



Woongebouw of zorgclusterwoningen?

Advies 1513

Trefwoorden: Bouwbesluit 2012, brandveilig gebruik, woongebouw, woonfunctie voor zorg, zorgplicht, handhaving, bestaande bouw, brandmeldinstallatie (BMI)
Datum: 20 april 2016
Status: Definitief

■ Beschrijving

Bij een inspectie van een wooncomplex door de brandweer is geconstateerd dat de brandveiligheidsvoorzieningen niet in overeenstemming zijn met de daarvoor geldende minimale eisen die het Bouwbesluit 2012 aan bestaande bouw stelt. De gemeente heeft de exploitant, een woningcorporatie, hierop aangeschreven met een voornemen tot een last onder dwangsom.

Het wooncomplex bestaat uit 85 appartementen in vijf bouwlagen. Het grootste deel van de woningen wordt ontsloten via galerijen die in een atrium zijn gelegen. De rest van de woningen wordt via besloten galerijen ontsloten. In de woningen is, volgens de gemeente, een spreek-luisterverbinding aanwezig naar een 24-uurs bezette post. Het atrium is voorzien van een RWA-installatie die via een brandmeldinstallatie wordt aangestuurd. Volgens de gebruiksvergunning is het wooncomplex eind jaren '90 gebouwd in opdracht van twee woon/zorgcentra.

De huurwoningen in het wooncomplex worden door de exploitant aangeboden aan ouderen als 'aanleunwoning'. De toewijzing van woningen over verschillende wooncomplexen in de regio gebeurt via een toewijzingsorganisatie. Een aanleunwoning wordt aangeboden als een woning waarin de bewoner zelfstandig woont, maar waarin gebruikgemaakt kan worden van alle mogelijkheden van de zorginstelling die vlakbij is. Toewijzing van de woningen gaat op volgorde van zorgindicatie. Gegadigden met zorgindicatie vanuit de Wet Langdurige Zorg (WLZ) komen bovenaan de wachtlijst. Mensen met een zorgindicatie met de status 'urgent', 'noodzakelijk' en 'gewenst' worden respectievelijk in de tweede, derde en vierde groep in de wachtlijst geplaatst. Indien er geen zorgindicatie is, maar wel belangstelling, dan mag je je toch aanmelden. De leeftijd geldt dan als volgordebepaling: de oudste woningzoekende krijgt als eerste een woningaanbieding.

Vanwege de aanwezige zorgvoorzieningen is de gemeente van mening dat hier sprake is van een "woonfunctie voor zorg" c.q. "zorgclusterwoningen". De gemeente is voorts van mening dat de brandveiligheidsvoorzieningen hierop afgestemd dienen te zijn. De beherende woningcorporatie is echter van mening dat voor dit specifieke wooncomplex sprake is van een gangbare "woonfunctie" waardoor een groot deel van de door de gemeente vereiste brandveiligheidsmaatregelen niet relevant zijn.

■ Adviesvraag

Is het gerechtvaardigd om in dit geval, vanwege de (verminderde) validiteit van de bewoners en vanwege de aanwezigheid van een spreek-luisterverbinding in de woningen, uit te gaan van een woonfunctie voor zorg bij de beoordeling van de minimaal vereiste brandveiligheidsvoorzieningen?

Standpunt belanghebbende

Het uitgangspunt dat het gebouw een "woonfunctie voor zorg; zorgclusterwoning voor zorg op afroep" betreft is niet juist. Bewoners hebben geen hulp nodig bij dagelijkse zaken, zoals toiletbezoek en het aankleden. Het gaat hier om zorg op afspraak die bewoners individueel inkopen. De zorgverstrekker kan eenieder zijn. Het betreft





Woongebouw of zorgclusterwoningen?

Advies 1513

hier een “woonfunctie; overige gebruiksfunctie”, waardoor een aantal constatering van de brandweer niet relevant zijn. Hoewel het bouwwerk is voorzien van een brandmeldinstallatie, heerst er geen verplichting tot het hebben van een brandmeldinstallatie. Er rust immers geen zorgbestemming op het bouwwerk. De brandmeldinstallatie stuurt enkel de RWA-installatie aan en is niet geënt op ontruiming. Het bouwwerk is dan ook niet voorzien van een ontruimingsalarminstallatie. Dit is op basis van artikel 6.23 van het Bouwbesluit 2012 ook niet verplicht. Het betreft immers een woonfunctie waarop geen zorgbestemming rust. In beginsel worden de herstelwerkzaamheden uitgevoerd conform de vergunde situatie, waarbij wij onze zorgplicht als eigenaar niet uit het oog verliezen.

Standpunt bevoegd gezag

Volgens opgave van de woningcorporatie, in een overleg in 2014 en vervolgens bevestigd in een e-mailbericht, wordt het betreffende bouwdeel gebruikt als ‘Woonfunctie voor zorg; zorgclusterwoning voor zorg op afroep, in een woongebouw’. Ook richting mogelijke toekomstige bewoners worden de betreffende woningen in het wooncomplex door de woningcorporatie aangeboden als *“aanleunwoningen, bedoeld voor mensen die een indicatie hebben voor AWBZ-zorg of zorg krijgen van een mantelzorger.”*

Vanuit het oogpunt van de regelgeving:

In de toelichting op het Bouwbesluit 2012, artikel 6.20 wordt een zogenoemde ‘aanleunwoning’ als een bekend voorbeeld van een zorgclusterwoning omschreven. Bij ‘zorg op afroep’ wordt de volgende toelichting gegeven: *“de zorgverlener wordt op door de cliënt te bepalen momenten opgeroepen voor hulp bij dagelijkse zaken zoals toiletbezoek of aankleden. Hierbij zijn in de woning specifieke voorzieningen aanwezig ter ondersteuning van die zorgverlening, bijvoorbeeld een professioneel intercomsysteem voor het doen van oproepen in geval van een zorgvraag. Dit systeem is meer uitgebreid dan een persoonlijk alarmeringssysteem. De oproep wordt gecoördineerd door een zorgcentrale. Een «zorgcentrale» is een al dan niet in de nabijheid van de woning gelegen coördinatiepunt dat door een spreek-/luisterverbinding met deze en andere soortgelijke woningen is verbonden. De zorg wordt vervolgens verleend vanuit een nabij de woning gelegen steunpunt.”* Bij ‘zorg op afspraak’ (een lichtere vorm van zorg) zijn geen voorzieningen zoals een spreek-/luisterverbinding met een zorgcentrale of een zusterpost aanwezig. In de betreffende woningen in het wooncomplex wordt ‘zorg op afroep’ geleverd (door diverse zorginstanties) en is het genoemde intercomsysteem aanwezig (aangesloten op de receptie van het gebouw). Indien in het bouwwerk beide vormen van zorg aanwezig zijn dienen de benodigde voorzieningen te worden gebaseerd op de zwaarste vorm.

2 / 6

Vanuit het oogpunt van risicobenadering:

Los van de formele discussie over de te hanteren gebruiksfunctie dienen de benodigde voorzieningen te worden gedimensioneerd aan de hand van een integrale risicogerichte benadering (gebouw, installaties en menselijke kenmerken).

Mensen die verminderd zelfredzaam zijn hebben meer tijd nodig om te kunnen vluchten. Binnen de beschikbare tijd moet iedereen de door brand bedreigde ruimte en uiteindelijk het gehele gebouw kunnen verlaten. Indien bewoners hulp nodig hebben bij het vluchten, is het zaak na te gaan hoeveel tijd het kost, inclusief het mobiliseren van hulp, om bewoners in veiligheid te brengen en of de genomen maatregelen voldoende effectief zijn. Gezien de verminderde zelfredzaamheid van de bewoners is het niet aannemelijk dat de vluchtveiligheid in een normale woonsituatie afdoende is gewaarborgd.





Woongebouw of zorgclusterwoningen?

Advies 1513

Maatgevend is het zorgaanbod waar de exploitant zich op richt en niet de verzwaren van de zorgbehoefte van een bewoner. De gebruiksfunctie 'woonfunctie voor zorg; zorgclusterwoning voor zorg op afroep' is dan ook als uitgangspunt gehanteerd bij de beoordeling door de brandweer.

Uitgangspunten

Het advies is gebaseerd op de volgende documenten:

1. Adviesaanvraag van 12 november 2015 door de gemeente;
2. Brief van de brandweer van 30 april 2015, betreft controle brandveilig gebruik;
3. Brief gemeente aan de woningcorporatie van 29 mei 2015, betreft voornemen last onder dwangsom;
4. Brief woningcorporatie aan de gemeente van 2 juli 2015, betreft reactie op voornemen last onder dwangsom;
5. Brief van de brandweer van 23 juli 2015, betreft reactie op de brief van de woningcorporatie;
6. Plattegronden begane grond, 1^e, 2^e, 3^e, 4^e verdieping behorende bij gebruiksvergunning 13 januari 2000 en voorzien van opmerkingen brandweer van 1 mei 2014;
7. Gebruiksvergunning van de gemeente van 13 januari 2000, incl. begeleidend schrijven van 18 januari 2000.
8. E-mail van 20 januari 2015 van de woningcorporatie waarin wordt aangegeven dat sprake is van 'zorg op afspraak'.

Inhoudelijke beschouwing adviesvraag

3 / 6

De adviescommissie heeft bij de behandeling van de adviesvraag het volgende overwogen:

Situatie

- De brandweer geeft aan dat het hier gaat om 'zorgclusterwoningen voor zorg op afroep': In de woningen is een spreek-/luisterverbinding aanwezig die is verbonden / kan worden verbonden met een 24-uurs bezette post.
- Via een derde partij worden verschillende wooncomplexen, waaronder het wooncomplex waar het hier over gaat, op internet aangeboden als aanleunwoningen geschikt voor mensen met een zorgindicatie volgens de Wet Langdurige Zorg.
- De woningcorporatie geeft aan dat er in het complex geen zorg op afroep / 24-uurs zorg wordt verleend. De woningen zijn bestemd voor zelfstandige bewoning door ouderen die geen hulp nodig hebben bij dagelijkse zaken als toiletbezoek en aankleden. Afhankelijk van de zorgvraag is zorg op afspraak mogelijk. De bewoner kiest zelf welke zorgverstrekker hij hier voor inschakelt.
- Op 13 januari 2000 is een gebruiksvergunning verleend voor het gebruik van het woongebouw als woon/zorgcentrum. Een RWA-installatie, gestuurd op een brandmeldinstallatie maakte toen ook al onderdeel uit van het bouwwerk. In de gebruiksvergunning zijn hiervoor aanvullende eisen gesteld aan het gebruik van het woon-zorgcomplex.





Woongebouw of zorgclusterwoningen?

Advies 1513

Bepaling gebruiksfunctie

- De aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen bepaalt in principe de gebruiksfunctie van het te bouwen bouwwerk. De keuze voor een gebruiksfunctie heeft gevolgen voor de bouwtechnische en installatietechnische maatregelen die vereist zijn in een bouwwerk.
- Is de gebruiksfunctie een woonfunctie voor zorg dan bepaalt in principe de aanbieder van het gecombineerde aanbod van zorg en woning of die woonfunctie een woonfunctie voor zorg op afspraak, zorg op afroep of 24-uurszorg is.
- Een bestaand bouwwerk moet voldoen aan de eisen voor bestaande bouw van het Bouwbesluit 2012 (Woningwet artikel 1b tweede lid). De voorschriften van Bouwbesluit 2012 artikel 6.20, brandmeldinstallatie, zijn zowel van toepassing op nieuwbouw als op een bestaande woonfunctie voor zorg. Deze voorschriften zijn ook van toepassing op een woonfunctie voor zorg die al voor de inwerkingtreding van deze voorschriften bestond. (Deze voorschriften zijn in 2008 geïntroduceerd met het Gebruiksbesluit, dat in 2012 is opgegaan in het Bouwbesluit 2012).
- Artikel 1.1 derde lid van het Bouwbesluit 2012 geeft de volgende definitie voor een woonfunctie voor zorg:

woonfunctie voor zorg: woonfunctie waarbij aan de bewoners professionele zorg wordt verleend met een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg in een daarvoor bestemde en uitgeruste woonfunctie;

- Over de zorgclusterwoning vermeldt de toelichting bij artikel 6.20 het volgende:

“Bij een zorgclusterwoning of een groepszorgwoning is sprake van een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg. De zorgaanbieder neemt daarbij ook de verantwoordelijkheid voor de brandveiligheid van de cliënt over.... Er is in dit besluit sprake van een zorgclusterwoning indien die woning:

- *bestemd is voor zelfstandige bewoning (dus geen groepszorgwoning),*
- *bestemd is voor het aanbieden van zorg aan ten minste één zorgcliënt, al dan niet met een partner of gezin, en*
- *in de directe nabijheid van ten minste vier andere woningen met een soortgelijk zorgaanbod is gelegen.*

Een bekend voorbeeld van een zorgclusterwoning is een zogenoemde aanleunwoning. De veronderstelling is dat in een zorgclusterwoning niet op melding en hulp van de eveneens zorgbehoevende burens kan worden gerekend.”

- Voor een ‘zorgclusterwoning voor zorg op afroep’ is volgens artikel 6.20, eerste lid een brandmeldinstallatie (BMI) met gedeeltelijke bewaking vereist. Voor zorg op afspraak is geen BMI vereist. De toelichting bij artikel 6.20 vermeldt hierover het volgende:

“Het gaat daarbij om een objectbenadering en niet meer om de criteria «minder zelfredzaam» en «permanent toezicht». Afhankelijk van de mate van zorgverlening waarvoor de woonfunctie is bestemd worden eisen aan brandveiligheidsvoorzieningen gesteld.”

- Het is aan de aanbieder van het gecombineerde woon-zorgaanbod om aan te geven welke zorgverlening in het woon-zorgcomplex voor nieuwe bewoners wel of niet wordt aangeboden. Dit blijkt uit de toelichting op artikel 6.20:

“Of er sprake is van een zorgclusterwoning of een groepszorgwoning, en welke variëteit daarvan wordt in principe bepaald door degene die de woonfunctie exploiteert of gaat exploiteren. Dit betekent nadrukkelijk niet dat de exploitant «zijn eigen brandveiligheidsniveau mag bepalen». Is gekozen voor een





Woongebouw of zorgclusterwoningen?

Advies 1513

bepaalde woonvorm, dan zal de woning aan de hand van die keuze moeten worden getoetst aan dit besluit."

- Het is aan het bevoegd gezag handhavend op te treden indien het daadwerkelijke zorgaanbod zwaarder is dan het door de exploitant aangegeven zorgaanbod en er niet voldaan wordt aan de op het zwaardere zorgaanbod afgestemde brandveiligheidseisen. Dit blijkt uit de toelichting op artikel 6.20:

"Wanneer het daadwerkelijk zorgaanbod zwaarder is dan het eerder door de exploitant aangegeven zorgaanbod, dan kan de exploitant die niet aan de op het zwaardere zorgaanbod afgestemde brandveiligheidseisen voldoet, zo nodig bestuurs- en/of strafrechtelijk worden vervolgd."

