

BRIEF



Retouradres: ERB, Van der Burghweg 1, 2628 CS Delft

**Aan:
Ministerie van BZK**

Delft, 29 februari 2020

Kenmerk : 2020-ERB-b005
Betreft : Internetconsultatie Verzamelwijziging Bbl veiligheidscoördinator
Uw kenmerk :

Geachte excellentie,

Op de internetconsultatie reageren wij als volgt:

Brandveiligheid

Bij de voorgenomen wijziging van het BBL inzake rookmelders in bestaande woningen behoren de volgende rapporten:

- a. TNO 2019 R11526 Brandveiligheidsmaatregelen seniorencomplex
- b. TNO-rapport R10794 'Onderzoek aanpassing NEN 2555.

De rapporten maken op het oog een gedegen indruk. De vraag is echter of dat bij diepgaandere beschouwing ook zo is?

Wij als ERB plaatsen de volgende kanttekeningen bij die rapporten.

De rapportage omtrent senioren gaat uit van generieke maatregelen. Die maatregelen zijn in het rapport niet in detail beschreven. Wat is er bijvoorbeeld nodig voor het “Safe Heaven/Stay in place principe”? Vrijdag 1 november 2019 is het Grenfell rapport verschenen en dat laat zien dat wat al langjarig het principe in de woningbouw in Nederland is (stay in place), stringente bouwkundige prestaties vraagt die in de Grenfell Tower, hoewel recent gerenoveerd, niet aanwezig waren. Die stringente voorwaarden komen in de rapportage van TNO niet voor en toch worden er simpele lage kansen op slachtoffers gekoppeld aan dit principe, terwijl er een grote variatie in de kwaliteit van het bouwen en de gebouwde voorraad aanwezig is. Zo is de kwaliteit van de nieuwbouw niet afgestemd op het beschermen tegen brand en rook die aanwezig kan zijn buiten een brandcompartiment (woning). De rookwerendheid geldt alleen vanuit de woning, niet naar de woning vanuit de vluchtroutes. De inrichting van vluchtroutes kan zeer brandbaar zijn en vluchtroutes kunnen veel ontstekingsbronnen bevatten. De kwaliteit van een verbouwsituatie mag veel lager zijn dan die van nieuwbouw. De kwaliteit van de bestaande voorraad kan nog lager zijn en die kan in de praktijk daar nog ruim onder liggen

Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw
Tel: 015 2565219 - Fax: 015 2617010
BIC: ABNANL2A - IBAN: NL51 ABNA 0432 5874 38

adres: **TU campus, 26A-A0.140, Van der Burghweg 1, 2628 CS DELFT**
info@bouwregelwerk.org www.bouwregelwerk.org
Handelsregister 27274620 BTW NL814129255B01

omdat het geen prioriteit heeft daar consequent op toe te zien. Als we stay in place effectief willen laten zijn, dan zal de bestaande voorraad aan stringente eisen moeten voldoen waar de regelgeving nu niet in voorziet. De enkele aanvullend beschouwde brandveiligheidsmaatregelen zijn daarvoor niet toereikend.

Wat doet ventilatie bij een brand, zowel in de woningen als in de gemeenschappelijke ruimten? Bij de brand in de seniorenflat in Nijmegen kwam rook via de ventilatieopeningen vanaf de besloten galerij (die voor de verbouwing open was) rechtstreeks in de woningen en bedreigde de bewoners.

In de Woonzorgwijzer zijn 8 groepen van functiebeperkingen beschreven met daarbinnen nog weer een nadere onderverdeling. Elk van deze groepen heeft maatwerkoplossingen nodig. Voor bepaalde doelgroepen zullen de voorgestelde oplossingen funeste gevolgen hebben omdat hun onveiligheid daardoor wordt vergroot. Personen die bijvoorbeeld in geval van een calamiteit niet in staat zijn de weerstand van een deurdranger te overwinnen en opgesloten zitten in het compartiment waar de brand woedt. Mensen die door hun handicap in paniek raken bij het afgaan van een rookmelder omdat ze een bepaald vorm van dementie hebben en daarmee een zeer angstige dood tegemoet gaan. Dat zijn slechts 2 voorbeelden. Zo zijn er vele te geven.

Er zijn geen rookontwikkelings- en rookverspreidingsmodellen gebruikt, noch zijn die afgezet tegen de op basis van kansen doorgerekende maatregelen. De kansen zijn daardoor niet gedegen onderbouwd. Bij de stellingen die zijn geponereerd omtrent veranderingen in kansen zijn dan ook (wetenschappelijke) vraagtekens te plaatsen. Ook de criteria die voor veilig vluchten nodig zijn, komen wij niet tegen in de rapportages. Voor een aantal specifieke gebouwen zijn door experts dergelijke berekeningen wel gemaakt. Dat leert dan dat de bouwkundige aankleding en de kwaliteit van de inventaris verre overheersend zijn ten opzichte van de wettelijke bouwkundige eisen.

