

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

Aan de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
De heer H.M. de Jonge
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR2287/2022-U050

Uw referentie

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

Datum 12 mei 2022
Betreft Verzamelwijziging Besluit bouwwerken leefomgeving

Geachte heer de Jonge,

Op 8 april 2022 is de *Verzamelwijziging Besluit bouwwerken leefomgeving* voor toetsing en advies aangeboden aan ATR. Het voorstel regelt vier inhoudelijke wijzigingen:

- Een verplichte periodieke beoordeling van de constructieve veiligheid van grote publieke gebouwen.
- Aanscherping van de schileisen van tijdelijke woningen inzake luchtdoorlatendheid en thermische isolatie. Dit betekent een verzwaring van de energieprestatie-eisen.
- Versoepeling van de wettelijke eisen ten aanzien van brandklasse van binnendeuren.
- Het voortaan toestaan om te werken met een gemiddelde isolatiewaarde (Rc-waarde) bij uitwendige scheidingsconstructies (zoals gevels).

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

1.1 Aard en omvang van ongelukken in de gebruiksfase van grote gebouwen

Het doel van de periodieke keuring van grote publiekstoegankelijke gebouwen is om de constructieve veiligheid in de gebruiksfase te borgen. Het college onderkent het belang van opsporing van risico's en gebreken in de gebruiksfase om ongelukken met grote negatieve gevolgen te voorkomen. Vooral als de risico's ontstaan door intensief gebruik van het gebouw, is (periodieke) keuring in de gebruiksfase een opportuun middel om potentiële gebreken op te sporen en de kans op ongelukken te verkleinen.

De voorgenomen periodieke keuring volgt op het onderzoek en de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) naar aanleiding van het instorten van een deel van

de tribune in het AZ-voetbalstadion. Uit het onderzoeksrapport volgt dat het ongeluk met het tribunedak is veroorzaakt door verschillende tekortkomingen in de bouwfase:

- het ontwerp van de dakconstructie was niet goed getoetst aan de bouwnormen;
- de complexe overgang in profielvorm was niet correct meegewogen;
- de windbelasting paste niet bij het ontwerp van het dak;
- de lassen werden te dun uitgevoerd en er was sprake van lasfouten.

Volgens het OvV-rapport heeft geen van de bij de bouw betrokken partijen deze tekortkomingen gesignaleerd. Ook de controle op de veiligheid van het ontwerp en de uitvoering van de dakconstructie was volgens het rapport onvoldoende. Aanvullend op de voorgestelde periodieke keuring van gebouwen was de aanbeveling van de OvV aan de bouwsector om aandacht te besteden aan de kwaliteitscontrole op de uitvoering van de constructie van gebouwen waar veel mensen komen. Daarmee onderstreepte de OvV het belang om in de (ver)bouwfase extra aandacht te hebben voor constructieve veiligheid.

Het onderhavig voorstel is een vervolg op de OvV-aanbevelingen, maar bevat geen kwantitatieve analyse van de omvang van het probleem dat met de periodieke keuring moet worden opgelost. Ook besteedt het voorstel geen aandacht aan de (ver)bouwfase van gebouwen en de vraag of ongelukken in de gebruiksfase zijn terug te voeren op gebreken uit de bouwfase (zoals bij het tribunedak van het AZ-stadion) of zijn toe te schrijven aan gebreken die ontstaan door het gebruik van het gebouw. Indien ongelukken in de gebruiksfase het gevolg zijn van gebreken in de (ver)bouwfase ligt het in de rede te onderzoeken waardoor deze gebreken zijn ontstaan en of dit aanleiding vormt voor maatregelen in of aan het einde van de (ver)bouwfase. Daarbij kan gedacht worden aan wijziging van kwaliteitseisen voor constructie-onderdelen of extra kwaliteitsbewaking.¹

Het college onderkent dat maatregelen voor de (ver)bouwfase geen middel zijn om gebreken te voorkomen die (exclusief) ontstaan door het gebruik van het gebouw. Wel kunnen dergelijke maatregelen mogelijk voorkomen dat beperkte gebreken uit de verbouwfase resulteren in grotere gebreken en ongelukken in de gebruiksfase. Gegeven het doel van het voorstel (borgen constructieve veiligheid in de gebruiksfase) is het van belang dat de risico's en gebreken (en de oorzaken daarvan) inzake constructieve veiligheid integraal worden geanalyseerd, alvorens onderbouwde besluitvorming mogelijk is over maatregelen. Deze analyse kan ook het inzicht vergroten in de mate van doelbereik van eventuele maatregelen.

1.1 Het college adviseert te analyseren hoe vaak problemen aan de orde zijn met de constructieve veiligheid van grote publiekstoegankelijke gebouwen (in de gebruiksfase) en wat daarvan de oorzaken zijn, en daarbij onderscheid te maken tussen ongevallen die het gevolg zijn van gebreken uit de (ver)bouwfase en ongevallen die het gevolg zijn van gebreken die ontstaan tijdens de gebruiksfase.

