

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/WS/cd/ATR1802/2021-U068

Uw referentie

Datum 12 augustus 2021

Betreft Wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving i.v.m. de brandveiligheid van de woonfunctie voor zorg en parkeergarages en normen voor daglicht

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 11 juni 2021 heeft u het voorstel tot wijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in verband de brandveiligheid van de woonfunctie zorg en parkeergarages en normen voor daglicht aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing.

Het voorstel wijzigt diverse artikelen van het Bbl:

1. De brandveiligheidseisen m.b.t. de woonfunctie in de zorg worden aangepast aan de in de woonzorgsector gebruikelijke indeling: de WAR-systematiek. Daarbij worden eisen geactualiseerd of aangepast. Hierdoor wordt een betere afstemming bereikt tussen de eisen in het Bbl en de daadwerkelijke hulpverlening bij brand. De WAR-systematiek maakt onderscheid in de mate waarin bewoners moeten worden geholpen bij het vluchten bij brand. De systematiek omvat drie zorgniveaus: waarschuwen, assisteren of redden. De introductie ervan heeft consequenties voor de eisen die gelden voor brandmeldinstallaties, meldingen aan een zusterpost of zorgcentrale, doormelding aan de brandweer, het hebben van een inspectiecertificaat en de ontruiming bij brand. De wijzigingen gelden voor nieuwbouw en bestaande bouw.
2. De brandveiligheidseisen met betrekking tot parkeergarages worden aangepast in verband met de afstemming op de kwaliteiten van moderne auto's. Deze zijn groter, bevatten meer kunststof en zijn steeds meer voorzien van een alternatieve energievoorziening. Hierdoor zijn de brandveiligheidsrisico's in parkeergarages onder woon- en andere gebouwen met een bepaalde gebruiksfunctie toegenomen. De wijziging van de eisen betekent dat een automatische blusinstallatie wordt verplicht in nieuw te bouwen parkeergarages die gelegen zijn onder gebouwen met bepaalde functies, zoals woongebouwen. De blusinstallatie moet zijn voorzien van een geldig inspectiecertificaat. Verder gaan er nieuwe voorschriften gelden ten aanzien van nieuw in parkeergarages te plaatsen oplaadpunten, moet er een voorziening zijn waarmee oplaadpunten tegelijkertijd kunnen worden uitgeschakeld en moet informatie over deze voorziening

en de plaats van de oplaadpunten bij de ingang van de parkeergarage beschikbaar zijn. Dit geldt ook voor bestaande parkeergarages.

3. De normen voor het bepalen van de hoeveelheid daglicht in gebouwen worden aangepast aan de nieuwe Europese NEN-Norm NEN-NE 17037. De daglichtfactor vervangt de daglichtoppervlakte. Deze factor geeft in procenten aan hoeveel licht er via een daglichtopening een ruimte binnenkomt. Daarbij worden eisen gesteld aan de hoeveelheid daglicht die minimaal in een (verblijfs)ruimte aanwezig moet zijn en hoe dit bepaald moet worden c.q. waarmee bij het bepalen rekening moet worden gehouden. De nieuwe eisen gelden alleen voor nieuwbouw.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Brandveiligheidseisen woonfunctie zorg

De wijzigingen van de brandveiligheidseisen voor de woonfunctie zorg zijn gebaseerd op een onderzoek uit 2020.¹ Dit onderzoek is op verzoek van en in samenspraak met de woonzorgsector en de brandweer in opdracht van uw ministerie uitgevoerd. Ze komen ook overeen met de uitgangspunten binnen het programma 'De zorg brandveilig', waarin de zorgsector, de brandweer en het ministerie van VWS samenwerken. Met de voorgestelde wijzigingen wordt aangesloten bij de WAR-systematiek die in de praktijk door de zorgsector en de brandweer bij hulpverlening in geval van brand gebruikt wordt. Daardoor wordt een betere afstemming bereikt tussen de eisen in het Bbl en de daadwerkelijke hulpverlening bij brand.

Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van nut en noodzaak van dit onderdeel van het voorstel.

