



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Factsheet

Brandveiligheid bij zorggeschikte woningen in geclusterde woonvormen



Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Inleiding bij het vraagstuk

In het coalitieakkoord¹ is besloten om scheiden van wonen en zorg te hanteren voor de uitbreiding in de ouderenzorg. Nieuwe vraag naar verpleegzorg wordt niet meer in het traditionele intramurale verpleeghuis opgevangen, maar in zorggeschikte woningen, waar ouderen zelfstandig huren. De benodigde zorg kunnen zij als pakket of meer op maat afnemen.

In het gezamenlijke BZK en VWS-programma 'Wonen en Zorg voor Ouderen'² is dit vertaald in de doelstelling om 40.000 zorggeschikte woningen in geclusterde woonvormen te realiseren. De zorggeschikte woningen (in het programma genoemd als verpleegzorgplekken) zijn zelfstandige woningen, waar het wonen voorop staat en waar mensen met een zware zorgvraag verpleegzorg thuis geleverd kunnen krijgen. Deze ontwikkeling wordt ondersteund met de 'Stimuleringsregeling zorggeschikte woningen'.

Deze manier van wonen moet uiteraard plaatsvinden in een brandveilige leefomgeving. In een traditioneel intramuraal verpleeghuis gelden duidelijke kaders voor brandveiligheid, bijvoorbeeld over ontruiming en de brandmeldinstallatie.

De nieuwe woonvormen die ontstaan onder de noemer zorggeschikte woningen passen niet in alle gevallen eenduidig in de bestaande regelgeving. Daar waar de regelgeving niet eenduidig past op de nieuwe woonvormen zullen de brandveiligheidsvoorzieningen vooraf moeten worden besproken met het bevoegd gezag. Het Ministerie van BZK adviseert zorgaanbieders en vastgoedeigenaren hierin gezamenlijk op te trekken, en daarbij onderstaande stappen te doorlopen met het bevoegd gezag:

1. **Toets de woonvorm op de voorwaarden voor 'woonfunctie' of 'woonfunctie voor zorg':** wordt er voldaan aan de twee voorwaarden voor de woonfunctie voor zorg?
2. **Categoriseer de geleverde zorg in de woonvorm vanuit brandveiligheidsperspectief en bepaal de gebruiksfunctie:** is deze zorg 24 uur per dag of op afroep aanwezig in het woongebouw?
3. **Werk op basis van de bepaalde gebruiksfunctie een voorstel uit voor maatregelen voor brandveiligheid:** Hoe wordt er voldaan aan de regels voor brandveiligheid? Welke voorzieningen worden er getroffen voor tijdige alarmering en veilig vluchten? Vanuit de zorg worden hiervoor hulpmiddelen aangereikt via het programma 'Zorg Brandveilig'.
4. **Bespreek dit voorstel met het bevoegd gezag:** In dit gesprek kunnen eventuele gelijkwaardige oplossingen voor brandmelding of ontruiming besproken worden.
5. **Verwerk de uitkomsten van het gesprek met het bevoegd gezag in het plan.**
6. **Vraag met het afgestemde plan de benodigde vergunningen aan.**
7. **Resultaat is een plan waarop de omgevingsvergunning Bouw kan worden afgegeven en melding Brandveilig gebruik kan worden gedaan.**

In de stappen zullen alle partijen hun eigen afwegingen moeten maken: het bevoegd gezag over de brandveiligheid en vereiste maatregelen, de vastgoedeigenaar of zorgaanbieder over de levensvatbaarheid van de investering en exploitatie en de invulling van de verantwoordelijkheid voor brandveiligheid.

De informatie die hieronder in dit factsheet staat, biedt kaders voor het inrichten van brandveiligheid bij de nieuwe geclusterde woonvormen met zorggeschikte woningen en biedt houvast bij het doorlopen van bovenstaande stappen.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/23/programma-wonen-en-zorg-voor-ouderen>

Woonsituaties: zorggeschikte woningen in geclusterde woonvormen

Zorggeschikte woningen komen in verschillende vormen voor. Deze woonvormen kunnen verschillen in het type woonvorm, de zorgsituatie en de gebruiksfunctie.

Type woonvorm

De stimuleringsregeling onderscheidt drie typen woonvormen met zorggeschikte woningen:

1. Gespikkelde woonvormen.

Gespikkelde woonvormen bestaan in het geheel uit zorggeschikte woningen, waarin zowel (meer) vitale ouderen als ouderen met een Wlz-indicatie wonen³. Alle zorggeschikte woningen voldoen in dat geval aan de eisen uit de regeling, ook al heeft de bewoner nog geen vraag naar verpleegzorg. Zodoende hoeven ouderen bij een toenemende zorgvraag niet meer te verhuizen en de mix van vitale en minder vitale bewoners zorgt dat zij ook elkaar kunnen helpen.

2. Geclusterde woonvormen die deels uit zorggeschikte woningen bestaan

Geclusterde woonvormen kunnen ook bestaan uit een mix van reguliere woningen en zorggeschikte woningen. Daarbij is het mogelijk om een verdieping of afdeling in te richten met zorggeschikte woningen, maar dit hoeft niet apart gesitueerd te zijn. Hier wonen dan (bij aanvang) bewoners met een Wlz-indicatie. In de reguliere woningen wonen mensen zonder zorgvraag of met een lichtere zorgvraag⁴.

3. Geclusterde woonvormen die uitsluitend uit zorggeschikte woningen bestaan en bewoond worden door mensen met een Wlz-indicatie.

Zorgsituaties: intramurale zorg vs. extramurale zorg

Mensen hebben wettelijk recht op Wlz-zorg als zij hiervoor een indicatie krijgen. Op hoe deze zorg geleverd wordt zijn keuzemogelijkheden van toepassing: Wlz-zorg kan intramuraal aangeboden worden, waarbij wonen en zorg gezamenlijk (integraal pakket) aangeboden worden (verpleeghuizen). Maar de zorg kan ook extramuraal geleverd worden op basis van scheiden wonen en zorg, dit wordt verpleegzorg thuis genoemd. Er zijn drie extramurale leveringsvormen: een 'Volledig Pakket Thuis' (VPT), een 'Modulair Pakket Thuis' (MPT) en een 'Persoonsgebonden Budget' (PGB). Bij de zorggeschikte woningen zal enkel extramuraal zorgaanbod worden geboden. Een belangrijk onderscheid tussen intramurale zorg en extramurale zorg (o.b.v. een VPT, MPT of PGB) ligt in de beschikbaarheid van zorg. Bij intramurale zorg is zorgpersoneel 24 uur per dag aanwezig in de woonvorm. Bij het leveren van verpleegzorg thuis dient zorg 24 uur per dag beschikbaar te zijn, maar hoeft zorgpersoneel niet 24 uur per dag op locatie aanwezig te zijn. Deze zorg kan ook op afspraak of afroep worden geleverd, bijvoorbeeld in de nacht. Ook in een geclusterde woonvorm waar verpleegzorg thuis wordt geboden aan (veel) bewoners is het mogelijk dat zorgpersoneel 24 uur per dag aanwezig is, bijvoorbeeld in een geclusterde woonvorm met uitsluitend zorggeschikte woningen.

Indien zorg extramuraal wordt geleverd (Vpt, Pgb of Mpt) regelen de bewoners hun huisvesting, en een deel of alle zorg zelfstandig. Zij hebben doorgaans een huurcontract of zijn bijv. eigenaar van het appartementsrecht. Dat betekent in de verantwoordelijkheidsverdeling dat de zorginstelling of eigenaar van de gemeenschappelijke gedeelten van het pand, niet meer achter de voordeur kan komen. Het is verder niet per se één zorgaanbieder die de zorg op locatie levert. Dit kunnen verschillende zorgaanbieders zijn.

Gebruiksfunctie van geclusterde woonvormen met zorggeschikte woningen

Een woongebouw met bepaalde individuele en/of collectieve dienstverlening en (zorg-) voorzieningen voor senioren kan aangeduid worden als 'geclusterde woonvorm'. Deze geclusterde woonvorm kan zowel een reguliere woonfunctie als een woonfunctie voor zorg hebben, zoals bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving (verder: Bbl). De woonfunctie voor zorg geldt als een verbijzondering op de 'reguliere' woonfunctie.

³ In de regeling geldt hier een eis van minimaal 30% bewoning door mensen met een Wlz-indicatie.

⁴ In de praktijk kan met de toewijzing van zorggeschikte woningen ook flexibeler omgegaan worden. Deze situatie moet gezien als een schets van de woonvorm bij aanvang.

Of de woonfunctie voor zorg van toepassing is, hangt samen met de aard van de geboden dienstverlening en voorzieningen op het gebied van zorg. De definitie van een woonfunctie voor zorg is een *'woonfunctie waarbij aan de bewoners professionele zorg wordt verleend met een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg'*. Deze definitie bevat twee cumulatieve voorwaarden:

1. Verlening van professionele zorg aan bewoners;

De eerste voorwaarde ziet op de diensten die geboden worden in het woongebouw. Er moet sprake zijn van dat professionele zorg wordt geboden. Het bieden van professionele zorg (geen thuiszorg) kan in verschillende gradaties, zoals begeleiding, persoonlijke verzorging of verpleging. Dit kan op basis van afspraak, op basis van afroep of op basis van 24-uurszorg zijn (de gebruiksfunctie). Voor het bepalen van de gebruiksfunctie gaat het om de zwaarste vorm van zorg die aangeboden wordt bij de woning; of **bewoners daadwerkelijk gebruikmaken van deze zorg is niet van belang**. De mate van zelfredzaamheid van de bewoners als criterium is in 2008 bewust door de wetgever losgelaten, omdat dit niet objectief bepaald kan worden. Dat betekent dat zaken als mate van zelfredzaamheid, leeftijd, ziekte, fysieke beperkingen en psychogeriatrische beperkingen van bewoners niet relevant zijn voor de bepaling van de gebruiksfunctie.

2. Vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg;

De tweede voorwaarde stelt dat er sprake moet zijn van een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg. **Het gaat hierbij om het zorgaanbod en niet om de feitelijk geleverde zorg**. Om te spreken van een woonfunctie voor zorg zal er enige vorm van samenwerking moeten bestaan tussen gebouweigenaar/verhuurder en zorginstelling, die ertoe leidt dat bewoners in de betreffende woonfunctie gaan wonen vanwege de aangeboden zorg⁵. Het kan hierbij gaan om een juridische koppeling, maar de koppeling kan ook blijken uit de samenwerking tussen verhuurder en zorginstelling en de wijze waarop de relatie met de huurder/cliënt wordt vormgegeven. Een voorbeeld hiervan is dat de zorg expliciet als dienst wordt aangeboden bij de woning, of dat de zorginstelling het woongebouw in eigendom heeft.

Een aanvullende voorwaarde is dat de zorg plaatsvindt in een daartoe bestemde woonfunctie. Het gebruik en de bijbehorende gebruiksfunctie moet in overstemming zijn met het omgevingsplan.

Indien aan bovenstaande voorwaarden is voldaan kent de geclusterde woonvorm een woonfunctie voor zorg. De woonfunctie voor zorg gaat uit van de situatie dat bewoners in hun eigen woning de zorg geleverd krijgen die ze nodig hebben. De zorg is daarbij gekoppeld aan het wonen.

Wanneer er sprake is van een **woonfunctie voor zorg**, dan is afhankelijk van het niveau van zorg (op afspraak, op afroep, 24-uurszorg) een brandmeldinstallatie en/of een BHV-organisatie vereist.



⁵ De zorginstelling kan ook vastgoedeigenaar zijn.

Oplopende schaal van maatregelen

De gewenste brandveiligheidsmaatregelen worden bepaald door het type ‘woonfunctie voor zorg’ en de beschikbaarheid van de zorg/gebruiksfunctie.

Woonfunctie voor zorg

De woonfunctie voor zorg kent op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving een verdere indeling naar type woonfunctie en naar het soort zorg dat daar verleend wordt. Per woon-zorgsituatie zijn verschillende vereisten van toepassing op de brandveiligheid. Er zijn drie typen woonfuncties, waarbinnen onderscheid kan worden gemaakt tussen grondgebonden woningen en woningen in woongebouwen:

1. Zelfstandige woningen (reguliere woonfunctie, geen woonfunctie voor zorg)
2. Zorgclusterwoningen: ‘woonfunctie in een cluster van meer dan drie aan elkaar grenzende woonfuncties voor zorg.
3. Groepszorgwoningen: ‘een woonfunctie waarbij aan ten minste vijf bewoners professionele zorg wordt verleend met een vanuit het zorgaanbod georganiseerde koppeling tussen wonen en zorg’

De bouwregelgeving stelt dat de zorgaanbieder in sommige situaties verantwoordelijk is voor het bieden van brandveiligheid aan bewoners. In een normale woning wordt een bewoner geacht bij brand zelf te kunnen vluchten, bij een woonfunctie voor zorg neemt de zorgaanbieder (een deel van) de verantwoordelijkheid voor het veilig vluchten over van de bewoners. De gebruiker van een bouwwerk met woonfunctie voor zorg is verantwoordelijk voor het brandveiligheid gebruik van het gebouw (‘normadressaat’, artikel 6.3 Bbl).