1.2 Risico-gerichte benadering

De details van de verplichte periodieke keuring worden uitgewerkt in lagere Rijksregeling (de Omgevingsregeling). Deze regeling zal een externe norm (NTA) aanwijzen

¹ In ambtelijk overleg is door uw ministerie gewezen op de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) om de kwaliteit van de (ver)bouwfase te versterken. Het college onderstreept het belang van de kwaliteitsverbetering in die fase, juist ook om ongelukken in de gebruiksfase te voorkomen.

voor de periodieke keuring. NEN ontwikkelt deze norm op dit moment samen met sectorpartijen en andere belanghebbenden. Het doel is te komen tot een risicogerichte aanpak voor de verplichte periodieke keuring. Daarbij wordt gekeken naar de kans op bezwijken van constructie-onderdelen en de gevolgen van dit bezwijken. Dit onderzoek geeft inzicht om de keuringsfrequentie van constructie-onderdelen te bepalen, gegeven de risico's op ongelukken. In het verlengde van adviespunt 1.1 kunnen de uitkomsten van dit onderzoek mogelijk ook inzichten opleveren voor kwaliteitsborging in of aan het einde van de (ver)bouwfase. Als duidelijk is dat bepaalde constructie-onderdelen in de gebruiksfase grote risico's opleveren, ontstaat de vraag of dit ook consequenties moet hebben voor de (ver)bouwfase en/of de toepassing van bepaalde constructie-onderdelen.

1.2 Het college adviseert te verduidelijken of het onderzoek naar risicovolle constructie-onderdelen aanleiding geeft tot aanpassing van eisen in de (ver)bouwfase of voor de toepassing van bepaalde constructie-onderdelen.

1.3 Nut en noodzaak overige inhoudelijke wijzigingen.

Het college stelt vast dat het voorstel de overige inhoudelijke wijzigingen wel algemeen toelicht maar niet concreet duidelijk maakt wat nut en noodzaak van de wijzigingen is. Zo heeft uw rechtsvoorganger aan de Tweede Kamer toegezegd te onderzoeken of de energieprestatie-eisen voor tijdelijke woningen kunnen worden aangescherpt.² Uit onderzoek blijkt dat het mogelijk is om strengere eisen in te voeren voor de luchtdoorlatendheid van tijdelijke woningen en voor de thermische isolatie van de schil. Het voorstel maakt niet duidelijk wat de inhoudelijke noodzaak is voor de voorgestelde aanscherpingen. Daarnaast geldt dat de toelichting wel een (regeldruk)kostenanalyse bevat maar geen kwantitatieve duiding van wat de maatregel zal opleveren, bijvoorbeeld in termen van energiebesparing.³

De aanpassing van de brandklasse-eis voor binnendeuren volgt op verzoek van de Stichting Garantiedeuren GND, Centrum Hout en de Nederlands Branchevereniging voor de Timmerindustrie. Volgens het voorstel is naar het oordeel van de branche "meer behoefte om wettelijk te regelen dat ook brandklasse D volstaat voor binnendeuren." Het voorstel maakt wel duidelijk dat met de lagere brandklasse de risico's niet veel groter worden en dat verantwoord kan worden volstaan met de lagere eisen. Niet duidelijk is of dit vooral een kostenbesparing kan opleveren of bepaalde andere knelpunten uit de praktijk kan wegnemen, en wat de omvang is van deze versoepeling in de regelgeving.

Het in de toekomst toestaan van een gemiddelde isolatiewaarde (Rc-waarde) bij bepaalde scheidingsconstructies volgt op verzoek van de NEN-normcommissie Binnenklimaat en energieprestatie. De aanpassing is volgens het voorstel nodig omdat er "in de praktijk knelpunten zijn bij het voldoen aan de Rc-waarde voor bepaalde onderdelen van een uitwendige scheidingsconstructie". Niet duidelijk is wat de aard en omvang is van deze knelpunten en daarmee wat nut en noodzaak is van de voorgenomen wijziging. Het college onderschrijft het belang van het oplossen en wegnemen van knelpunten in regelgeving voor de (uitvoerings)praktijk. Om hierover gericht en onderbouwd te kunnen besluiten is een nadere concretisering en uitwerking van de knelpunten van belang.

² Kamerstukken II, 2018/19, 30196, nr. 674.

³ Het onderzoeksrapport concludeert dat voor de aanscherping van de schileisen van tijdelijke woningen de eenmalige lasten voor bedrijven €133.000 bedragen. De structurele lasten worden geschat op minimaal € 435.000 en maximaal € 1.135.000 per jaar. Deze analyse gaat uit van 2500 tijdelijke woningen per jaar.

1.3 Het college adviseert nut en noodzaak nader te onderbouwen van a) de aangescherpte schileisen bij tijdelijke woningen, b) de wijziging van brandklasse voor binnendeuren en c) de gemiddelde Rc-waarde.

2. Minder belastende alternatieven

De verplichte periodieke keuring van gebouwen en de eisen aan de schil van tijdelijke woningen resulteren in een regeldruktoename. Wat de omvang van de regeldruktoename is bij de periodieke keuring, zal afhangen van de details in de NTA die in de lagere Rijksregelgeving (Omgevingsregeling) wordt aangewezen. Het doel is de periodieke beoordeling risicogericht te benaderen. Dit kan bijdragen aan een lastenluwe uitwerking. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten met betrekking tot minder belastende alternatieven bij dit voorstel.

3. Werkbaarheid

In de voorbereidende fase van het voorstel is een MKB-toets uitgevoerd.⁴ Naar aanleiding hiervan zijn enkele bepalingen en de toelichting verduidelijkt. Het college stelt vast dat enkele van de wijzigingen in het voorstel tot doel hebben de werkbaarheid van de regelgeving in de praktijk te verbeteren. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten met betrekking tot de werkbaarheid van het voorstel.

De concrete eisen aan de periodieke keuring van grote publiek toegankelijke gebouwen worden opgenomen in een NTA die wordt aangewezen via de Omgevingsregeling. Omdat deze concrete eisen sterk bepalend zijn voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid geeft het college u in overweging om ook bij de voorgenen wijziging van de Omgevingsregeling een MKB-toets uit te voeren.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukeffecten van de wijzigingen zijn in kaart gebracht door middel van een extern onderzoek. Er treedt regeldruk op voor bedrijven als gevolg van de periodieke keuring en als gevolg van de aanscherping van de schileisen van tijdelijke woningen. Bij de periodieke keuring gaat het om een bedrag van circa 19,3 miljoen euro aan eenmalige administratieve lasten en een bedrag tussen de 0,9 en 2,8 miljoen euro aan structurele lasten. De aangescherpte schileisen voor tijdelijke woningen resulteren in een eenmalige regeldruktoename van circa 133.000 euro en een bedrag tussen de 435.000 euro en 1,1 miljoen euro aan structurele lasten.

Het college ziet aanleiding voor twee aandachtspunten bij de regeldrukeffecten-analyse:

- Bij de wijziging van de Rc-waarde geeft het onderzoeksrapport aan dat er geen verandering wordt verwacht omdat de bestaande praktijk wordt gelegaliseerd. Het rapport geeft wel aan dat gemeenten naar verwachting 2 uur extra kwijt zijn om de onderbouwing van de gemiddelde Rc-waarden te beoordelen. Deze onderbouwing zal echter ook door bedrijven moeten worden opgesteld. De regeldrukeffecten van deze onderbouwing voor bedrijven zijn nog niet gekwantificeerd.
- Ook bij de wijziging van de brandklasse voor binnendeuren geeft het onderzoeksrapport aan dat er "naar verwachting geen financiële effecten zijn omdat dit een formalisering van de huidige praktijk betreft". De Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten-analyse gaat in beginsel uit van 100% naleving. Bij de aanpassing van de brandklasse is dan ook een kwantificering van belang omdat een versoepeling aan

⁴ Het college merkt op dat bouwondernemers niet hebben deelgenomen aan de mkb-toets. Hierdoor ontbrak het perspectief van deze ondernemers in deze toets op werkbaarheid en uitvoerbaarheid.

de orde is. Afhankelijk van de huidige situatie zal de te verwachten regeldruk-vermindering in meer of mindere mate worden ervaren in de praktijk.

4.1 Het college adviseert de analyse van de regeldrukeffecten aan te vullen en daarbij opvolging te geven aan de bovengenoemde punten.

De periodieke keuring voor grote publiektoegankelijke gebouwen zal volgens het onderzoeksrapport gelden voor circa 1.200 gebouwen. Daarbij gaat het onder andere om concertzalen, theaters, stadions, bioscopen, evenementenhallen, sporthallen, gebedshuizen, onderwijsgebouwen, winkels en/of winkelcentra, ziekenhuizen en stationsgebouwen. De periodieke keuring is in beginsel verplicht voor gebouwen als de gebruiksfunctie bestemd is om te worden gebruikt door ten minste 5000 personen, of er een ruimte in het gebouw bestemd is voor tenminste 500 personen. Gegeven het type gebouwen dat verplicht de periodieke keuring moet uitvoeren kan de doelgroep groter zijn dan 1.200. In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat bij gebouwen eerst zal moeten worden beoordeeld of er daadwerkelijk sprake kan zijn van 500 personen die tegelijkertijd gevaar lopen bij instorting. Ook zal in de Omgevingsregeling worden bepaald dat uit het oogpunt van proportionaliteit de keuring in beginsel zal gelden voor gebouwen van na 1950 (omdat zich daarbij de meeste risico's voordoen). Het college geeft in overweging om bij de Omgevingsregeling te concretiseren welke en hoeveel gebouwen wel en niet onder de verplichting vallen en daarmee te verduidelijken wat de feitelijke regeldrukeffecten zijn. De toelichting kan dan ook duidelijk maken of de verplichting ook gaat gelden voor bijvoorbeeld hotels en parkeergarages.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij de Verzamelwijziging van het Besluit bouwwerken leefomgeving:

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

Het college benadrukt dat het dictum geen inhoudelijk oordeel is over het voorstel. Het dictum brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing op dit moment onvoldoende is en aanvulling behoeft, alvorens de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder gaat het om de onderbouwing van nut en noodzaak van de wijzigingen.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris