

Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering

Mogelijke rol van het Bouwbesluit 2003 als sturingsinstrument

H.C.M. van Egmond – 13 april 2011 – Geregeld BV

1. Achtergrond vraagstelling

De missie van het Deltaprogramma Nieuwbouw en herstructurering is het zorgen voor een op duurzaamheid en toekomstbestendigheid gerichte integrale aanpak bij stedelijke (her)ontwikkeling, waarmee afwenteling kan worden voorkomen en waarbij kansen ontstaan voor verbetering van de leefomgeving.

Met deze missie begint het Plan van Aanpak van het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering. Belangrijkste uitgangspunt is dat, om Nederland in de toekomst veilig en aantrekkelijk te houden, bij locatiekeuze en bij (her)inrichting van stedelijke gebieden structureel rekening gehouden moet worden met de eigenschappen van het watersysteem, de ondergrond en het klimaat. Doel van het project is te komen tot beleidskader voor een toekomstbestendige en duurzame fysieke leefomgeving.

Binnen het project wordt een drietal werkprojecten onderscheiden: ruimtelijke inrichting, sturing en praktijk. Ieder van de werkprojecten wordt in drie fase, volgens onderstaand schema, aangepakt. In het kader van het werkproject *sturing* wordt onderzocht welk beleidsinstrumentarium op welke wijze en door wie moet worden ingezet om vanaf 2015 toekomstbesteding te worden in termen van watersysteem, ondergrond en klimaat. Vanuit een analyse van het huidige speelveld en het instrumentarium (inclusief wet- en regelgeving) wordt onderzocht op welke wijze deze instrumenten in de toekomst (in samenhang) kunnen worden ingezet.



Eén van de 'instrumenten' is het stelsel van wet- en regelgeving rondom het bouwen.

Vraagstelling in relatie tot de bouwregelgeving

Vanuit de opgave binnen het werkproject sturing zijn de volgende vragen gesteld in het kader tot de bouwregelgeving:

- Hoe is het stelsel van de bouwregelgeving georganiseerd en hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling?;
- Wat zijn trends en ontwikkelingen in de bouwregelgeving?;
- Welke aspecten regelt de bouwregelgeving als gekeken wordt naar watersysteem, ondergrond en klimaat?;
- Wat zijn de mogelijkheden van de bouwregelgeving in kader van het bereiken van de doelstellingen van het Deltaprogramma?;
- Welke aspecten zijn verder nog van belang? Bij dit vraagpunt wordt tevens ingegaan op een aantal concrete vragen die door derden zijn aangedragen.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft als eerste een beschrijving van de bouwregelgeving. Na een schets van het ontstaan en de ontwikkeling van de bouwregelgeving wordt een beschrijving gegeven van het huidige stelsel (inclusief de ontwikkelingen op de korte termijn). Hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de lopende ontwikkelingen en trends op het gebied van de bouwregelgeving, zoals centralisatie, de Commissie Dekker en "Eenvoudig beter".

2. Wat regelt de bouwregelgeving?

Historische ontwikkelingen in het kort

Het stelsel van de bouwregelgeving kent zijn basis in de Woningwet van 1901. Om reden van hygiëne en gezondheid werden eisen gesteld aan 'licht, lucht en reinheid' van woningen. De technische regelgeving was zeer beperkt en was vastgelegd op lokaal niveau. Pas na de oorlog kwamen de eerste landelijke regelingen inzake technische bouwvoorschriften naar voren:

- Vanuit het oogpunt van een snelle wederopbouw werd de mogelijkheid gegeven om van lokale regels af te wijken (een soort 'Crisis en Herstelwet' zeg maar)
- Om in aanmerking te komen voor woningbouwsubsidies werden de "Voorschriften en wenken" opgesteld. Deze regeling – geldig van 1964 tot 1984 – bevatte minimumeisen voor woningbouw. Een groot deel van de Nederlandse (sociale) woningvoorraad is op basis van deze regels gebouwd¹.

Vanuit het bedrijfsleven kwam al vanaf de direct naoorlogse jaren de roep om meer uniformiteit in de regelgeving. In 1965 werd hiertoe een grote stap gezet door het uitgeven van de Model Bouwverordening (Mbv) door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De Mbv bevatte gedetailleerde omschrijvingen waar bouwwerken (met name woningen) aan moesten voldoen. De voorschriften waren prescriptief van aard. Dit wil zeggen dat werd aangegeven op welke manier gebouwd moest worden en niet wat gebouwd moest worden. Zo stond in de Bouwverordening bijvoorbeeld "een muur tussen twee woningen moet doorlopen tot aan het dak", in tegenstelling tot de eis dat er geen open verbinding mocht zijn tussen twee naastgelegen woningen. De Mbv werd door ca. 80% van de gemeenten overgenomen, veelal aangevuld met lokale speerpunten (en hobby's).

Het bedrijfsleven heeft vanaf het begin van de opkomst van de bouwregelgeving geijverd voor landelijk uniforme eisen. Ten tijde van het kabinet Lubbers I vond dit gehoord en werd door de Heroverwegingswerkgroep "Wettelijke voorschriften in verband met de economische ontwikkeling" (1982) geconstateerd dat verschillende voorschriften per gemeente niet wenselijk zijn. De commissie stelde dan ook voor om te komen tot een landelijke beschikking met technische voorschriften, een Bouwbesluit:

¹ Ca. 30% van alle woningen is gebouwd in de periode 1960 – 1980. Meer dan helft van deze 1,2 miljoen woningen betreft sociale huur. BRON: WoON 2009

Art. 3 lid 6 en 7 van de Woningwet worden vervangen door bepalingen waarin wordt voorgeschreven dat constructie-eisen met betrekking tot nieuwe bouwwerken gesteld worden bij of krachtens beschikking van de Minister van Volkshuisvesting en slechts betrekking kunnen hebben op:

- a. Constructieve veiligheid, gebruiksveiligheid en brandveiligheid
- b. Gezondheid
- c. Keuring van bouwmaterialen en bouwelementen, thermische isolatie en uniformiteit

Een soortgelijke bepaling wordt toegevoegd aan art. 4 voor wat betreft bestaande bouwwerken.

In 1983 is een voorstel tot landelijk uniformeren naar de Tweede Kamer gestuurd, de "basisfilosofie Bouwbesluit". Uitgangspunten voor dat eerste bouwbesluit waren (en zijn nog steeds):

- Rechtszekerheid en rechtsgelijkheid
- Ondubbelzinnige, controleerbare en meetbare voorschriften
- Ruimte laten voor innovatie en maximale ontwerpvrrijheid

In 1992 trad het eerste Bouwbesluit in werking met toen nog alleen voorschriften voor woningen, kantoren en logiesgebouwen. In 1998 werden voorschriften voor de overige bouw opgesteld en sinds 2003 is het Bouwbesluit zoals we dat nu kennen van kracht. Vanaf 2012 zal een nieuw Bouwbesluit in werking treden, waarover meer in paragraaf 3.

De huidige bouwregelgeving

Als we kijken naar de huidige bouwregelgeving dan is een drietal aspecten van belang: a) het stelsel en de reikwijdte van de bouwregelgeving, b) het "alleenrecht" van de Rijksoverheid op bouwregelgeving en c) de wijze waarop technische voorschriften worden vormgegeven en werken. Hieronder wordt op deze drie aspecten nader ingegaan.

a) de reikwijdte van de bouwregelgeving

De bouwregelgeving wordt gevormd door een aantal wetten en regels. Ten eerste bepaald de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de vergunningplicht als het gaat om bouwen. Waar dat bouwen aan moet voldoen is af te leiden uit de weigeringsgronden voor een omgevingsvergunning voor het bouwen (artikel 2.10 van de Wabo):

- Voorschriften op basis van de artikelen 2 of 120 van de Woningwet. Artikel 2 wijst het Bouwbesluit 2003 aan, artikel 120 verwijst naar verplichtingen op grond van internationale verdragen, zoals bijvoorbeeld de Richtlijn bouwproducten;
- De bouwverordening en het Gebruiksbesluit;
- Het ruimtelijk kader (bestemmingsplan);

- De welstandsnota.

De invloed van Europa op de bouwregelgeving wordt steeds groter. Ook al is nu het Bouwbesluit nog voor het merendeel van de bouwwerken in Nederland bepalend, bouwmaterialen zijn bijvoorbeeld al bijna geheel Europees geregeld (onder meer met CE-markeringen). Europese wetgeving is deels rechtstreeks werkend en deels doorvertaald naar de Nederlandse wetgeving. Op basis van artikel 120 van de Woningwet zijn op dit moment de volgende regelingen van toepassing op de bouw:

- Richtlijn bouwproducten
- Warenwetbesluit liften
- Besluit energieprestatie gebouwen
- Besluit bodemkwaliteit
- Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels
- Asbestverwijderingsbesluit

Voor de bouw zelf zijn bovenstaande regelingen en besluiten niet rechtstreeks van belang. In de verdere beschouwing worden ze dan ook niet meegenomen.

Het ruimtelijk kader en welstand zijn aspecten die door lokale overheden worden vastgesteld. Specifiek van belang voor de bouw zijn de technische voorschriften van het Bouwbesluit, Gebruiksbesluit en de bouwverordening. Aangezien deze twee besluiten en de bouwverordening vanaf 2012 geïntegreerd zijn in het Bouwbesluit 2012 (zie ook paragraaf 3) wordt inhoud verder aangeduid met de 'technische bouwregelgeving'.