Brandveiligheidseisen parkeergarages

Volgens de toelichting zijn met de komst van moderne auto's de risico's in geval van brand in een parkeergarage groter geworden. Door een groter gebruik van kunststof in auto's en de aanwezigheid van alternatieve energievoorzieningen, zoals accu's, kunnen bij een brand sneller meerdere auto's in brand raken. De brand kan zich daardoor sneller verplaatsen (*travelling fire*).² Naast het groter worden van de brandveiligheidsrisico's is de kans op beheersbaarheid van dergelijke branden en een effectieve inzet door de brandweer verminderd.³ Belangrijke conclusie is dat met een automatische blusinstallatie

¹ Antea Onderzoeksrapport 'Wonen met zorg – brandveiligheid' d.d. 8 oktober 2020

² Instituut Fysieke Veiligheid, Onderzoek sprinklerinstallatie parkeergarage, d.d. 26 maart 2021

³ Hierbij gaat het onder andere om de risico's van langdurige thermische belasting van de (draag)constructie en van een toename van rookproductie die zich bijvoorbeeld kan verspreiden naar vluchtroutes. Deze risico's vergroten de kans op slachtoffers toe en verkleinen de mogelijkheden voor een snelle bestrijding van de brand.

een brand (langdurig) zelfstandig beperkt kan blijven tot een klein aantal auto's en de gesignaleerde brandveiligheidsrisico's sterk kunnen worden beperkt. Dit is niet het geval bij alternatieven die zijn gericht op effectbeperking. Tot slot onderbouwt het onderzoeksrapport inhoudelijk de keuze om de eis voor een automatische blusinstallatie van toepassing te laten zijn op gebouwen waarin kan worden overnacht (slaapgebouwen) en waarvan de vloer van een verblijfsgebied meer dan 13 meter boven het meetniveau is gelegen en voor parkeergarages van meer dan 1000 m².

Het college constateert dat de noodzaak voor het nemen van maatregelen om een brand in een parkeergarage goed te kunnen bestrijden is onderbouwd. De brandveiligheidsrisico's zijn met de komst van moderne auto's toegenomen. Een automatische brandblusinstallatie is een effectieve maatregel om de toegenomen risico's te bestrijden. De toelichting bij het voorstel onderbouwt verder ook de verplichting tot het gebruik van een nieuw type oplaadpunten, de voorziening om deze tegelijkertijd uit te schakelen en de informatieverplichting daarover.

Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van nut en noodzaak van dit onderdeel van het voorstel.

Aanpassing van normen voor daglicht in gebouwen aan nieuwe Europese NEN-norm

De toelichting geeft aan dat er sinds kort een door NEN uitgegeven Europese norm bestaat met betrekking tot daglicht in gebouwen. Uit een beleidsstudie van de NEN-commissie volgt dat deze Europese norm beter aansluit bij de daadwerkelijke gewaarwording van daglicht door gebruikers van gebouwen dan de Nederlandse norm.⁴

Volgens de toelichting en nadere informatie van uw ministerie vindt de omzetting van de nieuwe Europese eis in het Bbl beleidsneutraal plaats. Met deze wijziging wordt alleen een nieuwe bepalingsmethode ingevoerd. Dit betekent concreet dat er op dit moment als gevolg van de nieuwe eis niet meer 'ramen of glas' nodig zijn.

Het college heeft geen opmerkingen bij de onderbouwing van nut en noodzaak van dit onderdeel van het voorstel.

2. Minder belastende alternatieven

Brandveiligheidseisen woonfunctie zorg

Het Bbl bevat de systematiek waarmee wordt bepaald aan welke eisen de woonfunctie zorg moet voldoen voor wat betreft brandmeldinstallaties, melding en doormelding van brand en de ontruimingsorganisatie bij brand. Aanpassing van de systematiek aan wat in de praktijk gangbaar is, betekent dat aanpassing van het besluit noodzakelijk is. Er zijn hier geen minder belastende alternatieven voor.