Het effect van een extra opvangcapaciteit wordt naar onze indruk flink overschat. De factor paniek (die bijvoorbeeld wel is behandeld in NEN 6089 die handelt over ontruiming van gebouwen) is in de rapportage niet beschouwd.

Bij de gehanteerde getallen over de rookmelders passen vraagtekens. Wat is de hoorbaarheid van een rookmelder geplaatst in de centrale gang op het hoofdkussen in een woning? Die zal niet voldoen aan de daarvoor geldende normen, maar desondanks wordt een flink positief effect berekend.

Een woningsprinkler is geen blussysteem. Het vertraagt flashover, maar effect op de veiligheid van burens is klein.

Bij de stellingname en de kans 0, 8 inzake stay in place “*Dit is te verklaren door het feit dat met deurdrangers ook buiten de woningen ruimtes zijn waar men goed kan overleven om te wachten op evacuatie door de brandweer.*” plaatsen wij vraagtekens. Alleen de aanwezigheid van een (vrijloop) deurdranger is daartoe ontoereikend. Een vrijloopdeurdranger is echter voor velen geen goedkope oplossing. Een gewone deurdranger zal meteen worden verwijderd.

Als aan bijlage A2 geen modelberekeningen ten grondslag liggen, missen de genoemde getallen relevantie.

Ook de passage onder tabel A1

“In aanvulling hierop zijn de tijden voor de andere ruimten ingeschat. De tijd die men heeft om te overleven in andere ruimtes hangt samen met de brandwerendheid van de ruimtes. Er is aangenomen dat de rookwerendheid ongeveer 1,5 maal de brandwerendheid is.” achten wij niet juist. Dit hangt niet alleen van de brandwerendheid af en dat de factor 1,5 kent geen gedegen achtergrond. Dat is ook de reden waarom in NEN 6075 daar van afgestapt is.

Anders dan gebruikelijk zijn bij het onderzoek geen experts geraadpleegd om te komen tot kans- en effectinschattingen van behandelde maatregelen, welke overigens niet uitputtend zijn. Zou dat wel zijn gedaan, dan was men naar onze overtuiging tot andere conclusies gekomen.

Evenmin zijn belanghebbenden bij het onderzoek betrokken die de onderzoekers hadden kunnen wijzen op de negatieve gevolgen van bepaalde maatregelen voor bepaalde doelgroepen. Daarbij wreekt zich ook dat als bepaalde voorgestelde maatregelen wettelijk worden verankerd, deze niet ongedaan mogen worden gemaakt als die in een specifieke situatie leidt tot toename van de onveiligheid.

NEN heeft in 2016 vanuit haar normcommissies brandveiligheid een andere maatwerkbenadering (NTA) voorgesteld, toegesneden op de diversiteit in de kwaliteit van de gebouwde omgeving en de diversiteit in functiebeperkingen, rekening houdend met het verspreid wonen van mensen met die beperkingen. Het ministerie heeft destijds dat voorstel niet omarmd. Dat voorstel is echter nog altijd actueel.

Wat betreft het voorstel voor rookmelders in bestaande woonfuncties wijzen wij ook op de toelichting uit Stcrt. 1992, 104 die in latere regelingen en besluiten zijn intact zijn gebleven:

Voor deze voorschriften is uitgegaan van de oudste in ons land bekende bouwvoorschriften van gemeentelijke of provinciale verordeningen, die krachtens de Woningwet 1901 zijn gegeven. Daarbij is in beginsel gekozen voor de laagste eis die in de onderscheidene documenten voor een bepaald onderwerp is gesteld. Reden

hiervoor is dat uit het oogpunt van verworven rechten geen verdergaande eisen mogen worden gesteld dan die, welke golden op het moment waarop de bouwvergunning voor het desbetreffende bouwwerk werd verleend.

Indien een hogere eis zou zijn gesteld, zou de grondslag voor een aanschrijving wegens strijd met de bij of krachtens het Bouwbesluit voor de bestaande bouw gegeven voorschriften zijn verruimd. Het niveau dat destijds is geaccepteerd, kan nog juist uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid als ondergrens worden geaccepteerd.

Het wijzigingsvoorstel gaat hier aan voorbij. Dan zullen er zeer zwaarwichtige redenen moet zijn om dat te doen. Die treffen wij niet aan. Een beperking van 13 slachtoffers op jaarbasis kent zoals vorenstaand aangegeven geen gedegen onderbouwing. Ook voor dit deel van de rapportage van TNO geldt dat geen expertpanel is geraadpleegd en evenmin belanghebbenden de studie in een klankbordgroep hebben begeleid.

Als we kijken naar de jaarcijfers van het aantal slachtoffers als gevolg van brand in woningen zijn die onder aanscherping van eisen niet wezenlijk veranderd.

Nederland steekt bovendien internationaal gezien zeer gunstig af bij andere landen wat betreft het aantal slachtoffers bij brand.

Veel slachtoffers zijn voorts het gevolg van in slaap gevallen rokers (in bed) bij brandbaar beddengoed. De handhaafbaarheid van dit voorschrift is voorts zeer beperkt.

Als de rookmelders voorts moeten zijn aangesloten op de elektrische voorziening is dit niet een eenvoudige maatregel. Vorenstaand hebben we al aangegeven dat het in bepaalde situatie juist averechts werkt.

Beide agendapunten zijn naar ons oordeel dan ook (nog) niet rijp voor besluitvorming zoals voorgelegd.

Wij pleiten er dan ook voor op grond van de TNO rapportages niet te komen tot wijziging van de regelgeving. Daarvoor zijn er te veel vraagtekens bij de inhoud van de rapportage te plaatsen.

Vloerafscheiding bij fietsbruggen

Bij het dalend verkeer over een trap geldt hetzelfde als wordt gesteld over de “onveiligheid” van fietsbruggen.

Zeker lange mensen ervaren dan een onveilige situatie. Ongelukken zijn ons als ERB daarover bekend. Is dat echter reden de voorschriften aan te passen?

BRIEF



Hoeveel slachtoffers zijn er sedert 1 oktober 1992 gevallen bij fietsbruggen, te wijten aan de vloerafscheiding? Want zolang bestaan de voorschriften al en passeren fietser deze afscheidingen op bruggen. Volgens de toelichting 2 personen in 4 jaar tijd.

Wat naar het oordeel van ERB eerder aandacht zou behoeven zijn de toegestane openingen in afscheidingen van bruggen. Je mag namelijk spijlen maken op 500 mm afstand waar kleine kinderen zo tussendoor kunnen lopen. Dat was onder BB1992 niet mogelijk, want die maat van 500 mm moest je in hoogterichting meten.

We moeten naar het oordeel van ERB niet toe naar “management bij accident” reacties in de regelgeving. Het lijkt op zich een onschuldige aanpassing, maar kan wel leiden tot een kettingreactie. Want waarom daar wel en voor andere gevallen niet?

Trap en leuning

De toelichting en de artikeltekst zijn met elkaar niet geheel in lijn. Het is de kennelijke bedoeling dat voor publiektoegankelijke gebouwen beter toegankelijk zijn voor mensen met een functiebeperking. Dat betreft meer gebruiksfuncties dan in het wijzigingsvoorstel aangegeven. Het voorstel leidt er ook toe dat een spiltrap aan de zijde van de spil een leuning moet hebben. Hoe stelt de wetgever zich dit voor?

Veiligheidscoördinator

Het bevoegd gezag heeft de jure van doen met de vergunninghouder.

Het bevoegd gezag, zijnde de burgemeester, is verantwoordelijk voor openbare orde en veiligheid. Dat blijft hij of zij, ondanks de voorgenomen aanvulling in het BBL. Volgens de voorgenomen wijziging verricht de coördinator taken waartoe deze niet bevoegd is, namelijk toezien op openbare orde en veiligheid. Dat is een gemeentelijke taak. Wat is de juridische positie van die persoon in de richting van het bevoegd gezag en burgers?

Als de gemeente de bouw wegens onveiligheid wil stilleggen, aan wie wordt de lastgeving dan gezonden?

Verder stellen we de vraag of dit leidt tot oplossing van het praktijkprobleem?

Ligt die niet eerder in het ten genoegen van het bevoegd gezag overleggen van een risicoanalyse over de omgevingsveiligheid c.q. bouwveiligheid in alle verschillende bouwstadia? Het bevoegd gezag kan dan bepalen wanneer ze nader geïnformeerd wil/moet worden zodat ze tijdig besluiten kan nemen die naar haar mening noodzakelijk zijn.

Mvrgr,

Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw

Tel: 015 2565219 - Fax: 015 2617010

BIC: ABNANL2A - IBAN: NL51 ABNA 0432 5874 38

adres: **TU campus, 26A-A0.140, Van der Burghweg 1, 2628 CS DELFT**

info@bouwregelwerk.org

Handelsregister 27274620

www.bouwregelwerk.org

BTW NL814129255B01

BRIEF



Met vriendelijke groet,

Voor de stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw,



Dr. ir. N.P.M. Scholten (initialen snn)