De technische bouwregelgeving bevat voorschriften het bouwen, het gebruik en de staat van gebouwen en terreinen. Dit komt terug in de hoofdstukindeling van het Bouwbesluit 2012:

- Veiligheid: constructieve veiligheid, brandveiligheid en gebruiksveiligheid²
- Gezondheid: geluidwering, vocht, ventilatie, rookgasafvoer, luchtkwaliteit en licht
- Bruikbaarheid: aanwezigheid van voorzieningen, minimale afmetingen van ruimten, bereikbaarheid en toegankelijkheid
- Energiezuinigheid en milieu
- Installaties: gas, water, elektra, afvoeren, brandmeldinstallaties, etc.
- Gebruik van bouwwerken, erven en terreinen: brandgevaar, vluchtroutes, asbest, bouwvalligheid
- Bouw- en sloopwerkzaamheden: hinder door bouw- en sloopactiviteiten, afvalscheiding

Samengevat:

- De bouwregelgeving regelt op landelijk niveau uitputtend waar bouwwerken aan moeten voldoen;
- De reikwijdte van de bouwregelgeving betreft de hierboven beschreven onderwerpen voor zover het bouwwerken betreft;

² Denk hierbij aan eisen aan trappen, valbeveiliging, en dergelijke.

- Niet bouwwerken (woonboten, tijdelijke feesttenten, wegen, pleinen, etc.) vallen niet onder het stelsel van de bouwregelgeving.

b) het “alleenrecht” van de Rijksoverheid op bouwregelgeving

Door het landelijk uniformeren van de bouwtechnische voorschriften voor al het bouwen, gebruiken en slopen kunnen en mogen lagere overheden eigen geen voorschriften stellen. De Woningwet en algemene rechtsprincipes zorgen er voor dat landelijke uniforme regelgeving ook daadwerkelijk overal hetzelfde wordt toegepast:

- Het recht in Nederland kent het algemene uitgangspunt dat hogere regelgeving voor lagere regelgeving gaat. Wetgeving van de Rijksoverheid gaat dus te allen tijde boven lokale (gemeentelijke of provinciale) verordeningen;
- In aanvulling op het voorgaande kent het recht het “motiefbeginsel”, wat wil zeggen dat aanvulling van een hogere regeling mag in beginsel, als het motief dat aan de aanvulling ten grondslag ligt anders is dan het motief waarop de hogere regeling is gebaseerd. Aangezien de Rijksoverheid vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid uitputtend regels stelt aan bouwwerken kunnen en mogen gemeente die niet uitbreiden, aanvullen of beperken. Praktische gezien lijkt het niet realistisch met een beroep op dit beginsel aanvullende bouwtechnische eisen te stellen (hogere geluidisolatie op basis van openbare orde?);
- Tenslotte verbiedt artikel 122 van de Woningwet overheden aspecten die langs publieke weg zijn geregeld via een private overeenkomst te wijzigen. Gemeenten mogen bijvoorbeeld aan de verkoop van grond niet de private eis koppelen dat er geen dakkapellen gebouwd mogen worden op woningen of dat groendaken verplicht zijn.

In de praktijk worden bovenstaande beginsels niet altijd juist toegepast. Met name daar waar sprake is van een verstoorde markt en een ‘machtsverhouding’ tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer is sprake van aanvullende eisen. Op dit moment komt dat met name voor als het gaat om energiezuinigheid³, duurzaamheid (DuBo-lijstjes met betrekking tot materiaalgebruik), Politie-keurmerk Veilig Wonen en bebouwingsvoorschriften in private contracten. Vanuit het georganiseerde bedrijfsleven is veel verzet tegen deze zogenoemde ‘lokale kop’ op de regelgeving. Vanuit het Rijk wordt telkens benadrukt dat dit niet is toegestaan en ook de Commissie Dekker heeft in 2008 de aanbevelingen gedaan om stevig op te treden tegen de ‘lokale kop’. Op dit moment bestaat er een ‘Meldpunt lokale koppen’

“Mevrouw De Boer vroeg naar het meldpunt voor lokale koppen. De essentie van het Bouwbesluit is het vervangen van gemeentelijke regelgeving door uniforme regelgeving. Alleen op basis van vrijwilligheid worden op lokaal niveau afspraken gemaakt over hogere eisen. Gemeenten kunnen dat niet afdwingen middels de vergunning, noch middels eisen die gekoppeld worden aan de verkoop van grond of andere private eisen. Dat is de juridische stand van zaken.”
BRON: Minister Donner, AO
Bouwregelgeving 9 februari 2011

³ Opvallend is dat het Rijk overheden stimuleert om te komen tot energiezuinigere nieuwbouw en het gemeenten anderzijds verbiedt deze energiezuinigheid af te dwingen.

bij de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland. Afhankelijke van de resultaten overweegt BZK dit eventueel te ondersteunen dan wel permanent te maken.

In aanvulling op bovenstaande wordt nog gewezen op de Crisis- en Herstelwet. Artikel 2.4 van deze wet biedt de mogelijkheid om in het kader van innovatie, crisisbestrijding en (innovatieve) duurzaamheid delen van de wetgeving bij Algemene maatregel van bestaat aan te passen dan wel buiten werking te stellen. Tot op heden is dit een aantal keer toegepast als het gaat om strengere energie-eisen voor nieuwe woningen (buiten werking stellen van delen van het Bouwbesluit 2003). Verzoeken tot het buiten werking stellen van artikel 122 Woningwet worden tot op dit moment als te vergaand beschouwd en niet gehonoreerd.

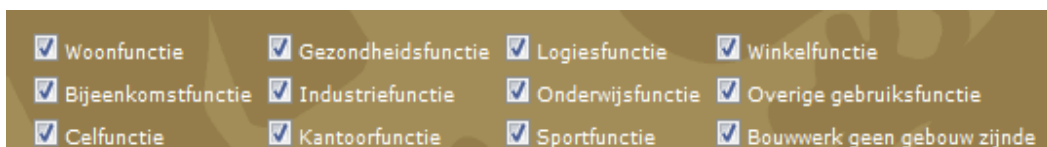
Samengevat:

- Alle technische wet- en regelgeving op het gebied van gebouwen is door de Rijksoverheid vastgesteld en daarmee landelijk uniform;
- In de praktijk proberen gemeenten hiervan af te wijken, wat veelal slaagt vanwege de mogelijkheden die gemeenten hebben om dit op 'vrijwillige basis' (wat natuurlijk wel is toegestaan) te regelen;
- Vanuit het bedrijfsleven is veel bezwaar tegen de werkwijze van gemeenten. Bedrijven willen 100% kunnen uitgaan van landelijke regels;
- De Crisis- en Herstelwet biedt (verbazingwekkend) veel ruimte om bepaalde delen van de bouwregelgeving anders te regelen. De grootste beperking is echter het innovatieve karakter dat dergelijke aanpassingen moeten hebben.

c) de werking van technische voorschriften

Gebruiksfuncties

Bouwtechnische voorschriften worden niet gesteld aan gebouwen of bouwwerken maar aan 'gebruiksfunctie'. Een gebruiksfunctie is een gebouw of een deel van een gebouw dat eenzelfde gebruik heeft. Een kantoorgebouw bestaat bijvoorbeeld uit een kantoorfunctie – de kantoren, werkplekken, etc. – en een bijeenkomstfunctie – de kantine. De bouwregelgeving kent zo 12 gebruiksfuncties (zie figuur hierna). Voor ieder van die gebruiksfuncties gelden specifieke eisen. Zo worden aan scholen (onderwijsfunctie) hogere eisen gesteld aan de ventilatie dan bij kantoren en moeten woningen beter geïsoleerd zijn dan hotels (bijeenkomstfunctie).



Indien een gebouw uit meerdere gebruiksfuncties bestaat dan moeten die gebruiksfuncties aan de respectievelijke eisen voldoen. Daar waar eisen overlappen (denk aan vluchtroutes) gelden de zwaarte eisen.

Het voordeel van het werken in gebruiksfuncties is dat voorschriften (ook beleidsmatig) kunnen worden afgestemd op het specifieke gebruik zodat ook bij verzamelgebouwen sprake is van 'maatwerk'.

Prestatie-eisen

De voorschriften in de bouwregelgeving worden in de vorm van prestatie-eisen voorgeschreven. Dit wil zeggen dat een voorschrift beschrijft waaraan een bouwwerk moet voldoen, welke prestatie het moet leveren. Een dergelijke beschrijving is telkens functioneel van aard en opgenomen in het eerste lid van een zogenoemd stuurartikel, bijvoorbeeld:

- Constructieve veiligheid: "Een te bouwen bouwwerk heeft een bouwconstructie die gedurende de in NEN 6700 bedoelde referentieperiode voldoende bestand is tegen de daarop werkende krachten;"
- Gezondheid: "Een te bouwen bouwwerk heeft een zodanige voorziening voor de afvoer van afvalwater en fecaliën dat een voor de gezondheid nadelige situatie wordt voorkomen;"
- Energiezuinigheid: "Een te bouwen bouwwerk is zodanig dat warmteverlies door overdracht of geleiding voldoende is beperkt."

De wetgever heeft vervolgens aangegeven wanneer sprake is van voldoen aan het functioneel omschreven voorschrift. Als we kijken naar het derde voorbeeld (energiezuinigheid) dan staat er bijvoorbeeld in het tweede lid:

"Voorzover voor een gebruiksfunctie in tabel 5.1 voorschriften zijn aangewezen, wordt voor die gebruiksfunctie aan de in het eerste lid gestelde eis voldaan door toepassing van die voorschriften. Het eerste lid is niet van toepassing op de gebruiksfuncties waarvoor in tabel 5.1 geen voorschrift is aangewezen."

Vervolgens wordt een zogenoemde aansturingstabel gegeven die detailvoorschriften aanwijst voor de verschillende gebruiksfuncties. Via de aansturingstabel is af te lezen welke voorschriften gelden voor welke gebruiksfunctie. In het voorbeeld hierna is te zien dat voor de 'andere woonfunctie' van artikel 5.12 de leden 1 en 3 van toepassing zijn en dat de grenswaarde voor de energieprestatiecoëfficiënt 0,8 is.

gebruiksfunctie	leden van toepassing						grenswaarden	
	energieprestatiecoëfficiënt		beheersingsniveau		energieprestatiecoëfficiënt			
	artikel 5.12 lid 1	3	5.13 lid 1	2	5.14 lid 1	2	5.12 lid 1	2
1 woonfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-
a woonfunctie van een woonwagen	-	-	-	-	-	-	-	-
b woonfunctie gelegen in een woongebouw	-	2	3	1	-	1	-	0,8
c andere woonfunctie	1	-	3	1	-	1	2	0,8
2 bijeenkomstfunctie	1	-	3	-	2	1	2	2,2
3 oelfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-
a oelfunctie niet gelegen in een cellengebouw	1	-	3	-	2	1	2	1,9
b oelfunctie gelegen in een cellengebouw	-	2	3	-	2	1	2	1,9
4 gezondheidszorgfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-
a gezondheidszorgfunctie voor aan bed gebonden patiënten	1	-	3	-	2	1	2	3,6
b andere gezondheidszorgfunctie	1	-	3	-	2	1	2	1,5
5 industriefunctie	-	-	-	-	-	-	-	-
6 kantoorfunctie	1	-	3	-	2	1	2	1,5
7 logiesfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-
a onverwarme logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw	-	-	-	-	-	-	-	-
b verwarmde logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw	1	-	3	1	-	1	2	1,4
c logiesfunctie gelegen in een logiesgebouw	-	2	3	-	2	1	2	1,9
8 onderwijsfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-
9 sportfunctie	1	-	3	-	2	1	2	1,8
10 winkelfunctie	1	-	3	-	2	1	2	3,4
11 overige gebruiksfunctie	-	-	-	-	-	-	-	-
12 bouwwerk geen gebouw zijnde	-	-	-	-	-	-	-	-

De artikelen die via een tabel worden aangestuurd geven een grenswaarde en een wijze waarop die grenswaarde bepaald moet worden (een bepalingmethode, veelal een NEN-norm).

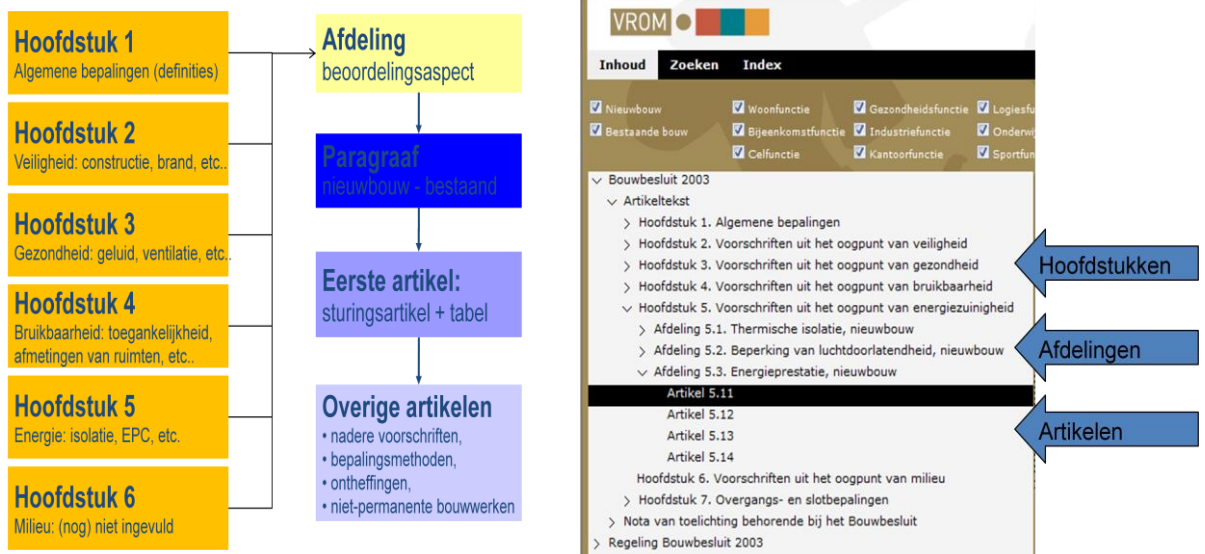
"Een uitwendige scheidingsconstructie van een verblijfsgebied, een toiletruimte of een badruimte, heeft een volgens NEN 1068 bepaalde warmteweerstand van ten minste $2,5 \text{ m}^2 \cdot \text{K/W}$ "

Voor de warmte-isolatie van een woning geldt dus dat de isolatie (Rc-waarde) minimaal $2,5 \text{ m}^2 \cdot \text{K/W}$ moet zijn, berekend volgens de methode die in NEN 1068 is gegeven.

Dit lijkt een complexe manier om voorschriften te stellen, maar de geoefende gebruiker vindt op deze wijze snel zijn weg in de voorschriften.

Opbouw op hoofdlijnen

Onderstaande figuren vat de opbouw van het Bouwbesluit 2003 nog een keer kort samen. De linker figuur laat zien hoe de verwijzingsstructuur werkt en de rechter geeft een beeld van de opbouw van de hoofdstukken.



Overige aandachtspunten

Tenslotte nog een aantal specifieke onderwerpen die relevant zijn voor de verdere bespreking van de bruikbaarheid van het Bouwbesluit voor voorschriften in het kader van het Deltaprogramma:

Bestaande bouw versus nieuwbouw

Zoals in de figuren hiervoor te lezen kent het Bouwbesluit aparte voorschriften voor nieuwbouw en voor bestaande bouw. De reden hiervoor is simpel: indien de nieuwbouwvoorschriften van toepassing zouden zijn op alle bouwwerken in Nederland dan zou zeker 80% niet aan de voorschriften voldoen. Voor bestaande bouw worden dus lagere eisen gesteld en op sommige aspecten helemaal geen

eisen. De grens ligt grofweg bij datgene wat voor inwerkingtreding van het Bouwbesluit werd geëist (1982). Zo zijn er nauwelijks voorschriften op het gebied van geluid, energiezuinigheid en bruikbaarheid. De overige voorschriften zijn veelal lager dan voor nieuwbouw.

De voorschriften bestaande bouw zijn het absolute minimum dat de BV Nederland noodzakelijk acht voor gebouwen. In de voorschriften voor nieuwbouw klinken ook duidelijk beleidsuitgangspunten als energiezuinigheid, toekomstwaarde en het beschermen van de (niet deskundige) consument. Het verschil tussen bestaande bouw en nieuwbouw is de afgelopen jaren – mede door beleidsmatige en politieke keuzen – alleen maar groter geworden.

Als je gaat bouwen dan moet je aan de nieuwbouweisen voldoen. Dus een verbouwing leidt in veel gevallen tot het moeten 'upgraden' van die delen van het gebouw die worden verbouwd tot het nieuwbouwniveau (voor de duidelijkheid: delen die je niet verbouwd hoeven ook NIET aan nieuwbouw te voldoen). De bouwregelgeving kent overigens ook nog een niveau 'verbouw'. De bedoeling daarvan is dat je een bestaand bouwwerk niet opzadelt met onmogelijke eisen. Als voorbeeld een bestaande woning met een plafondhoogte van 2,40 meter: als je daar een aanbouw aan maakt dan zou deze op grond van nieuwbouwvoorschriften een 2,6 meter hoog plafond moeten hebben. Het verbouwniveau staat tot dat je in afwijking van het nieuwbouwniveau bouwt (dus 2,4 meter hoog plafond) zolang je maar boven het (minimum) niveau bestaande bouw blijft. Op dit moment kan gebruik worden gemaakt van het verbouwniveau indien de gemeente hiertoe ontheffing verleent. Met ingang van 2012 wordt het verbouwniveau een recht. Het Bouwbesluit staat dan een lager niveau toe met als ondergrenzen het huidige kwaliteitsniveau van een gebouw met weer minimaal bestaande bouw. Een gebouw met enkele glas mag dus bij verbouwen weer enkel glas toepassing. Een gebouw met HR++ glas moet ook bij verbouw weer HR++ toepassen. Hierdoor wordt voorkomen dat door verbouw de kwaliteit afneemt.

Gelijkwaardigheid

Zoals eerder aangegeven was en is het voorkomen van belemmeringen in de innovatie een uitgangspunt bij het opstellen van de bouwregelgeving. Om die reden is op het gehele Bouwbesluit het principe van *gelijkwaardigheid* van toepassing (artikel 1.5 van het Bouwbesluit):

"Aan een in het tweede tot en met zesde hoofdstuk gesteld voorschrift dat moet worden toegepast om te voldoen aan een met betrekking tot een bouwwerk of een gedeelte daarvan gestelde eis, behoeft niet te worden voldaan, voorzover anders dan door toepassing van dat voorschrift het bouwwerk of het betrokken gedeelte daarvan ten minste dezelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt, als is beoogd met het betrokken voorschrift."