Eén van wijzigingen van het Bbl betreft de verplichte doormelding van brand naar de Regionale Alarmcentrale (RAC) van de brandweer in geval van brand bij een groepszorgwoning of zorgclusterwoning. Op basis van het eerder genoemde onderzoek is vastgesteld dat een directe doormelding naar de RAC voor de zorgniveaus 'waarschuwen' en 'assisteren', uitgaande van de ontruiming door de zorgverlener, niet meer nodig is. Op dit punt wordt het Bbl dus versoepeld. De toelichting vermeldt dat deze doormelding voor het zorgniveau 'redden' op verzoek van Brandweer Nederland wel gehandhaafd blijft. Argument daarbij is dat in een woongebouw met zorgniveau 'redden' het risico het grootst is dat uiteindelijk de ontruiming door de interne hulpverlening onvoldoende snel verloopt. Daarmee blijft een directe alarmering naar de brandweer wenselijk.

⁴ NEN/beleidsstudie daglicht effect Europese norm, 19 maart 2021.

Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot mogelijk minder belastende alternatieven bij dit onderdeel van het besluit.

Brandveiligheidseisen parkeergarages

De toelichting bij het voorstel onderbouwt inhoudelijk waarom een automatische blusinstallatie een betere manier is om genoemde brandveiligheidsrisico's in parkeergarages te beheersen dan het toepassen van brandventilatie met een verbeterde brandweerinzet of het toepassen van een uitbrandscenario. De automatische brandblusinstallatie is een bron-beperkende voorziening, terwijl de twee alternatieven alleen effectbeperkend werken. In het rapport van Sira Consulting, dat ten behoeve van de regeldrukberekening is opgesteld, worden deze alternatieven ook aangehaald.⁵ Het rapport geeft aan dat de kosten voor deze alternatieven veel lager zijn.⁶ Ook in reacties op de internetconsultatie wordt gesproken over mogelijke alternatieven voor een automatische brandblusinstallatie bij bepaalde typen gebouwen of parkeergarages.⁷ Ook hier wordt gesproken over bouwkundige maatregelen, zoals het beschermen van constructies of de ligging van vluchtwegen, die minder belastend zouden zijn.

De toelichting maakt wel dus wel een afweging van de (inhoudelijke) risico's op basis waarvan gekozen wordt voor een automatische brandblusinstallatie, maar daarbij zijn de kosten, die verbonden zijn aan de verschillende alternatieven niet overwogen. Daarmee is de proportionaliteit van de automatische brandblusinstallatie ten opzichte van mogelijke alternatieven niet te beoordelen.

2.1 Het college adviseert in de toelichting bij de beschouwing van de minder belastende alternatieven ook de kosten van deze alternatieven te betrekken en te onderbouwen waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.

Aanpassing van normen voor daglicht in gebouwen aan nieuwe Europese NEN-norm

De eisen en bepalingmethoden met betrekking tot het daglicht in gebouwen zijn opgenomen in het Bbl. Wijzigingen daarvan kunnen alleen door wijziging van het Bbl plaatsvinden. Minder belastende alternatieven zijn daarom niet overwogen.

Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot mogelijk minder belastende alternatieven bij dit onderdeel van het besluit.

3. Werkbaarheid

Brandveiligheidseisen woonfunctie zorg

Met de voorgestelde wijziging van het Bbl wordt een systeem in het Bbl opgenomen dat al in de praktijk door de woonzorgsector en de brandweer wordt gehanteerd. De aanpassing aan de nieuwe WAR-systematiek gaat ook gelden voor bestaande gebouwen met een woonfunctie voor zorg. Dit kan ertoe leiden dat er aan bestaande gebouwen

⁵ Lastenonderzoek wijzigingen Besluit bouwwerken leefomgeving 2021' Sira Consulting d.d. 3 juni 2021. <https://www.rijksoverheid.nl>

⁶ Het rapport geeft op blz. 8 aan dat in de huidige situatie het plaatsen van een rookbeheersingsinstallatie of het plaatsen van een flexibelscherm veel voorkomende alternatieven zijn. Daarbij wordt vermeld dat de kosten voor een flexibel scherm ongeveer € 11.750,- zijn voor een parkeergarage van 1.000 m² en ongeveer € 17.500,- voor een garage van 2.000 m². De kosten voor een sprinklerinstallatie bedragen respectievelijk ongeveer € 100.000,- en € 160.000,-

⁷ [Overheid.nl](https://overheid.nl) | Consultatie Verzamelwijziging Bbl parkeergarages, woonfunctie voor zorg en daglicht (internetconsultatie.nl)

aanpassingen uitgevoerd moeten worden. Tijdens de MKB-toets op 1 juli jl. en in reacties op de internetconsultatie van het voorstel is daarom gepleit voor het opnemen van een overgangstermijn in het besluit.

3.1 Het college adviseert in het besluit in overleg met de woonzorgsector een overgangstermijn op te nemen ten behoeve van de aanpassing van bestaande gebouwen aan de nieuwe regels.

Brandveiligheidseisen parkeergarages

De brandveiligheidseisen voor parkeergarages gaan gelden voor nieuwe vergunning-aanvragen. Betrokken partijen kunnen zich voldoende over de nieuwe eisen informeren en zich daarbij en bij de aanleg laten bijstaan door adviseurs en uitvoerende partijen. Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot de werkbaarheid van dit onderdeel van het besluit.

Aanpassing van normen voor daglicht in gebouwen aan nieuwe Europese NEN-norm

De voorgestelde wijziging van het Bbl met betrekking tot daglicht omvat op dit moment alleen aanpassing aan een nieuwe Europese norm. Volgens de toelichting wordt zij beleidsneutraal ingevoerd.

Het college heeft geen opmerkingen met betrekking tot de werkbaarheid van dit onderdeel van het besluit.

4. Gevolgen regeldruk

Voor alle onderdelen van de voorgenomen wijzigingen van het besluit is een regeldruk berekening uitgevoerd.⁸ De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in de toelichting. De conclusie is dat voor alle wijzigingen tezamen de *eenmalige* lasten voor bedrijven minimaal € 11,24 miljoen en maximaal € 11,87 miljoen bedragen. De gevolgen voor de *structurele* lasten voor bedrijven bedragen minimaal € 21,85 miljoen en maximaal € 41,41 miljoen. Deze toenames kunnen als volgt worden uitgesplitst over de drie wijzigingen in het Bbl:

- De wijzigingen met betrekking tot de brandveiligheidseisen woonfunctie zorg leiden tot een toename van de eenmalige lasten voor het bedrijfsleven van minimaal € 10,7 miljoen en maximaal € 11,37 miljoen. De structurele lasten nemen af met minimaal € 4,49 miljoen en maximaal € 7,34 miljoen. Dit betreft bestaande gebouwen. De verwachting is dat de gevolgen voor nieuwbouw beperkt zijn, omdat de nieuwbouw van gebouwen met woonfunctie zorg beperkt is en bij de bouw al rekening wordt gehouden met bestaande eisen.
- Voor wat betreft de brandveiligheidseisen parkeergarages geldt dat de *eenmalige* lasten voor bedrijven € 0,04 miljoen bedragen. De gevolgen voor de *structurele* lasten voor bedrijven worden geschat op minimaal € 29.19 miljoen en maximaal € 46.63 miljoen. Deze kosten vloeien met name voort uit de verplichting tot een automatische brandblusinstallatie.
- De aanpassing van de bepalingmethode voor daglichtnormen aan de nieuwe Europese NEN-norm confronteert architectebureaus en projectontwikkelaars volgens de toelichting met eenmalige kosten van in totaal € 28.380. Daarnaast moeten zij

⁸ 'Lastenonderzoek wijzigingen Besluit bouwwerken leefomgeving 2021' Sira Consulting d.d. 3 juni 2021. <https://www.rijksoverheid.nl>

leren werken met de nieuwe bepalingmethode en het nieuwe rekenprogramma. Dit levert eenmalige kosten op van € 432.000.

Het college heeft geen opmerkingen bij de regeldrukberekeningen.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris