

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

Datum
28 februari 2019

Onderwerp
Verzamelwijziging
Bouwbesluit 2012

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/RS/IdB/bs/
ATR0470/2019-U018

Bijlage(n)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 4 februari 2019 heeft u het voorstel tot verzamelwijziging van het Bouwbesluit 2012 aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing. Het voorstel wijzigt diverse artikelen van het Bouwbesluit 2012.

De wijzigingen betreffen:

1. Maatregelen ten aanzien van de veiligheidsafstand rondom bouw- en sloopplaatsen.
2. Maatregelen ten aanzien van het veilig aanbrengen van gespoten PUR-schuim.
3. De nieuwe verplichting van het plaatsen van zelfsluitende deuren in woongebouwen waar woningen uitkomen op inpandige gangen in verband met brandveiligheid.
4. Nieuwe geluidseisen die gesteld worden met betrekking tot installatiegeluid van warmtepompen.
5. Een aanpassing van brand- en rookklassen voor kabels en pijpisolatie in verband met gewijzigde Europese regelgeving.
6. Een verduidelijking van de gemeentelijke aanschrijfmogelijkheid bij vergunningverlening.

Naast deze zes inhoudelijke wijzigingen, worden er drie reparaties/correcties doorgevoerd:

7. Een correctie ten aanzien van het artikel over brandcompartimentering van parkeergarages.
8. Een correctie ten aanzien van artikel 5.6: wordt aangepast zodat deze weer uitsluitend van toepassing is op woonfuncties, in plaats van voor alle gebruikersfuncties van gebouwen.
9. In artikel 5.6 lid 1 wordt het woord 'zevende' gecorrigeerd door 'tiende'.

In onderstaand advies gaat ATR in het bijzonder in op de onderbouwing en toelichting bij de inhoudelijke maatregelen 1, 3 en 4. In het bijzonder omdat deze wijzigingen omvangrijke regeldrukeffecten tot gevolg hebben.

De inhoudelijke maatregelen 2, 5 en 6 hebben volgens de nota van toelichting geen (omvangrijke) regeldrukeffecten.^{1,2} Dit geldt ook voor de drie reparaties/correcties 7 t/m 9.

¹ Uit de regeldrukeffecten analyse blijkt dat ten aanzien van het veilig aanbrengen van gespoten PUR-schuim geen regeldrukkosten voortvloeien, omdat in de praktijk de nieuwe veiligheidsmaatregelen al door relevante bedrijven worden nageleefd. Bron: Sira Consulting, *Effectmeting wijziging Bouwbesluit 2012*, d.d. 31 januari 2019.

² De nieuwe eisen in het Bouwbesluit 2012 zijn niet verzwarend ten opzichte van de huidige eisen voortvloeiend uit NEN 8012. In de praktijk kan dit zelfs leiden tot een besparing.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. 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

Veiligheid rondom bouw- en sloopplaatsen

De wijzigingen ten aanzien van veiligheid op en rondom bouwplaatsen volgen op aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) die zijn gedaan in het onderzoek naar het ongeval op de bouwplaats van Rijnstraat 8 in Den Haag en het hijsongeval in Alphen aan den Rijn. De OVV adviseert om de richtlijnen voor bouw- en sloopveiligheid aan te passen op basis van valgedrag van objecten uit hijskranen. De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht heeft deze aanbevelingen verder uitgewerkt in een richtlijn. Onderhavige wijziging 'implementeert' onderdelen van deze richtlijn voor de bepalingmethode voor veiligheidsafstanden rondom bouw- en sloopplaatsen.

Verder bepaalt onderhavige wijziging dat in het reeds verplichte veiligheidsplan de naam en contactgegevens moeten worden opgenomen van de coördinator van veiligheidsmaatregelen, om één aanspreekpunt en eindverantwoordelijke te creëren. Het college constateert dat nut en noodzaak van deze wijziging voldoende onderbouwd zijn.