Wat hier in normale taal staat is dat in afwijking van een specifiek voorschrift een andere oplossing mag worden gekozen indien een dergelijke oplossing eenzelfde mate van veiligheid, gezondheid, etc. oplevert als door de wetgever be-

oogd met dat voorschrift. Een veel toegepast voorschrift is de maximale lengte van een vluchtroute in een gebouw van 30 meter. Met een maximale vluchtlengte van 30 meter hebben mensen voldoende tijd om bij brand buiten te komen. Een gelijkwaardige oplossing is het aanbrengen van een sprinkler: de brand ontwikkelt zich dan minder snel, wat mensen meer tijd geeft om te vluchten. Dus is de vluchtafstand meer dan 30 meter dan voldoet dit aan de bouwregelgeving indien een gelijkwaardige oplossing is toegepast, zoals bijvoorbeeld een sprinkler.

De aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen dient te onderbouwen waarom een bepaald oplossing naar zijn of haar mening gelijkwaardig is aan het Bouwbesluit. Het is aan het bevoegd gezag om hier al dan niet mee akkoord te gaan.

Een gevolg van het feit dat gelijkwaardigheid op het gehele Bouwbesluit van toepassing is, is dat bepaalde maatregelen nooit dwingend kunnen worden voorgeschreven. Er is immers altijd een mogelijkheid tot het indienen van een alternatief plan met een beroep op gelijkwaardigheid.

3. Trendmatige ontwikkeling in de bouwregelgeving

Trendmatige ontwikkeling in de bouwregelgeving

Lopende projecten, trends en de algemene richting waarin de bouwregelgeving zich beweegt. Deze aspecten worden in het navolgende nader toegelicht. Vooraf wordt gesteld dat de beschreven onderwerpen allerm minst zeker zijn. Voor trends en algemene notities mogen dit duidelijk zijn, maar ook voor de lopende ontwikkelingen die genoemd worden in het regeerakkoord is invoering pas zeker na politieke goedkeuring. Vandaar een soort 'disclaimer' vooraf.

Lopende trajecten en trends

Centralisatie van regelgeving

Tegen de algemene trend in is in de bouwregelgeving nog steeds een trend van verder centralisatie zichtbaar. Daar waar de algemene trend in de samenhangende beleidsvelden binnen het omgevingsrecht decentralisatie is, streeft WWI (op verzoek van alle betrokken partijen!) nog steeds naar landelijk uniforme regels.

Een deel van dit streven is gebaseerd op artikel 5 van de Woningwet, waarin wordt voorgeschreven dat de minister van BZK dient te streven naar afstemming van alle wetgeving voor zover deze gebouw gerelateerd is:

"Op de voordracht van Onze Minister wordt de in artikel 2 bedoelde algemene maatregel van bestuur in overeenstemming gebracht met technische voorschriften omtrent het bouwen, die zijn of worden gegeven bij of krachtens een andere algemene maatregel van bestuur."

Het Bouwbesluit dient in overeenstemming gebracht te worden met bouwvoorschriften in andere wetten- en regels⁴. In de praktijk heeft zich dat de afgelopen jaren vertaald in het verplaatsen van voorschriften inzake de brandveiligheid van gebouwen van de Wet milieubeheer naar het Bouwbesluit en verder afstemming van Arbo-regels. Verder wordt gewerkt aan een duidelijker onderscheid tussen basishulpverlening – bedoeld voor calamiteiten gekoppeld aan de bedrijfsvoering – en interne hulpverlening die mede tot doel heeft de veiligheid van gebruikers te borgen.

Het streven naar verder centralisatie hangt nauw samen met de in het vorige hoofdstuk beschreven wensen van het (betalend) bedrijfsleven en de strijd tegen de 'lokale kop'. Overigens vindt dit streven toch ook enige navolging breder dan de Woningwet / de bouwregelgeving. Zie bijvoorbeeld de landelijk uniformering van aanvraagformulier en indieningsvereisten bij een aanvraag vergunning:

- Sinds 2003 van toepassing op de bouwregelgeving,
- sinds 2008 op brandveilig gebruik

⁴ De tekst van artikel 5 was voorheen strikter en bevatte de opdracht om alle gebouw gerelateerde regels over te hevelen naar het Bouwbesluit. Van die strikte eis is het toenmalige VROM in

- en sinds 2010 om de omgevingsvergunning (Wabo).

Van vergunningen naar algemene regels

Steeds meer vergunningstelsels worden vervangen door rechtstreeks werkende voorschriften. Dus niet meer vooraf toestemming vragen (preventieve toets) maar slechts achteraf toetsing door bevoegd gezag (repressief toezicht). Een trend die niet alleen zichtbaar is in de bouwregelgeving maar rijksbreed. Denk onder ander aan het Activiteitenbesluit bij de Wet milieubeheer en het project Modernisering Monumentenzorg.

Vanuit de bouwregelgeving zijn de afgelopen jaren al een aanzienlijk aan vergunningen geschrapt vervangen door een melding of algemene regels:

- Vergunningvrij bouwen: 2003 en verruimd in 2010;
- Brandveilig gebruik: sinds 2008 alleen vergunningplicht voor risicogroepen (zorg, hotels, cellen, kinderopvang). Het overige gebruik is meldingplichtig of valt onder rechtstreeks werkende voorschriften;
- Sloopvergunning: planning is dat deze in 2012 vervalt en wordt vervangen door rechtsreeks werkende voorschriften;
- Ontheffingsniveau verbouw: bevoegd gezag kan op dit moment in bepaalde gevallen bij verbouw ontheffing verlenen van de nieuwbouweisen. In 2012 wordt de ontheffing vervangen door een vast verbouwniveau.

Privatisering en certificering

Een tweetal drijfveren leidt de afgelopen jaren tot een grotere invloed van de markt op het publieke stelsel van de bouwregelgeving.

Europa

Sinds jaar en dag wordt in Nederland gewerkt met zogenoemde 'erkende kwaliteitsverklaringen' (EKV). EKV's zijn in het leven geroepen om voor veelgebruikte bouwmaterialen niet telkens de bewijslast te hoeven leveren dat aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Op basis van een certificeringsregeling kan een EKV aan een product worden toegekend waarmee de prestatie van een bouwproduct wordt vastgelegd. De EKV bij glaswol maakt dat niet hoeft aangetoond te worden wat de warmte-isolatie is en dat gemeenten akkoord moeten gaan met de toepassing van dat materiaal.

EKV's worden meer en meer vervangen door bouwmaterialen met een CE-markering op grond van de Richtlijn Bouwproducten. De EU schrijft voor dat ieder product vergezeld moet gaan van een overzicht van de bewezen prestaties van dat product. Dit geldt voor TV's, mixers maar ook voor bakstenen en asfalt. De CE-markering en het bijbehorende aansluitdocument leveren het onafhankelijke bewijs dat een product in een bepaalde situatie kan worden toegepast. De EU schrijft onafhankelijk toezicht toe op het stelsel van CE-markeringen. Certificering is dan al snel de aangewezen manier om dit vorm te geven. In Nederland houdt de VROM-Inspectie toezicht op de naleving van de voorschriften rondom CE-markeringen.

Individuele lidstaten mogen geen eisen stellen die de toepassing van materialen met een CE-markering beperkt. Voor bepaalde bouwproducten (denk aan liften en andere samengestelde producten voor de bouw) betekent dit dat de landelijke bouwregelgeving dus buiten werking wordt gesteld. Op straffe van een ingebrekestelling door de EU, wat Nederland al een aantal keren is overkomen! De ruimte om eisen te stellen op productniveau is inmiddels dan ook nagenoeg nihil.

Verantwoordelijkheidsverdeling publiek – privaat

Op grond van de Woningwet (artikel 1b) is de vergunninghouder verantwoordelijk voor het voldoen aan de bouwregelgeving. Analoog hieraan is een gebouw-eigenaar verantwoordelijk voor het voldoen aan voorschriften voor bestaande bouw.

Artikel 1b

1. *Tenzij een omgevingsvergunning het uitdrukkelijk toestaat, is het verboden:*
 - a. *een gebouw te bouwen, voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid;*
 - b. *een bouwwerk, niet zijnde een gebouw, te bouwen, voor zover daarbij niet wordt voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, derde lid.*
2. *Het is verboden:*
 - a. *een bestaand gebouw in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat gebouw van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, tweede lid;*
 - b. *een bestaand bouwwerk, niet zijnde een gebouw, in een staat te brengen, te laten komen of te houden die niet voldoet aan de op de staat van dat bouwwerk van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, vierde lid.*
3. *Tenzij een omgevingsvergunning het uitdrukkelijk toestaat, is het verboden een gebouw, bouwwerk, niet zijnde een gebouw, dan wel deel daarvan, in stand te laten voor zover bij het bouwen daarvan niet is voldaan aan de op dat bouwen van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in het eerste lid*

Ondanks deze directe toewijzing van de verantwoordelijkheid aan de vergunninghouder, respectievelijk de gebouweigenaar, is in de praktijk sprake van een diffuus beeld over de verantwoordelijkheid. De preventieve toets (de vergunning) is daar mede debet aan: er wordt vooraf getoetst of wordt voldaan aan de voorschriften – het hebben van een vergunning wil echter niet zeggen dat dat ook daadwerkelijk zo is.

Uit diverse onderzoeken (mede naar aanleiding van diverse rampen, zoals Schiphol, Maastricht, Volendam) blijkt dat veel gebouweigenaren zwaar leunen op de toestemming van bevoegd gezag. Of, zoals vastgelegd in de Visie op brandveiligheid⁵:

⁵ “Visie op brandveiligheid”, Onderdeel van het Actieprogramma Brandveiligheid naar aanleiding van de Schipholbrand. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2009/06/01/visie-op-brandveiligheid.html>

"de onderzochte objecten voldoen niet (volledig) aan de regelgeving, de eigenaren zijn zich vaak niet of onvoldoende bewust van hun verantwoordelijkheden en gebruikers zijn vaak onvoldoende voorbereid op een eventuele calamiteit. [...] Het voldoen aan de regelgeving lijkt een doel op zich geworden."

Ten einde dit te doorbreken wordt in de Visie aangegeven dat het uitgangspunt van een veilig gebouw niet de regelgeving moet zijn maar de risico's van regelgericht naar risicogericht. Gebouweigenaren en vergunninghouders moeten hun verantwoordelijkheid nemen en leren nadenken over de risico's van (het gebruik van) hun gebouw.

De Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (de Commissie Dekker) pakt met name dat laatste punt op: de eigen verantwoordelijkheid. Vanuit het motto "*Privaat wat kan, publiek wat moet*"⁶ stelt de Commissie Dekker voor om de overheid terug te laten treden als het gaat om preventieve toetsing. De markt moet dit zelf oppakken want is hier tenslotte zelf verantwoordelijk voor. In het Regeerakkoord is uitvoering van de plannen van de Commissie Dekker opgenomen. In dat kader is door Minister Donner tijdens het Algemeen Overleg (AO) met de vaste Kamercommissie van Binnenlandse Zaken aangegeven dat hij na jaar 2011 komt met een brief hoe hij de ontwikkelingen in de bouwregelgeving ziet. Met betrekking tot de Commissie Dekker is het meest in het oog springende voorstel het wettelijk mogelijk maken van private instrumenten in plaats van de publieke toets van en toezicht op de uitvoering van bouwplannen. Een eerste instrument daarbij is de Gecertificeerde Bouwbesluittoets, een instrument waarbij gecertificeerde partijen de publieke bouwplantoetsing van de gemeenten overnemen. En dan wel in opdracht van de aanvrager, waarmee de aanvrager zelf verantwoordelijk wordt voor het voldoen aan de voorschriften en het bevoegd gezag er niet meer 'tussen zit'.

Fundamentele bezinning op de bouwregelgeving

Tijdens het hiervoor genoemde AO heeft Minister Dekker een soort 'drietraps-aanpak' voor de bouwregelgeving geschetst:

1. Afronden 'groot onderhoud'. Zo snel mogelijk de nu lopende wijzigingen in de regelgeving (Bouwbesluit 2012, zie hoofdstuk 2) afronden en in werking laten treden;
2. Het wettelijk mogelijk maken van private instrumenten op het publieke domein (Commissie Dekker, gepland 2013, zie hiervoor);
3. Een verdere bezinning op technische regelgeving: wat regelt de overheid op welke wijze en om welke redenen.

Met de fundamentele bezinning wil Minister Donner verkennen of het niet minder kan met de huidige regels. Vanuit de politiek is hier veel draagvlak voor, vanuit de bouwpraktijk beduidend minder. Enkele mogelijke vereenvoudigingen die de komende tijd worden gezien zijn:

⁶ Ministerie van VROM, juli 2008. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2008/07/16/2-privaat-wat-kan-publiek-wat-moet.html>

- Flexibilisering van de regelgeving. De bouwregelgeving geldt voor alle bouwwerken, op iedere locatie. Een aantal studies, onder meer van het EIB⁷, stelt dat flexibelere regels leiden tot maatwerk en herstel van de bouwsector. Denk hierbij aan flexibele eisen met betrekking tot minimale maten voor plafondhoogte en trappen, maar ook aan flexibele 'referentieperioden', of wel het mogelijk maken voor 15 of 20 jaar te bouwen⁸;
- Stel eisen op hoofdlijnen in plaats het huidige detailniveau. Dit geeft de markt ruimte zelf in te vullen op welke wijze aan de voorschriften wordt voldaan;
- Kijk wat minimaal geëist wordt (bijvoorbeeld vanuit Europa) en maak een politieke afweging of de rest nog wel publiek moet worden voorgeschreven. Of wel: schrap onderwerpen uit de regelgeving.

Al deze oplossingen hebben voor- en nadelen die in kaart gebracht moeten worden. Vast staat dat een bepaald wettelijk kader noodzakelijk is voor de werking van het stelsel. Een bezwaar tegen het schrappen van voorschriften is namelijk dat er ook geen basis meer is voor eventuele private borging: ook verzekeraars willen een onafhankelijk beoordelingskader. Verder bestaat bij veel partijen de angst voor willekeur (gemeenten zie zelf allerlei zaken gaan eisen) en een sterke toename van private eisen op die punten die niet meer publiek worden voorgeschreven. Dit laatste genoemde verschijnsel ontstaat op andere onderwerpen inderdaad: de markt maakt meer eigen regels dan de overheid schrapt.

Wat regelen we wel en wat regelen we niet?

In aanvulling op het voorgaande (en wellicht wel als onderdeel daarvan) een tweetal zaken die een grote rol spelen bij wat wel en wat niet in de bouwregelgeving wordt opgenomen.



Beperkte reikwijdte en weerstand bij uitbreiding daarvan

Zoals eerder aangegeven wordt de systematiek van de bouwregelgeving strikt gehandhaafd. Er is weinig ruimte voor het opnemen van nieuwe onderwerpen en als deze al worden opgenomen dan is dat op grond van politieke keuzen en slechts na 'vertaling' in Bouwbesluittermen. Er is, met andere woorden, een gezonde weerstand tegen 'vervuiling' van de bouwregelgeving met allerlei beleidsmatige keuzen. Het gaat bij het Bouwbesluit om de 5 pijlers en niet meer dan dat. Bij de brandveiligheid komt dit bijvoorbeeld duidelijk naar voren: bij een brand moeten de mensen er tijdig uit en moeten buurpanden gespaard blijven. Alle overige schades (kosten, verlies van cultuurhistorische waarde, etc.) kunnen weliswaar belangen van de overheid zijn, maar NIET van de bouwregelgeving.

*Faculteit Bouwkunde na de brand in 2008
(BRON: Delta TU Delft)*

⁷ Succesvol Binnenstedelijk Bouwen, Economisch Instituut voor de Bouw.
<http://www.eib.nl/files/files/Succesvol%20binnenstedelijk%20bouwen.pdf>

⁸ Het Bouwbesluit kent 'tijdelijke bouw' voor maximaal 5 jaar (bij woningen) of 'bouwen voor de eeuwigheid', wat wil zeggen minimaal voor 50 jaar.

Zodra iedereen er uit is mag het hele gebouw dus gecontroleerd af- of uitbranden.

De te verwachten (autonome) ontwikkeling voor de komende jaren is dan ook een verder afname van het aantal regels in het Bouwbesluit. Bij het voorgaande is wel een kanttekening te plaatsen: de huidige bouw wordt gedomineerd door de aanbodzijde. Daar waar vanuit het oogpunt van deregulering worden besloten zaken aan de markt over te laten blijkt de markt dit niet op te pakken. Ook als er vraag vanuit de markt, het wordt niet geboden door bouwers en ontwikkelaars (de huidige crisis brengt hier overigens enige verbetering in). Om deze reden worden per 1 januari 2012 bergingen en buitenruimten bij woningen weer verplicht: de markt kan en / of wil het niet oppakken tot nu toe.

Kenbaarheid NEN-normen

De afgelopen jaren is door Knooble (een adviesbureau) via de rechter geprobeerd om de vrije beschikbaarheid van NEN-normen af te dwingen. Al hoewel inmiddels zowel de Hoge Raad als de Raad van State hebben geconcludeerd dat het verweer van Knooble dat NEN-normen deel uit maken van de bouwregelgeving niet sluitend is, heeft de rechtszaak geleid tot een stevige discussie rond de beschikbaarheid van NEN-normen. Nog dit jaar komt de regering met een (hernieuwd) standpunt inzake NEN-normen. Een aantal mogelijke scenario's is mogelijk, die allen van invloed kunnen zijn op de overige ontwikkelingen die in dit hoofdstuk zijn beschreven:

- Afkoop van NEN-normen zodat de direct aangewezen normen tegen kostprijs beschikbaar zijn;
- Ontrafelen van voorschriften en bepalingmethoden. Hierdoor worden normen tot één van de mogelijke manieren om aan te tonen dat aan de regels worden voldaan. De voorschriften zelf worden exclusief in de wet opgenomen;
- Het beperken van de wetgeving tot functionele eisen. De markt kan dan zelf invulling geven aan de vraag wat veilig is, wat gezond is en wat bruikbaar is.

Al hoewel de discussie rondom de normen niet bepalend zal zijn, kan de noodzakelijke wetsaanpassing dan wel de kosten voor afkoop wel bepalende worden in de te kiezen richting. Het meest waarschijnlijke scenario is een beperking van het aanwijzen van normen en uiteindelijke ontvlechting.

Vernieuwing omgevingsrecht: eenvoudig beter

Onder de titel "eenvoudig beter" heeft de Minister van I&M op 23 maart 2011 de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen het omgevingsrecht drastisch te vernieuwen. Op korte termijn wordt een Raamwet omgevingsrecht opgesteld waarin bestaande wetten worden geïntegreerd, waardoor het aantal regels afneemt en de regeldruk voor ondernemers en burgers daalt. De besluitvorming moet sneller, goedkoper, beter en transparanter.

Op dit moment is niet duidelijk op welke wijze dit project van invloed zal zijn op de bouwregelgeving. Waarschijnlijk zullen de lopende projecten (hiervoor be-

schreven) worden aangehaakt binnen *Eenvoudig beter*. Naar de mening van de auteur liggen de problemen die binnen project worden benoemd ook niet zo zeer binnen de bouwregelgeving als wel binnen de ruimtelijke ordening, milieu en natuur. Het is overigens de vraag in hoeverre de 'stroperigheid' van de huidige besluitvorming kan worden opgelost met wetgeving zonder te snijden in bestaande bestemmingsplannen en vooral zonder wat te doen aan houding en cultuur van bestuur en ambtenarij en aan de 'klaagcultuur'.

Samengevat

De ontwikkelingen in de bouwregelgeving zal de komende jaren richting worden gegeven door:

- De ontwikkelingen in Europa. De invloed van Europa is nu beperkt tot energiebesparing en bouwproducten. Te verwachten is een uitbreiding naar milieubelasting, veiligheid en gezondheid. De mogelijkheid om van de Europese regels af te wijken is nihil. De (politieke) wil om in aanvulling op Europese regels voorschriften te stellen is beperkt (Regeerakkoord stelt minimale implementatie van Europese regels);
- Terugtrekken van de overheid. Afschaffen van de preventieve toetsing, verminderen van de vergunningplicht, meer algemene regels. De overheid is kaderscheppend voor private invulling;
- Toenemende rol van marktpartijen en –instrumenten. Mede gestuurd door Europa en als 'contramal' op de terugtrekkende overheid ontstaat een nieuw stelsel van private bouwregelgeving. Het belang van NEN-normen, certificeringregelingen en accreditatie neemt toe;
- Op dit moment zijn marktpartijen niet of onvoldoende in staat om de rol die bijvoorbeeld door de Commissie Dekker aan hen wordt toegewezen op te pakken. De bouw zal moeten professionaliseren om hun rol (en het vertrouwen in het slagen van die rol) waar te kunnen maken. De (koplopers in de markt werken hier op dit moment nadrukkelijk aan.

Bovenstaande ontwikkelingen en het huidige stelsel van de bouwregelgeving leiden tot de conclusie dat interventie gericht op duurzame ontwikkeling alleen plaats zal kunnen vinden door directe politieke keuzes of buiten de bouwregelgeving zullen moeten plaatsvinden. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op wat die interventie zou kunnen zijn, gezien de doelstelling van het Deltaprogramma Herbouw en Herstructurering.

4. Huidige bouwregelgeving i.r.t. klimaatbestendigheid

Raakpunten met Deltaprogramma N&H vanuit het Bouwbesluit

Vanuit N&H wordt onderzocht hoe op dit moment vanuit bestaande instrumenten sturing plaatsvindt op overstromingsrisico's, wateroverlast, kwel, verzilting, droogte, hittestress, bodemdaling en biodiversiteit. Een match tussen deze onderwerpen het Bouwbesluit geeft het volgende resultaat⁹:

Overstromingsrisico's

Geen relatie met het Bouwbesluit

Wateroverlast

Het Bouwbesluit kent geen specifieke voorschriften in relatie tot overstromingsrisico's. Een aantal voorschriften heeft wel een relatie met de eventuele gevolgen van wateroverlast in welke vorm dan ook. Een kort overzicht:

Grondwater

Op grond van afdeling 2.1 van het Bouwbesluit moet een gebouw bestand zijn op de daarop werkende krachten. Het gaat dan wel om 'gekende' krachten, wat wil zeggen dat er geen rekening gehouden hoeft te worden met krachten die niet vooraf benoemd zijn. Het Bouwbesluit wijst grondwater aan als kracht waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwerp van een woning. In het algemeen is de opgave van de waterhoogte bepalend voor de krachten waarmee rekening gehouden wordt. Het gaat in de huidige bouw vervolgens over verankering tegen opdrijven van gebouwen en de weerstand tegen waterdruk tegen kelderwanden en dergelijke.

Waterdichtheid van de uitwendige scheidingsconstructie

Afdeling 3.5 van het Bouwbesluit stelt eisen aan de waterdichtheid van de uitwendige scheidingsconstructie van gebouwen. Het uitgangspunt hierbij is echter (blijkens de functionele eis) het beperken van de vorming van allergenen (schimmels) aan de binnenzijde van de constructie. De waterdichtheid wordt bepaald door een bepaalde waterdruk op de buitengevel te zetten. In de praktijk betreft dit overigens een theoretische exercitie, aangezien de meeste materialen die geschikt zijn voor buitentoepassing voldoende waterdicht zijn.

Wateropname van materialen

Dezelfde afdeling 3.5 stelt – ook weer vanuit het beperken van schimmels – eisen aan de wateropname van materialen in 'natte ruimten' in de woning. Het Bouwbesluit stelt dus eisen aan waterdichtheid en wateropname vanuit oogpunt van gezondheid. Vanuit het oogpunt van wateroverlast in de zin van het onderlopen van een gebouw worden geen eisen gesteld. Sterker nog: de toegankelijkheidseisen bij gebouwen zijn zodanig (maximaal hoogteverschil in

⁹ Verwezen wordt naar de afdelingen in het Bouwbesluit 2012. Aangezien dit een concept betreft kan de nummering nog wijzigen.

de route van 2 cm) dat zelfs nu al problemen ontstaan met het buitenhouden van (regen)water.

Hemelwaterafvoer

Afdeling 6.4 stelt eisen aan (het) afvoeren huishoudelijk afvalwater en hemelwater. Ook hier is de aanleiding de gezondheid van bewoners en gebruikers. De voorschriften gesteld aan afvoeren in en aan de woning zijn strikt bepaald: een woning moet goten hebben, water- en luchtdichte afvoeren en het geheel moet voldoende capaciteit hebben. Alles te bepalen volgens NEN 3215. Verder moet de overgang van binnen- naar buitenriolering zodanig zijn dat de riolering bij zetting van de ondergrond lucht- en waterdicht blijft.

De eisen aan de buitenriolering zijn globaler van aard en zijn deels in te vullen door het bevoegde gezag. Van belang is vooral dat het Bouwbesluit geen riolering buiten de woning verplicht. Het is aan gemeente om te bepalen of en zo ja op welke wijze hemelwater wordt afgevoerd. Een gebouw moet dus een voorziening voor afvoer van hemelwater hebben, maar het is vervolgens aan de gemeenten om te bepalen of er sprake is van een gemengd of gescheiden rioolstelsel waarop moet worden aangesloten of wellicht van infiltratie.

Kwel

Zie *wateroverlast*.

Verzilting

Geen relatie met het Bouwbesluit

Droogte

Geen relatie met het Bouwbesluit. Eventuele gevolgen van droogte kunnen wel invloed hebben op aspecten die in het Bouwbesluit worden geregeld. Denk aan bodemdaling en het effect op de fundering.

Hittestress

Het Bouwbesluit kent voorschriften voor de minimal te bereiken temperatuur per ruimte. In ieder gebouw moet op grond van een aangewezen norm een verwarmingssysteem aanwezig zijn dat per ruimte tenminste de voorgeschreven temperatuur kan realiseren. Eventuele extreme kou wordt dus in de huidige regelgeving al voldoende gereguleerd.

Bij hittestress is sprake van een te hoge temperatuur in een gebouw. Hier wordt in de bouwregelgeving geen rekening mee gehouden. Aspecten die hier wel een relatie mee hebben zijn:

- Ventilatie (afdeling 3.6): een gebouw dient aan een minimale eis per persoon / per vierkante meter vloeroppervlakte te voldoen. De norm is gebaseerd op de huidige situatie. Veranderd klimaat kan om aangepaste normen vragen;
- Spuiventilatie (afdeling 3.7): een woning moet een voorziening hebben om snel 'gelucht' te kunnen worden;
- Kwaliteit van de binnenlucht (afdeling 3.9): het Bouwbesluit stelt beperkingen aan de aanwezigheid van schadelijke stoffen en ioniserende straling. Het

gaat hier echter met name om straling en stoffen uit de ondergrond en niet de algemene kwaliteit van de binnenlucht (CO, CO₂).

- Verplichte keuring van airconditioners: Op grond van de EPBD¹⁰ moeten airconditioners (planning: vanaf 2013) verplicht periodiek worden gekeurd. Doel van de keuring is het niet in het milieu mogen komen van koelmiddelen en energiegebruik. Deze verplichting heeft geen invloed op de capaciteit en / of aanwezigheid van airconditioners.

Om problemen met warmteopbouw te voorkomen zijn eenvoudige bouwkundige maatregelen mogelijk:

- Isolatie van woningen, voorkomen van zoninstraling
- Groendaken / wit schilderen van daken
- Rekening houden met oriëntatie bij plaatsing van ramen en beperken van afmetingen van ramen op zonoriëntatie

Bodemdaling

De relatie met bodemdaling is beperkt. Zoals hiervoor uitgelegd houdt het Bouwbesluit in het kader van constructieve veiligheid alleen sprake met gekende krachten, een lijst gedefinieerde belastinggevallen waar rekening mee gehouden moet worden. Bodemdaling maakt geen onderdeel uit van dit lijstje. Indien sprake is van bodemdaling dan zal overigens op grond van het Bouwbesluit bij het ontwerp van de fundering hiermee rekening gehouden moeten worden. De bodemdaling is een ontwerpsspecificatie die wordt meegenomen in de berekening en de draagkracht van de fundering.

Zie verder de eisen aan rioolaansluitingen bij *wateroverlast*.

Biodiversiteit

Geen directe relatie met het Bouwbesluit. Wel zorgt het Bouwbesluit ervoor dat er geen belemmeringen optreden in relatie tot beschermde diersoorten. Het Bouwbesluit stelt in afdeling 3.10 dat er geen openingen in een uitwendige scheidingsconstructie mogen voorkomen waardoor dieren in de constructie of in het gebouw mogen komen. Doel hiervan is het weren van ongedierte. Het Bouwbesluit maakt dan ook een uitzondering voor openingen die tot doel hebben het bieden van nest- of rustgelegenheden voor dieren die op grond van Flora- en Faunawet beschermd zijn. Dus wederom geen actieve 'steun', maar wel zo min mogelijk belemmeringen.

Specifieke vragen vanuit het veld

Ter voorbereiding van deze notitie is een aantal partijen gevraagd om aan te geven welke specifieke vragen leven in het kader van N&H en het Bouwbesluit. De vragen en antwoorden zijn hieronder gegeven.

Aansluithoogte

In Amsterdam is de aansluithoogte van de percelen gekoppeld aan het functione-

¹⁰ Energy Performance of Buildings Directive, de Europese richtlijn energieprestatie van gebouwen

ren van het rioolstelsel vandaar dat we ze betrekkelijk hoog voorschrijven. Dit komt steeds verder in conflict met de steeds dikker wordende isolatie als gevolg van de EPC eis. Hoe kan de in de vloer opgenomen leiding meegenomen worden in de berekeningen? (Door de toegankelijkheid eis zijn de problemen met de lozingshoogte alleen maar verder toegenomen).

Voor voldoende verval is een minimaal hoogteverschil tussen aansluithoogte en afvoerhoogte nodig. Indien de gemeente de aansluithoogte laat verhoogt zal dit uiteindelijk gevolgen hebben voor het hele gebouw. Ten opzicht van de bouwregelgeving is de aansluithoogte een gegeven en geen variabele. De gebouwriorering moet aansluiten op terreinriolering en de randvoorwaarden worden hiervoor worden door de gemeente bepaald. De bouwregelgeving is hierin dus slechts volgend.

De genoemde problemen in relatie tot toegankelijkheid en EPC worden niet herkend. Dikkere isolatie betekend immers niet automatisch een hoger liggende vloer maar kan eenvoudig worden opgelost door een lager peil te hanteren (de vloer dieper te leggen). De eisen met betrekking tot toegankelijkheid zijn relatief gesteld, dat wil zeggen ten opzichte van de vloer van een gebouw. Ook dit zal normaliter dus geen problemen opleveren. Zoals eerder aangegeven leiden deze voorschriften wel tot het praktische probleem hoe (regen)water buiten de deur te houden!

Ophoging versus afvoer hemelwater

Er wordt steeds meer gesproken over afvoer over het maaiveld. Dit is alleen mogelijk als er voldoende afschot in het maaiveld te realiseren valt. Op wat voor manier kan dit in de regelgeving opgenomen worden?

De wijze van waterafvoer is aan de gemeente. Dus ook de wijze van verdere afvoer van hemelwater in de openbare ruimte is aan de gemeente. De bouwregelgeving ziet niet op dit onderwerp en biedt geen ruimte tot het stellen van voorschriften.

Groendaken en dergelijke

Is het mogelijk om bv groene daken bij nieuwbouw af te dwingen. of bijvoorbeeld het gebruik maken van stadsverwarming. Zijn hier voorbeelden van?

Groendaken kunnen niet worden afgedwongen. Ten eerste omdat de bouwregelgeving niet prescriptief van aard is en dus geen middelvoorschriften kent. Het is (theoretisch) dus wel mogelijk om eisen te stellen aan de afvoersnelheid van hemelwater maar niet op welke wijze dit moet worden bereikt. Een groendak zou dan een mogelijke oplossing zijn, maar opvangbassin zou ook mogen. De bouwregelgeving staat verder ook geen private eisen op dit gebied toe.

Overigens is mijn mening dat het hier gaat om een niet bouwtechnische voorziening die sowieso geen plaats kan hebben in de bouwregelgeving. Dit heeft als voordeel dat de bouwregelgeving een eventuele verplichting niet in de weg staat.

Stadsverwarming is opgenomen in de bouwregelgeving maar slechts in de vorm van een uitzonderings situatie: als er stadsverwarming is vervallen enkele specifieke eisen met betrekking tot stooktoestellen. Het Bouwbesluit kent verder geen eis tot de aanwezigheid van gas of elektriciteit in een woning. Ook dit is weer aan de gemeente: indien de gemeente stelt dat geen gas wordt aangelegd maar wel collectieve warmtelevering dan stelt het Bouwbesluit slechts eisen aan de kwaliteit van die warmtelevering.

Adaptatiemaatregelen

hoe kunnen we adaptatiemaatregelen bij bestaande bouw meer stimuleren/ afdwingen? Zijn er voorbeelden aan te geven waarbij "incentives" zijn ingezet om adaptatiemaatregelen te stimuleren?

Het afdwingen van adaptatiemaatregelen wordt door de bouwregelgeving tegen gegaan voor zover sprake is van maatregelen / voorschriften die een aanvulling zijn op dan wel afwijking een afwijking zijn van de bouwregelgeving. Indien een gemeente in haar ruimtelijk beleid bepaalde aspecten regelt in relatie tot adaptatie dan staat de bouwregelgeving dit niet in de weg. Incentives zijn zeker denkbaar. De meest 'extreme' vorm is wellicht Wyldehorn in de gemeente Skarsterlan (zie <http://www.skarsterlan.nl/?mediumid=15>). Deze wijk kent een aantal vrijwillige afspraken die op grond van de bouwregelgeving niet afdwingbaar zijn. De incentive is in dit geval het verkrijgen van de grond... Juridisch gezien een grensgeval, opgelost door de verkrijgers van de grond een verzoek te laten doen tot de aanvullende voorschriften.

Maatregelen zijn dus niet afdwingbaar maar slechts op vrijwillige basis af te spreken. In een aanbod gestuurde markt een ruim begrip.

In aanvulling hierop nog de opmerking dat veel gemeenten nu op het gebied van "incentives" gebruik maken van een zekere machtspositie om te komen tot afspraken over duurzaamheid. Dit staat overigens in schril contrast tot gemeenten die geen enkele inspanning doen om de naleving van bijvoorbeeld de EPC¹¹ geen enkele inspanning doen. Het heeft enerzijds weinig (politiek-bestuurlijke) aandacht en anderzijds is het kennisniveau van veel gemeenten onvoldoende om een en ander goed te kunnen beoordelen.

Groen in de openbare ruimte

Is het mogelijk om af te dwingen dat er groen/ openbare ruimte wordt ontwikkeld? Zijn hier voorbeelden van?

¹¹ EnergiePrestatieCoëfficiënt. Een maat voor de energiezuinigheid van gebouwen, bepaald door het Bouwbesluit: een EPC van 0 wil zeggen geen extern energiegebruik. Ter illustratie: per 1 januari is de EPC voor woningen verlaagd naar 0,6. In december was sprake van een fors aantal aanvragen om nog snel van het oude recht gebruik te kunnen maken. Sinds 1 januari hebben alle woningen in Nederland een EPC van 0,599.

De Wro biedt voldoende mogelijkheden om bij gebiedsontwikkeling te sturen op de ontwikkeling van openbaar groen. De bouwregelgeving ziet hier niet op en vormt geen belemmering.

5. Samenvatting en aanbevelingen

Puntsgewijze samenvatting van de regelgeving

Uitgangspunt van de bouwregelgeving is dat alle technische regelgeving uitputtende en landelijk uniform wordt geregeld in één document: het Bouwbesluit.

De belangrijkste kenmerken van dit stelsel zijn:

- De voorschriften schrijven prestaties voor en geen oplossingen. Hoe aan een bepaald voorschrift wordt voldaan is aan de vergunninghouder / eigenaar;
- Voorschriften voor bestaande bouw verschillen van voorschriften voor nieuwbouw. Aan bestaande bouw worden minder en lagere eisen gesteld;
- Afwijken van de bouwregelgeving op lokaal niveau is niet toegestaan. Ook is het niet toegestaan om aanvullende technische eisen te stellen vanuit de motieven van de bouwregelgeving: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu;
- De Woningwet verbiedt specifiek het opnemen van technische eisen in private documenten in overeenkomsten tussen bevoegde gezagen en private personen. Het koppelen van bouwtechnische eisen aan een grondtransactie is dus bij wet verboden;
- Afspraken met betrekking tot toekomstbestendigheid (klimaat, milieu, etc.) kunnen slechts op vrijwillige basis worden overeengekomen.

De belangrijkste trends in de bouwregelgeving zijn als volgt:

- Minder vergunningen, meer algemene regels. De afgelopen jaren is het aantal bouwvergunningen drastisch beperkt, de vergunningplicht brandveilig gebruik is beperkt tot de echte risicogeveallen en de vergunning voor slopen wordt naar alle waarschijnlijkheid per 1 januari afgeschaft. Daarvoor in de plaats komen algemeen geldende voorschriften en een verschuiving van preventieve toetsing (vergunningverlening) naar repressief optreden (handhaven als het niet klopt). Deze trend is politiek gestuurd maar niet bijzonder afhankelijk gebleken van een politieke 'kleur': het gaat hier om het algemene brede wens tot deregulering;
- Benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid. In lijn met de hiervoor genoemde 'terugtrekkende overheid' wordt op diverse fronten gewerkt aan een herbezinning van overheidstaken. Dit varieert van het motto van de Commissie Dekker "privaat wat kan, publiek wat moet" tot het uitgangspunt dat ondermeer vanuit EZ (onderhands) te horen is "alles buiten Europa doen we niet of pas na politieke herbevestiging". In navolging op het voorgaande punt zal ook in de bouwregelgeving een grotere rol ontstaan voor certificering en andere kwaliteitsborginginstrumenten. Inmiddels wordt gewerkt aan een duaal stelsel waarbij een vergunning wordt verkregen via het (publieke) bevoegd gezag of via een privaat stelsel. Ook hierdoor verdwijnt de preventieve toets van de overheid meer en meer;
- Verdere centralisatie van technische voorschriften. Zowel de Woningwet als het (betalend) bedrijfsleven vragen (eisen!) een verdere landelijke uniformering van technische voorschriften. Belangrijkste reden hiervoor is de behoefte

te van het bedrijfsleven aan duidelijkheid: waar je ook bouwt, je moet aan dezelfde regels voldoen. Geen lokale kop op landelijke regels, geen beleidsvrijheid voor gemeenten. Er is hier sprake van trend dit ingaat tegen de landelijke trend van decentralisatie en het neerleggen van bevoegdheden bij lagere overheden. Op zich logisch: het zou ook vreemd zijn zaken als veiligheid en gezondheid onderdeel zijn van lokale (politieke) afwegingen.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Op basis van dit memo kunnen een aantal conclusies worden getrokken:

1. Een deel van de effecten van klimaatverandering zullen vanzelf worden meegenomen in de bouwregelgeving. Denk hierbij aan aspecten als belasting op de constructie door wind en grondwater en de gevolgen voor een gebouw van andere keuzen in verwarming- en rioleringsstelsel en dergelijke. Ook een temperatuurdaling – al hoewel niet waarschijnlijk – zal worden opgevangen door de huidige voorschriften. Een aandachtspunt is dat – zonder aanpassing – de bouwregelgeving op deze punten *reactief* is.
2. De bouwregelgeving gaat over bouwwerken. De voorschriften zeggen niets over de omgeving van een bouwwerk. De aspecten watersysteem, de ondergrond en het klimaat worden pas relevant indien blijkt dat sprake is van gevolgen voor bouwwerken. De bouwregelgeving beperkt zich in principe tot 'symptoombestrijding'. Een bouwwerk kan in principe overal worden neergezet indien aan het Bouwbesluit wordt voldaan. Dit geldt voor woning op het zand, woningen in diepe polders en voor drijvende woningen.
3. De systematiek van de bouwregelgeving verzet zich tegen het voorschrijven van specifieke maatregelen in het kader van adaptatie om de volgende redenen:
 - a. Adaptatie is geen aspect in de huidige regelgeving. Er zal weerstand te verwachten zijn tegen nieuwe regels, zowel politiek als vanuit het bedrijfsleven;
 - b. Zouden er voorschriften worden opgenomen, dan laat het principe van gelijkwaardigheid toe dat een andere oplossing worden gekozen dan de voorgeschreven (meest effectieve) methode. De lokale overheid zou in dat geval moeten beslissen of een dergelijke oplossing (op de lange termijn!) eenzelfde resultaat heeft. Dit leidt tot een bijna onmogelijke taak en rechtsongelijkheid.
4. Door het verdwijnen van preventieve toetsing moeten eventuele maatregelen zodanig zijn dat ze eenvoudig interpreteerbaar en toepasbaar zijn. Verder komt er een extra druk op het toezicht en de handhaving, wat gezien de eerder genoemde beperkte gemeentelijke capaciteit zal neerkomen op zeer beperkt toezicht.
5. Via het stelsel van de bouwregelgeving is de kwaliteit van gebouwen in Nederland de afgelopen jaren steeds verder opgeschroefd. Let wel: voor nieuwbouw! De regels voor bestaande bouw zijn niet gewijzigd:

- a. Het niveau bestaande bouw zoals vastgelegd in het Bouwbesluit is afgestemd op de minimaal in de voorraad voorkomende kwaliteit. Het gaat hier om een absoluut minimum;
- b. Verhogen van het minimumniveau stuit op forse bezwaren in verband met de kosten die hiermee gepaard gaan.

De bouwregelgeving is derhalve geen geschikt instrument om maatregelen in de bestaande voorraad te introduceren.

6. De oplossingen van de belangrijkste problemen in het kader van het watersysteem, de ondergrond en het klimaat liggen **niet** in de bouwregelgeving!

Aanbevelingen

Aanpassen normen voor de nieuwbouw

De bouwregelgeving biedt door de strikte focus op technische regelgeving niet of nauwelijks aanknopingspunten in het kader van het Deltaprogramma Nieuwbouw en Herstructurering. Een aantal gevolgen van klimaatverandering worden echter wel meegenomen in de regelgeving. Reactief zoals eerder aangeven, dus is het zaak hier vroegtijdig op te anticiperen. Gebouwen die nu worden neergezet worden bijvoorbeeld gebouwd op basis van een windbelasting en een grondwaterdruk die gebaseerd is op een piek die (statistisch gezien) niet in een periode van 50 jaar voorkomt¹². Deze belastingen en andere aspecten liggen vast in NEN en in toenemende mate in NEN-EN-normen (respectievelijk Nederlandse en Europese normen).

We bouwen dus met de omgevingsvariabelen van vandaag gebouwen die de veranderingen van minimaal de komende 50 jaar moeten weerstaan. Om te zorgen voor duurzaam veilig gebouwen is het dus zaak om:

- Te signaleren welke bestaande normen uitgangspunten bevatten die beïnvloed zullen worden door veranderingen in het watersysteem, de ondergrond en het klimaat. Denk aan dimensies van afwatering, sterkte van constructies en funderingen, eventuele temperatuurseffecten, etc.;
- Voor de betreffende normen moet worden bepaald om welke veranderingen het gaat;
- De veranderingen moeten worden verwerkt in de normen.

Dit betreft feitelijk een doorlopend proces: over 10 jaar moeten we nagaan wat we over 60 jaar verwachten. Aangezien NEN-normen geheel langs private weg tot stand komen is het de verwachting dat sturing noodzakelijk zal zijn. Het bedrijfsleven zal bij het aanpassen van normen terughoudend zijn met het nu in rekening brengen van effecten in de toekomst. Afschuifgedrag dreigt hier.

Bouwtechnische voorschriften in het kader van het watersysteem, de ondergrond en het klimaat

¹² Deze referentieperiode is in de bouwregelgeving vastgelegd. Bij gebouwen moet worden uitgegaan van minimaal 50 jaar en bij overige bouwwerken veelal van 15 jaar. Een aantal grote private opdrachtgevers – zoals Rijkswaterstaat en ProRail – gaan echter uit van minimaal 80 jaar.

Het Bouwbesluit kent op dit moment geen voorschriften in het kader van het watersysteem, de ondergrond en het klimaat. Mochten voorschriften noodzakelijk zijn dan ligt het echter wel voor de hand om deze – daar waar het eisen aan gebouwen betreffende – op te nemen in het Bouwbesluit. Daartoe de volgende aanbevelingen:

- Hou rekening met de werking van het stelsel van de bouwregelgeving:
 - o Voorschriften in het kader van het watersysteem, de ondergrond en het klimaat zijn te zien als voorschriften in het kader van veiligheid en gezondheid. Eventuele nieuwe voorschriften zouden daarin kunnen worden verwerkt;
 - o De voorschriften dienen wel prestatiegericht opgesteld te worden. Dus niet aangeven wat moet worden gedaan maar voorschriften in termen van "een bouwwerk voor het verblijf van personen mag een maximale binnentemperatuur hebben van ..."
 - o Invulling van maatregelen kan langs private weg plaatsvinden, passend binnen de kabinetsvisie op normalisering.
- Het kan nuttig zijn om na te gaan in hoeverre het juridisch mogelijk is om vanuit het 'motief' watersysteem, ondergrond en klimaat aanvullende voorschriften op te stellen. Dit zou een terugval optie kunnen zijn indien aanpassing van het Bouwbesluit niet wenselijk is of om een andere reden niet of onvoldoende snel van de grond komt;

De belangrijkste aanbeveling ligt in het verlengde van de conclusie dat de oplossingen niet gevonden zullen worden in de bouwregelgeving. De bouwregelgeving is reactief en volgt op alle terreinen de ruimtelijke ontwikkelingen. Als gesproken wordt over duurzame gebiedsontwikkeling dan is het aandeel van de bouwregelgeving zeer gering. De aanbeveling is dan ook om de focus niet te leggen bij de bouwregelgeving maar er wel voor te zorgen dat de bouwregelgeving geen belemmeringen opwerpt voor het kunnen stellen van nadere voorschriften aan gebiedsontwikkeling.