Beschikbaarheid van de zorg/gebruiksfunctie

Uitgangspunt bij de benodigde voorzieningen op het gebied van brandveiligheid is niet de zorgvraag van de bewoner, maar het zorgaanbod behorend bij de woning. Al naar gelang de zwaarte van de geboden zorg in de zorgclusterwoningen of in de groepswoningen nemen de eisen met betrekking tot branddetectie toe. Er worden drie niveaus onderscheiden:

1. **Zorg op afspraak:** de zorgverlener komt slechts op afspraak langs (bijvoorbeeld thuiszorg). Verder kan de bewoner zich nog zelfstandig of met behulp van mantelzorg redden. In de woning hoeven daarom geen specifieke voorzieningen zoals een spreek/luisterverbinding met een zorgcentrale of een zusterpost aanwezig te zijn. Wel kan een persoonlijk alarmeringssysteem aanwezig zijn. Deze woonvorm onderscheidt zich slechts in beperkte mate van niet voor zorg bestemde woonfuncties. Een brandmeldinstallatie is bijvoorbeeld dan ook niet vereist.
2. **Zorg op afroep:** 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”⁶ 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.
3. **24-uurs zorg:** Aan de woning is een zorgaanbod van 24 uur per dag verbonden, via in de woning of een zusterpost aanwezig personeel. Een “zusterpost”⁷ is een in de directe nabijheid van de woning gelegen post die 24 uur per dag bereikbaar is en van waaruit 24 uur per dag directe hulp aan de bewoner kan worden verleend.

⁶ In de praktijk wordt aan de wijze van oproep steeds vaker invulling gegeven door nieuwe applicaties. De centrale functie kan daarbij ook vervuld worden door de inzet van wijkteams in de nacht.

⁷ Een zusterpost kan ook gerealiseerd worden in een woning.

Het zorgaanbod bepaalt welke zorgsituatie van toepassing is. Als er vanuit het zorgaanbod 24 uur per dag zorgpersoneel aanwezig is in de geclusterde woonvorm om zorg te verlenen, dan is de categorie '24-uurs zorg' van toepassing. Als de zorg op afroep wordt geleverd, bijvoorbeeld vanuit een steunpunt in de wijk, dan is de categorie 'zorg op afroep' van toepassing. De uiteindelijke gebruiksfunctie wordt bepaald door het beoogde gebruik van de woningen. De initiatiefnemer van het project geeft dit aan bij de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Het gebruik van de woningen moet vervolgens passen binnen de regels die bij de aangegeven gebruiksfunctie horen. De gemeente is bevoegd gezag voor de naleving van brandveiligheidsvoorschriften in gebouwen. De gemeente kan hiervoor advies inwinnen bij de brandweer/veiligheidsregio.

Onderstaande figuur geeft een beeld van de oplopende eisen met betrekking tot branddetectie en alarmering die gelden voor de verschillende soort woonfuncties voor zorg. Voor zelfstandige woningen gelden de reguliere brandveiligheidseisen (aanwezigheid van rookmelders). In het geval van zorg op afroep enerzijds en 24-uurszorg (daadwerkelijk continu een verzorger aanwezig) anderzijds, gelden er andere eisen met betrekking tot brandmelding en ontruiming.

Figuur 1. Schematische weergave van brandveiligheidseisen per woon- en zorgsituatie

	Zorg op afspraak	Zorg op afroep	24-uurs zorg
Zorgclusterwoningen Grondgebonden			BMI met volledige bewaking. Melding naar zusterpost.
Zorgclusterwoningen Woning in woongebouw		BMI met gedeeltelijke bewaking. Melding naar zorgcentrale	Gecertificeerde BMI met gedeeltelijke bewaking. Melding naar zusterpost en doormelding naar de regionale alarmcentrale van de brandweer.
Groepszorgwoning	BMI met volledige bewaking	BMI met volledige bewaking. Melding naar zorgcentrale	Gecertificeerde BMI met volledige bewaking. Melding naar zusterpost en doormelding naar de regionale alarmcentrale van de brandweer.