Consequenties

- Om te kunnen bepalen welke (sub)gebruiksfunctie van toepassing is op dit wooncomplex moet vastgesteld worden welk zorgaanbod met een bewoner, is overeengekomen:
 - Het feit dat er een spreek-luisterverbinding in de woning mogelijk is naar een 24-uurs bezette post is op zichzelf geen reden om de appartementen in het wooncomplex als 'zorgclusterwoning voor zorg op afroep' te bestempelen.
 - Verminderde zelfredzaamheid van de bestaande populatie van bewoners binnen het complex mag, zoals nadrukkelijk in de toelichting op artikel 6.20 is vastgelegd, op zichzelf voor het bevoegd gezag geen reden zijn om het door de gebouwbeheerder opgegeven zorgniveau niet als uitgangspunt te accepteren.
 - Het feit dat dit wooncomplex wordt genoemd in een verzameling van verschillende woonzorgcomplexen waarin ook zorg op afroep kan worden verleend, biedt op zichzelf geen grond om de door de woningcorporatie als uitgangspunt gehanteerde gebruiksfunctie (woonfunctie, evt. voor zorg op afspraak) te betwisten.
 - Een combinatie van de voorgaande factoren maakt het aannemelijker dat hier sprake is van een daadwerkelijk te leveren gecombineerd woon-zorgaanbod aan bewoners. Zonder inzicht in de overeenkomst met de bewoners kan het daadwerkelijk te leveren gecombineerde woon-zorgaanbod echter volgens de adviescommissie niet worden vastgesteld. De adviescommissie heeft geen inzage in de daadwerkelijke toewijzingsprocedure en/of de huur(zorg)contracten van bewoners in dit wooncomplex.
- De adviescommissie stelt vast dat door het bevoegd gezag onvoldoende aangetoond is dat de door de woningcorporatie aangegeven (sub)gebruiksfunctie onjuist is.

5 / 6

Advies

Gelet op het voorgaande adviseert de commissie met betrekking tot de toepassing van brandveiligheidsvoorschriften voor deze casus / in dit geval:

Vraag:

Is het gerechtvaardigd om in dit geval, vanwege de (verminderde) validiteit van de bewoners en vanwege de aanwezigheid van een spreek-luisterverbinding in de woningen, uit te gaan van een woonfunctie voor zorg bij de beoordeling van de minimaal vereiste brandveiligheidsvoorzieningen?





Woongebouw of zorgclusterwoningen?

Advies 1513

Uitsluitend het aan de woonovereenkomst (kan zowel koop als huur zijn) verbonden zorgaanbod aan de bewoners en het daarmee overeenkomend gebruik zijn bepalend voor de van toepassing zijnde subgebruiksfunctie. Het verhogen van het comfort door een aanwezige spreek-/luisterverbinding, de suggestie van het aanbieden van zorg via mediakanalen en de constatering van een verouderende (verminderd valide) populatie binnen het wooncomplex zijn niet meer dan indicatief en bieden op zichzelf onvoldoende grond om de door de woningcorporatie gehanteerde subgebruiksfunctie te betwisten.

Op grond van artikel 1a tweede lid van de Woningwet draagt de eigenaar of beheerder van een bouwwerk er zorg voor dat geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt, als gevolg van het gebruik van dat bouwwerk (zorgplicht). Het oog hebben voor de zelfredzaamheid van de bestaande populatie binnen het wooncomplex maakt hier onderdeel van uit.

Overigens merkt de commissie voor deze casus / dit geval nog op:

Op basis van de bouwvoorschriften is geen expliciete uitspraak te doen over het bepalen van de feitelijke gebruiksfunctie die in dit geval zou moeten gelden. Naar het oordeel van de adviescommissie rust er daarom een grote verantwoordelijkheid op de schouders van diegene die de bewoners met een functiebeperking in staat stellen om zelfstandig te blijven wonen.