Zelfsluitende deuren bij inpandige gangen woongebouwen

Voor nieuwe woongebouwen van het type portiekwoning is het in Bouwbesluit 2012 sinds 1 april 2014 verplicht dat de woningtoegangsdeuren zelfsluitend moeten zijn. Hierdoor wordt de rookverspreiding in de aansluitende vluchtroutes bij brand beperkt. Toegangsdeuren van woningen die via een inpandige corridor worden ontsloten, moeten conform Bouwbesluit 2012 brandwerend zijn, maar hoeven niet zelfsluitend te zijn. Daardoor is de verspreiding van rook mogelijk vanuit een brandende woning naar een corridor. Naar aanleiding van de resultaten uit het onderzoek door Nieman Raadgevende Ingenieurs wordt in onderhavige wijziging bepaald dat woongebouwen waar deuren uitkomen op inpandige gangen ook zelfsluitend moeten zijn.³ Het college constateert dat het belang van de wijziging kwalitatief zijn uitgewerkt in de toelichting bij het voorstel.

De toelichting bij het voorstel besteedt echter geen aandacht aan de *omvang* van het probleem waarvoor de voorgestelde maatregel een oplossing beoogt te zijn. Zo volgt uit de toelichting niet hoeveel incidenten er plaatsvinden waarbij sprake is van rook in een corridor en voor welk deel van deze situaties de voorgestelde maatregel een oplossing vormt. Om deze reden kan de proportionaliteit van dit voorstel (en van de regeldruk die er uit voortvloeit) niet worden vastgesteld.

³ Op verzoek van de Kamer is door Nieman Raadgevende Ingenieurs een onderzoek gedaan naar zelfsluitende deuren bij een corridorontsluiting. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat zelfsluitende woningtoegangsdeuren bij een corridorontsluiting net zo noodzakelijk zijn als bij een portiekontsluiting, omdat de corridor tijdens brand moet kunnen functioneren als vluchtroute.

Nieuwe geluidseisen warmtepompen

Om te voldoen aan de toekomstige eisen voor bijna energie neutrale gebouwen (BENG) zullen warmtepompen steeds vaker worden toegepast. Dit kan leiden tot een toename van geluidshinder bij omwonenden. Vanuit de Nederlandse Stichting Geluidshinder (NSG) is aandacht voor dit probleem gevraagd.

De toelichting geeft aan dat huidige voorschriften in het Bouwbesluit 2012 voor de bescherming tegen installatiegeluid onvoldoende van toepassing zijn op installaties bij energiezuinige gebouwen en specifiek bij gebruik van warmtepompen (en koudepompen). Er worden in onderhavige besluit daarom nieuwe voorschriften gesteld met betrekking tot installatiegeluid.⁴ Onderhavige wijzigingen nemen geluidseisen op voor warmtepompen geplaatst bij *nieuwbouw* en bij verduurzaming van *bestaande* gebouwen (waarbij sprake is van wijziging van de installatie(s)).

Het college constateert dat de toelichting geen kwantitatieve indicatie geeft van de omvang van het probleem van geluidsoverlast. Daarom is nut en noodzaak volgens het college niet volledig onderbouwd. Mede gelet op de verwachte forse regeldruktoename als gevolg van de aanscherpingen (19,2 tot 33.3 miljoen euro) acht het college een kwantitatieve onderbouwing van nut en noodzaak van belang. Het college adviseert daarom in de toelichting de omvang van de geluidsoverlast en de meldingen in dit kader kwantitatief te verduidelijken.

Voor de volledigheid merkt ATR op dat het belang van de onderbouwing van nut en noodzaak ook volgt uit Aanwijzing 2.3 ('*Voorafgaand Onderzoek*') van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.⁵

1.1 Het college adviseert de nota van toelichting bij het besluit aan te vullen met een kwantitatieve analyse van de noodzaak van de wijziging aangaande zelfsluitende deuren bij inpandige gangen in woongebouwen en bij de wijziging omtrent nieuwe geluidseisen bij warmtepompen.

2. Minder belastende alternatieven

Veiligheid rondom bouw- en sloopplaatsen

De Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland heeft naar aanleiding van de aanbevelingen van de OvV een Richtlijn Bouw- en sloopveiligheid uitgewerkt om nieuwe veiligheidsafstanden rondom bouw- en sloopplaatsen te bepalen. Deze nieuwe richtlijn over veiligheidsafstanden wordt met onderhavige wijziging wettelijk verankerd. Om publiek te beschermen tegen de risico's van vallende voorwerpen tijdens een bouw- of sloopproject, wordt nu al gewerkt met de bouwveiligheidszone (BVZ). De BVZ is aangegeven als het gebied tussen het bouw- of sloopobject en de openbare ruimte. De BVZ mag door publiek niet betreden worden. Wanneer tijdens bouwprojecten lange constructiedelen worden gehesen, moet de BVZ in ieder geval gelijk zijn aan de lengte van het gehesen constructiedeel. Dit kan in bepaalde situaties leiden tot een (tijdelijke) verruiming van de BVZ. Als verruiming van de BVZ onmogelijk is, bijvoorbeeld op een krappe binnenstedelijke locatie, dan moet in het veiligheidsplan als alternatief een maatwerkoplossing worden voorgesteld.

Gelet op de aard en de inhoud van bovenstaande wijzigingen zijn volgens het college alternatieve oplossingen onderzocht en is waar nodig maatwerk mogelijk.

⁴ De nieuwe voorschriften zijn gebaseerd op onderzoek, uitgevoerd door het adviesbureau LPB/Sight.

⁵ De toelichting bij Aanwijzing 2.3 stelt: *Deze aanwijzing brengt tot uitdrukking dat keuzes voor regelgeving als sturingsinstrument, maar ook de keuzes die vervolgens met betrekking tot de inhoud en vormgeving van die regelgeving worden gemaakt, gebaseerd dienen te zijn op kennis van alle relevante factoren en op een gedegen analyse daarvan. Over deze keuzes wordt verantwoording afgelegd in de toelichting bij de regeling, zodat andere actoren in het proces (bijvoorbeeld adviesinstanties, het parlement en het publiek) in staat zijn zich een oordeel te vormen over het (voorgestelde) product.*

Zelfsluitende deuren in pandige gangen woongebouwen

De toelichting geeft aan dat de lastentoeename wordt beperkt door de keuze het voorschrift alleen te laten gelden voor woongebouwen met in pandige gangen. Er wordt bovendien ook aangegeven dat er gekeken is naar het enig mogelijke alternatief voor rookafvoersystemen, maar dit alternatief is volgens onderhavige voorstel veel duurder. Het college constateert hiermee dat er alternatieve instrumenten zijn onderzocht en dat generiek voor het minste belastende instrument is gekozen.

Uit de resultaten van het onderzoek van Nieman komt naar voren dat zelfsluitende woningtoegangsdeuren bij een corridorontsluiting net zo noodzakelijk zijn als bij een portiekontsluiting. Het rapport adviseert om zelfsluitende woningtoegangsdeuren voor te schrijven voor alle woonfuncties die via een in pandige corridor ontsloten worden.

Het rapport van Nieman voegt daar de overweging aan toe dat deze verplichting gefaseerd kan worden ingevoerd, omdat de noodzaak het grootst is voor de woonfuncties voor ouderen en personen met een beperking. Voor deze doelgroepen zijn namelijk langere ontruimingstijden noodzakelijk vanwege de beperkte mobiliteit.

De nota van toelichting besteedt echter geen aandacht aan de optie van een gefaseerde invoering of 'doelgroepenbenadering' en waarom niet voor deze optie is gekozen. In het verlengde van adviespunt 1.1. acht het college de overweging van deze optie wel van belang en adviseert daarom aandacht te besteden aan dit alternatief en te motiveren waarom uiteindelijk is gekozen voor een generieke invoering voor alle woonfuncties.

2.1 Het college adviseert om in de nota van toelichting inhoudelijk te motiveren waarom gekozen is voor een *gelijktijdige invoering* van de zelfsluitende deuren voor *alle* woonfuncties in plaats van het alternatief van een *selectieve* invoering met bijvoorbeeld prioriteit voor woonfuncties voor ouderen en personen met een beperking.

Nieuwe geluidseisen warmtepompen

Het wijzigingsbesluit bepaalt als bovengrens voor het geluid van een warmtepomp 40 dB op de perceelsgrens. Met deze eis worden zowel de woningen op het perceel beschermd, als de buitenruimten van woningen (tuin/balkon) op aangrenzende percelen tegen geluidshinder. Met een eis op de perceelsgrens is de eis onafhankelijk van wat er daadwerkelijk op het aangrenzend perceel is of wordt gebouwd. Het college constateert dat het onderzoek naar geluidsoverlast van warmtepompen, uitgevoerd door het adviesbureau LPB/Sight, meerdere alternatieve decibelhoogtes heeft onderzocht. De nota van toelichting licht deze alternatieven niet toe. Het college adviseert daarom om in de toelichting de verkende alternatieve decibelhoogtes te benoemen en inhoudelijk te motiveren waarom voor de 40 dB grens is gekozen. De grensbepaling is namelijk sterk bepalend voor de regeldrukeffecten van de verplichting. Gelet op de verwachte forse regeldruktoename (19,2 tot 33,3 miljoen euro) als gevolg van de gekozen geluidsgrens, acht het college een nadere toelichting bij de grenswaarde van belang, omdat daarmee ook de proportionaliteit van de regeldrukkosten kan worden onderbouwd.

In de toelichting staat verder dat er verschillende mogelijkheden zijn om aan de nieuwe geluidsvoorschriften voor warmtepompen te voldoen. Allereerst kan men een warmtepomp op enige afstand plaatsen van een buurperceel. Verder kan men kiezen voor een geluidsarme warmtepomp of voor geluiddempende omkasting. Naar verwachting zullen veel eigenaren een combinatie van deze mogelijkheden toepassen. Andere redelijke en uitvoerbare alternatieven om te zorgen dat burens en de bewoners zelf geen hinder ondervinden van het installatiegeluid zijn er volgens de toelichting niet. Verder geeft de toelichting aan dat door innovatie en grotere massaproductie warmtepompen steeds geluidsarmer zullen worden en omkastingen steeds minder nodig zijn.

2.2 Het college adviseert om in de nota van toelichting de onderzochte alternatieven omtrent decibelhoogte te benoemen en inhoudelijk te motiveren waarom voor de 40 dB grens is gekozen. Het adviseert hiermee de proportionaliteit van de regeldrukeffecten van de maatregel en de gestelde decibelgrens nader te onderbouwen.

Het college geeft u bij adviespunt 2.2 in overweging om in de toelichting te verduidelijken hoe de grenswaarde van 40 dB zich verhoudt tot andere grenswaarden aan geluid die (in de regelgeving) zijn gesteld als gevolg van omgevingslawaai.

3. Werkbare uitvoeringswijze

Het college constateert dat de wijzigingen voor een groot deel aansluiten bij de uitvoeringspraktijk en dat in de voorbereiding van het besluit overleg heeft plaatsgevonden met sectorpartijen. Zo is het conceptbesluit voorgelegd aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB), waar een groot aantal partijen uit de bouwsector en vertegenwoordigers van gebruikers en gebouweigenaar vertegenwoordigd zijn. Ook noemt de toelichting dat bij het opstellen van de wijzigingen rekening is gehouden met de positie van verschillende sectoren, door bijvoorbeeld bepaalde eisen alleen te laten gelden voor nieuwbouw of door te werken met een *doelvoorschrift* in plaats van *middelvoorschrift*. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij de geluidseisen van warmtepompen.

Veiligheid rondom bouw- en sloopplaatsen

Uit de regeldrukeffecten rapportage blijkt dat een deel van de gemeenten de huidige richtlijn ten aanzien van veiligheid rondom bouw- en sloopplaatsen op dit moment niet of slechts als advies hanteert. In binnenstedelijke gebieden is de ruimte om de voorgeschreven BVZ-afstand te hanteren vaak schaars en daarom kiezen gemeenten er in de huidige situatie af te wijken van de aanbevolen veiligheids-afstanden om bijvoorbeeld belangrijke wegen, spoorlijnen en andere openbare ruimtes zoveel mogelijk te ontlasten tijdens bouwactiviteiten in aangrenzende gebieden.

Nu de bepalingen uit de richtlijn wettelijk worden verankerd in het Bouwbesluit zijn gemeenten gehouden de verplichtingen na te leven. De toelichting maakt echter niet duidelijk in hoeverre de oorzaken voor het niet volgen van de huidige richtlijn door gemeenten zijn weggenomen. Als gemeenten en bedrijven praktische belemmeringen blijven ervaren bij de naleving van de bepalingen is de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving in het geding.

Ook merkt het college op dat bouwprojecten regelmatig aanleiding vormen voor veiligheidsmaatregelen die kunnen leiden tot verminderde bereikbaarheid van woningen en bedrijven (en daarmee voor ondernemers tot inkomstenderving⁶). Aanscherping of uitbreiding van de veiligheids-eisen kunnen zodoende ook leiden tot extra belemmeringen voor omwonenden of nabij gelegen ondernemingen. De toelichting bij het wijzigingsbesluit besteedt hier geen aandacht aan.

3.1 Het college adviseert in de toelichting te motiveren op welke wijze werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de wettelijk verankerde veiligheidsrichtlijnen zijn geborgd, in het bijzonder voor die bepalingen die gemeenten en ondernemingen (in de huidige situatie nog) niet volgen. Het adviseert hierbij tevens aandacht te besteden aan de effecten voor de omwonenden en bedrijven in de omgeving van de bouw- en sloopplaats.

⁶ Hoewel *inkomstenderving* en *verminderde bereikbaarheid* niet vallen onder de definitie van regeldruk, kunnen het wel merkbare gevolgen zijn voor ondernemers en burgers.

Het college geeft u aanvullend in overweging om in de nota van toelichting nadrukkelijker aandacht te besteden aan de geboden mogelijkheid om in overleg tussen ondernemer en het bevoegd gezag onderbouwd af te wijken van de richtlijn en de vraag onder welke voorwaarden deze mogelijkheid kan worden benut.

4. Regeldrukgevolgen

De regeldrukeffecten van het wijzigingsbesluit zijn in opdracht van het ministerie van BZK in kaart gebracht door Sira Consulting. Het college constateert dat de regeldrukeffecten analyse is uitgevoerd conform het Handboek meting regeldrukkosten. De nota van toelichting bevat een overzichtelijke samenvatting van de te verwachten regeldrukeffecten.

Veiligheid rondom bouw- en sloopplaatsen

In de passage in het Sira rapport over de effectmeting van de mogelijkheid om de BVZ (tijdelijk) te verruimen, staat dat het opnemen van veiligheidsafstanden in het Bouwbesluit 2012 zal leiden tot hogere lasten voor bedrijven. Naar verwachting zullen de kosten bij (bouw)projecten toenemen met ongeveer 8 miljoen euro. Dit betreft hoofdzakelijk de kosten als gevolg van de extra voorbereidingstijd bij bouwprojecten.

Het Sira rapport noemt, naast hogere kosten in de voorbereiding, ook nog extra kosten die door de verruiming van de BVZ bij bouwprojecten er toe kunnen leiden dat hijswerkzaamheden anders worden uitgevoerd dan nu het geval is. Dit kan volgens het rapport *“substantiële tot grote gevolgen hebben voor de kosten van het in te zetten materieel en personeel, en voor de doorlooptijd van de werkzaamheden.”* Het regeldrukeffecten rapport bevat echter geen kwantificering van deze gevolgen omdat het volgens de rapportage *“onmogelijk is om een realistische inschatting te maken van deze meerkosten, omdat deze per situatie zeer sterk kunnen verschillen en omdat er in overleg met het bevoegd gezag onderbouwd kan worden afgeweken van de richtlijn.”*

Voor onderbouwde besluitvorming over de wijziging van veiligheidsafstanden is het volgens het college van belang dat integraal inzicht bestaat in de te verwachten regeldrukeffecten.

4.1 Het college adviseert om kwantitatief inzichtelijk te maken wat de omvang is van de benoemde ‘substantiële tot grote gevolgen voor de kosten van het inzetten materieel en personeel, en voor de doorlooptijd van de werkzaamheden’ als gevolg van de veranderende veiligheidsafstanden bij bouw- en sloopplaatsen.

Het college geeft u in overweging om deze regeldrukeffecten met onderbouwde schattingen, scenario's of bandbreedtes in kaart te brengen. Omdat een deel van de gemeenten al werkt conform de eisen uit de richtlijn is het volgens het college reëel om de gevolgen hiervan op basis van de praktijk in kaart te brengen en te komen tot een onderbouwde benadering van de eventuele (meer)kosten.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij het voorstel tot verzamelwijziging van het Bouwbesluit 2012:

Het voorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel vormt over de wenselijkheid van de voorgestelde wijzigingen. Het college wil met de adviespunten en het dictum tot uitdrukking brengen dat de toelichting op onderdelen aanvulling behoeft om onderbouwde besluitvorming mogelijk te maken en om werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving in de nieuwe situatie te waarborgen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris