



Adviescollege —
toetsing regeldruk

> **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

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR1438/2020-U146

Uw referentie

Datum 11 november 2020
Betreft Wijziging Regeling Bouwbesluit 2012

**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

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 21 oktober 2020 is de voorgenomen wijziging van de Regeling Bouwbesluit 2012 voor toetsing en advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt dat ruim twintig geactualiseerde normen worden aangewezen in de bouwregelgeving. Hierdoor kan bij de toepassing van de normen definitief gebruik worden gemaakt van de laatste versie van deze normen. De aangewezen normen hebben betrekking op onder andere de volgende onderwerpen:

- beheer, controle en onderhoud van brandbeveiligingsinstallaties;
- bepalingmethoden voor de geschiktheid van systemen voor de afvoer van rookgas van gebouwgebonden installaties;
- bepaling van het brandgevaarlijk zijn van daken;
- bepaling van de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag tussen ruimten;
- beoordeling constructieve veiligheid.

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

Het voorstel regelt een aantal technische aanpassingen in verwijzingen naar normen. De reden hiervoor is dat onderwerpen al inhoudelijk in een besluit zijn geregeld of dat een norm niet meer in het Bouwbesluit 2012 wordt aangestuurd. De aanwijzing van geactualiseerde normen betekent in een aantal gevallen ook een inhoudelijke wijziging.

De toelichting bij het voorstel geeft aan dat door verwijzing naar de geactualiseerde normdocumenten "zeker is gesteld dat bij de toepassing van die normen gebruik kan worden gemaakt van de laatste versie". Een meer inhoudelijke onderbouwing van nut en

noodzaak van de wijzigingen ontbreekt in de toelichting. Hierdoor is niet duidelijk welke inhoudelijke wijzigingen voor de uitvoeringspraktijk optreden door de verwijzing naar de geactualiseerde normen.

Uit de lastenparagraaf bij het voorstel blijkt dat in ieder geval één van de aanwijzingen van de geactualiseerde normen leidt tot een kostentoeename van circa 1 miljoen euro per jaar. Deze wijziging heeft betrekking op het moeten bijplaatsen van nieuwe funderingspalen bij bepaalde (ver)bouwactiviteiten. Meer informatie over deze wijziging ontbreekt in de toelichting. Hierdoor is niet duidelijk wat de reden is waarom deze inhoudelijke aanscherping wordt voorgesteld.

In hoeverre uit de andere aangewezen normen inhoudelijke wijzigingen volgen, is niet goed te beoordelen, omdat de toelichting niet ingaat op de inhoud van de geactualiseerde normen. Het college constateert daarom dat het voorstel geen inhoudelijke onderbouwing bevat van nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen en de lasteneffecten die daaruit voortvloeien.

1.1 Het college adviseert in de toelichting te verduidelijken welke inhoudelijke wijzigingen optreden als gevolg van de geactualiseerde normdocumenten en daarbij nut en noodzaak inhoudelijk te onderbouwen.¹

2. Minder belastende alternatieven

Bij de minder belastende alternatieven kan onderscheid worden gemaakt tussen (1) alternatieven voor (of binnen) de geactualiseerde normen zelf en (2) alternatieven voor de wijze waarop deze aangewezen normen toegankelijk zijn. Het college merkt op dat vanwege de minimale toelichting bij het voorstel niet kan worden vastgesteld of minder belastende alternatieven zijn overwogen bij de actualisering van de normen.

Voor wat betreft de wijze waarop de normen toegankelijk worden gemaakt, constateert het college dat het voorstel niet kiest voor een minder belastend alternatief. Het voorstel wijst ruim tien geactualiseerde versies van (nationale) normdocumenten aan. Een groot deel van die aangewezen normen zijn niet kosteloos toegankelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de norm NEN 2757-1 2019 (met eisen inzake afvoer van rookgas van gebouwgebonden installaties) en de norm NEN 6707:2019 (met eisen aan dakbedekking). De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijk of bij de actualisatie opnieuw is beoordeeld of de huidige wijze van verwijzen naar externe normdocumenten (nog steeds) proportioneel is.

Het Bouwbesluit 2012 kent veel onderwerpen met een aansturingsartikel met daarin een algemeen doel (functionele eis) geformuleerd. Na dit aansturingsartikel staat in separate artikelen aangegeven hoe in ieder geval aan deze eis kan worden voldaan. In deze artikelen zijn de prestatie-eisen uitgewerkt. Daarbij verwijzen de (vervolg)artikelen in veel gevallen naar (private) normen. Deze aangewezen private normen zijn veelal niet kosteloos toegankelijk.

¹ Een duidelijke toelichting bij de inhoudelijke wijzigingen die volgen uit de aangewezen normen, maakt de beoordeling van nut en noodzaak beter mogelijk. Andere ministeries hebben in de afgelopen jaren vergelijkbare voorstellen voorzien van een duidelijke toelichting en onderbouwing. Een voorbeeld is de toelichting bij de wijziging van de Regeling Bodemkwaliteit door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De toelichting komt daarbij tot stand in nauwe afstemming tussen ministerie en de externe partijen verantwoordelijk voor de normdocumenten (onder andere NEN).

Het Bouwbesluit biedt de mogelijkheid om een beroep te doen op een gelijkwaardige oplossing om te voldoen aan de bepalingen uit de aansturingsartikelen. Dit is mogelijk door bijvoorbeeld innovatieve methoden te gebruiken in plaats van de voorgeschreven toepassing te volgen in bepaalde NEN-normen. Door de mogelijkheid een gelijkwaardige oplossing toe te passen is volgens uw ministerie geen sprake van een dwingende verwijzing. De vraag in deze is echter of de gelijkwaardigheid goed kan worden vastgesteld (door bedrijven en het bevoegd gezag) zonder de inhoud van de betreffende normen te kennen. Indien die kennis wel is vereist, zal de uitvoeringspraktijk de normen wel als dwingend ervaren. Het college stelt dat het kunnen inzien van normdocumenten in die situatie praktisch noodzakelijk kan zijn om redelijkerwijs te kunnen nagaan en aantonen dat bij een nieuwe toepassing sprake is van gelijkwaardigheid. Het niet kosteloos beschikbaar zijn van normdocumenten vormt ook in die situaties een belemmering.²

2.1 Het college adviseert aangewezen nationale normdocumenten in het Bouwbesluit 2012 die van belang zijn om een gelijkwaardige oplossing te kunnen aantonen, kosteloos toegankelijk te maken.

Het college merkt aanvullend op dat het kosteloos beschikbaar stellen van normen bijdraagt aan de kenbaarheid van de prestatie-eisen en het gebruiksgemak van de wetgeving vergroot. Het beperkt aldus de regeldruk die wordt ervaren.

3. Werkbaarheid

De toelichting bij de regeling bevat geen inhoudelijke uitwerking van de wijzigingen die volgen uit de geactualiseerde normen. Hierdoor is beoordeling van de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de wijzigingen niet goed mogelijk. In ambtelijk overleg heeft uw ministerie aangegeven dat de juridisch-technische commissie (JTC) van het Overlegplatform Bouwregelgeving (OBP) positief heeft geadviseerd en dat dit advies niet tot inhoudelijke wijzigingen in het voorstel heeft geleid.³ Het college merkt hier bij op dat dit de adviespunten over de kenbaarheid van de wijzigingen in de normen onverlet laat.

In het voorgaande is gesproken over de vraag of er sprake was van dwingende verwijzing naar normen. De wijzigingen naar normdocumenten in het Bouwbesluit 2012 zullen grotendeels opgaan in het Besluit bouwwerken leefomgeving (BBL) als onderdeel van de Omgevingswet. Eén van de (vier) hoofddoelen van de Omgevingswet is het bevorderen van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht: "van een wirwar aan regels naar een inzichtelijk en voorspelbaar stelsel dat eenvoudig is in gebruik".⁴ In de Omgevingswet en de bijbehorende lagere regelgeving zijn normverwijzingen opgenomen uit verschillende domeinen (onder andere uit de bouwregelgeving en milieuregelgeving). De verwijzings-systematiek naar externe normen lijkt te verschillen tussen de domeinen, met als gevolg dat ministeries ook een andere invulling lijken te geven aan het begrip 'dwingend verwijzen'.⁵ Uitkomst is dat bepaalde aangewezen normen in het omgevingsrecht wel kosteloos

² Voor het kabinetsstandpunt inzake normalisering, zie Kamerstukken, vergaderjaar 2010-2011, 27 406, Nr. 193.

³ In het OPB zijn op bestuurlijk niveau de organisaties van ontwerpende, uitvoerende en toeleverende bouw alsmede belangenorganisaties van beheerders en gebruikers van gebouwen en organisaties van toezichthouders vertegenwoordigd. Het JTC bestaat uit vertegenwoordigers van deze organisaties, die zich vooral bezighouden met de meer juridisch-technische vraagstukken.

⁴ www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/

⁵ www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/12/10/veelgestelde-vragen-normalisatie

toegankelijk worden gemaakt voor de praktijk en andere niet. Dit draagt niet bij aan de werkbaarheid van de regelgeving.

3.1 Het college adviseert voor het omgevingsrecht uniforme uitgangspunten en een eenduidige definitie te hanteren voor het 'dwingend verwijzen' naar externe normen en de (kosteloze) beschikbaarheid van aangewezen normen.

4. Gevolgen regeldruk

De lastenparagraaf bij het voorstel maakt duidelijk dat de aanwijzing van de geactualiseerde NEN 8707 resulteert in een lastentoename van circa 1 miljoen euro per jaar. Aanvullend daarop gaat de paragraaf in op andere geactualiseerde normverwijzingen. Daarbij is de conclusie dat geen lastenverzwaring optreedt. Het college constateert echter dat een inhoudelijke toelichting bij de wijzigingen ontbreekt, zodat het niet goed mogelijk is de lastenparagraaf integraal te beoordelen. Het merkt op dat in ieder geval de kosten voor aanschaf/inzage van externe normdocumenten niet worden behandeld in de toelichting. Ondernemers die de inhoud van de nieuwe aangewezen documenten willen kennen, dienen de nieuwe versie aan te schaffen via NEN en daarvoor een bedrag te betalen. De (regeldruk)kosten hiervan zijn niet in de toelichting uitgewerkt.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf compleet te maken, conform de Rijksbrede methodiek, en daarbij de aandachtspunten te verwerken.

Dictum

Gelet op de adviespunten is het eindoordeel van ATR bij het voorliggende voorstel:

De regeling niet vaststellen.

Het college benadrukt dat dit dictum tot uitdrukking brengt dat de onderbouwing van het voorstel onvoldoende is voor goede besluitvorming. Verder onderstreept ATR het belang van één uniforme lijn van de Rijksoverheid ten aanzien van verwijzing naar normdocumenten en de toegankelijkheid van die normen. Vanwege de verantwoordelijkheid voor het stelsel van normalisatie, zendt ATR een afschrift van dit advies aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Het verzoekt u om in het definitieve voorstel toe te lichten op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris