnen worden beschouwd. Dit onderzoek zal naar verwachting in september worden gepubliceerd. Mijn onderzoek zal daarom in gang worden gezet nadat het rapport van het IFV is uitgebracht en ik hierop een beleidsreactie heb gegeven. In dit kader is het ook nog van belang dat ik in overleg met de VBWTN en Brandweer Nederland recent een informatieblad heb opgesteld over bestaande portiekflats.⁷ In de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw zijn in Nederland grotere portiekflats gebouwd die soms niet voldoen aan de huidige prestatie-eisen voor vluchten bij brand. Het infoblad geeft oplossingsrichtingen aan gebouweigenaren om deze portiekflats op basis van gelijkwaardigheid alsnog te laten voldoen.

Tot slot

Ik heb uw Kamer in deze brief een overzicht gegeven van de ontwikkelingen op het gebied van de brand- en vluchtveiligheid van gebouwen. Met de genoemde werkzaamheden ga ik ervan uit dat er een aantal belangrijke stappen is gezet in het verder verbeteren van de brand- en vluchtveiligheid van gebouwen. De komende tijd zal ik mij richten op de in deze brief genoemde vervolgacties. Daarbij zal ik ook betrekken het eerdergenoemde onderzoeksrapport van het IFV naar rookverspreiding in woongebouwen, dat naar verwachting in september van dit jaar verschijnt.

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

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/08/27/onderzoek-brandveiligheid-seniorencomplexen>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/02/20/beoordeling-aanvullende-brandveiligheidsmaatregelen-in-seniorencomplexen-op-basis-van-een-risicobenadering>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2020/05/31/infoblad-bestaande-portiekflats-oplossingsrichtingen-brandveiligheid>