Bron: Besluit Bouwwerken Leefomgeving



Regels voor zorgclusterwoningen voor zorg op afroep of 24-uurs zorg

Onderstaand worden de belangrijkste regels voor nieuwbouw opgenomen in het kader van brandveiligheid die gelden voor de woonfunctie voor zorg.⁸ De beschrijving is beperkt tot de regels voor zorgclusterwoningen voor zorg op afroep of 24-uurs zorg, in beide gevallen gelegen in een woongebouw. De overige regels van de reguliere woonfunctie gelegen in een woongebouw zijn ook voor dit type woningen van toepassing.

Brandmeld- en ontruimingsalarminstallatie verplicht

In geval van een reguliere woonfunctie moeten rookmelders volgens NEN 2555 in de woning aanwezig zijn. Voor alle zorgclusterwoningen gelegen in een woongebouw wordt een brandmeldinstallatie (BMI) met gedeeltelijke bewaking volgens NEN 2535 voorgeschreven (zie bijlage II behorende bij artikel 4.208 van het Bbl). Gedeeltelijke bewaking houdt in dat in elk geval de gemeenschappelijke vluchtroutes in een gebouw van detectie zijn voorzien en dat ook in de vluchtroute van de woning (de hal/gang) detectie aanwezig is. Bij toepassing van een brandmeldinstallatie met gedeeltelijke bewaking zijn de rookmelders volgens NEN 2555 niet nodig.

Indien er bij zorgclusterwoningen zorg op afroep wordt aangeboden, dient een brandmelding doorgegeven te worden aan de zorgcentrale. Indien 24-uurszorg wordt aangeboden, dan moet de BMI gecertificeerd zijn en doormelding van het brandalarm moet rechtstreeks plaatsvinden naar de regionale alarmcentrale van de veiligheidsregio.

Het Bbl schrijft een brandmeldinstallatie voor, maar op basis van gelijkwaardigheid zijn ook andere oplossingen mogelijk. Dit wil zeggen dat een BMI verplicht is tenzij er een gelijkwaardige oplossing aanwezig is die door het bevoegd gezag is geaccepteerd (via de omgevingsvergunning voor het bouwen). Mogelijke oplossingen zijn gekoppelde rookmelders of sprinklers, waarbij het bevoegd gezag van geval tot geval zal beoordelen of hiermee een gelijkwaardige veiligheid wordt bereikt alvorens met de oplossing akkoord te gaan. Het is aan de initiatiefnemer van het project om een gelijkwaardige oplossing richting bevoegd gezag te onderbouwen.

Zelfsluitende deuren niet voorgeschreven

Een zelfsluitende deur verkleint het risico op snelle rookverspreiding bij brand. Een woningtoegangsdeur van zorgclusterwoningen in een gebouw met woonfunctie voor zorg hoeft niet zelfsluitend te zijn (ongeacht de zorgsituatie). Al valt dit wel sterk aan te raden. Voor de woningtoegangsdeur van een reguliere woonfunctie geldt deze eis wel en moeten vrijloopdrangers worden toegepast.

Ontruimen bij brand

Voor alle zorgclusterwoningen met een brandmeldinstallatie geldt dat de zorgaanbieder conform het Bbl een ontruimingsplan op moet stellen voor het woongebouw.

In het geval van zorgclusterwoningen voor 24-uurs zorg, schrijft het Bbl verder voor dat de zorgaanbieder voldoende personen moet hebben aangewezen om in geval van brand tijdig te kunnen ontruimen (eerste lid van artikel 6.20 Bbl). De zorgaanbieder wordt in dit geval geacht een ontruimingsorganisatie en -plan te hebben die op deze taak is berekend. In geval van brand moet deze organisatie het direct bedreigde gebied tijdig kunnen ontruimen. Wat dit betekent voor de omvang van deze organisatie is afhankelijk van de bouwkundige en installatietechnische maatregelen die in een gebouw aanwezig zijn. Brandweer Nederland hanteert bij het bepalen of aan de minimale bezetting qua ontruiming wordt voldaan de handreiking '[Ontruimen bij zorgfuncties](#)'. Deze handreiking is ook van toepassing op ontruiming bij zorgclusterwoningen voor 24-uurszorg. Het is te adviseren om al bij het ontwerp van een gebouw rekening te houden met de regels in 6.20 Bbl, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de handreiking.

⁸ De tekst is een samenvatting van de van toepassing zijnde regels. Raadpleeg bij twijfel de tekst van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EA Den Haag

April 2024