

Overlegplatform Bouwregelgeving advies nummer 21

In de vergadering van het Overlegplatform Bouwregelgeving (hierna: OPB) van 16 april jongstleden is gesproken over het concept van de integrale AMvB Bouw-, gebruiks- en sloopbesluit. Naar aanleiding daarvan wil het OPB de Minister voor WWI als volgt over dat concept-besluit en enkele daarmee samenhangende zaken adviseren.

Algemeen

Het OPB is het ministerie van VROM/WWI erkentelijk dat hem thans voor de derde maal een concept van de integrale AMvB is voorgelegd. Dat besluit leidt tot verdere landelijke uniformering, afstemming en integratie van technische en procedurele voorschriften inzake het (ver)bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken, hetgeen naar het oordeel van het OPB zonder meer toe te juichen is. Betrokkenheid van het OPB en van de daarin vertegenwoordigde organisaties bij de ontwikkeling van dat besluit draagt bij aan het benodigde draagvlak bij degenen die na de inwerkingtreding er in de praktijk mee moeten werken en degenen die moeten zorgdragen voor de naleving en de handhaving daarvan.

In vergelijking met de vigerende voorschriften acht het OPB de voorschriften van het voorliggende concept-besluit beduidend helderder, leesbaarder, eenvoudiger en eenduidiger. Dit neemt evenwel niet weg dat naar het oordeel van het OPB nog een kwaliteitsslag modzakelijk is waarin onduidelijkheden en onvolkomenheden (zoals onjuiste verwijzingen en imperfecte afstemming tussen de tekst van enkele voorschriften en de toelichting daarop) worden weggenomen en nog consequenter eenheid wordt aangebracht in de uitwerking van de gekozen systematiek, met name in de hoofdstukken 6. Voorschriften inzake overige voorzieningen, 7. Voorschriften inzake het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen en 8. Het uitvoeren van sloopwerkzaamheden. Het OPB gaat ervan uit dat alle reacties die door de in het OPB vertegenwoordigde organisaties schriftelijk op het voorliggende concept-besluit zijn uitgebracht, bij die kwaliteitsslag worden betrokken.

Ten aanzien van de citeertitel van de integrale AMvB pleit het OPB voor een naam waarin de herkomst en inhoud van de voorschriften voldoende herkenbaar is bij degenen die in de praktijk met de AMvB moeten werken. Nu verreweg de meeste voorschriften afkomstig zijn uit het Bouwbesluit 2003 en continuïteit in naamgeving gewenst is, kan het OPB zich vinden in de citeertitel Bouwbesluit 2010.

Het OPB heeft reeds eerder ingestemd met het vertrekpunt dat het onderbrengen van vigerende voorschriften in het besluit in beginsel een beleidsneutraal karakter dient te hebben. Het OPB kan op basis van het voorliggende concept-besluit evenwel niet goed beoordelen in hoeverre dat vertrekpunt in de verdere uitwerking is gevolgd. Dat betreft in elk geval de voorschriften over

ventilatie, geluid, vluchten bij brand en de brandwerendheid en de rookklasse van gevelelementen. Het OPB adviseert in dit verband om nog een algemene check uit te voeren ten aanzien van de voorschriften die van toepassing zijn op te bouwen bouwwerken, op de staat van bestaande bouwwerken en op tijdelijke bouwwerken. Ten aanzien van de voorschriften over te bouwen bouwwerken en de staat van bestaande bouwwerken dient de check naar het oordeel van het OPB mede te worden uitgevoerd aan de hand van enkele concrete bouwplannen respectievelijk enkele bestaande bouwwerken. Het OPB geeft daarbij tevens in overweging om het concept-besluit ook ter beoordeling aan de adviescommissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften voor te leggen.

Waar nodig dient naar het oordeel van het OPB door overgangsrecht gewaarborgd te worden dat het momenteel voorgeschreven minimum-kwaliteitsniveau van bestaande en tijdelijke bouwwerken door de betreffende voorschriften van het besluit niet onbedoeld wordt gewijzigd. Het OPB gaat er daarbij overigens vanuit dat het overgangsrecht op dezelfde leest wordt geschoeid als bij wijzigingen van de bouwregelgeving in het algemeen gebruikelijk is, hetgeen inhoudt dat het oude recht van toepassing blijft op verleende vergunningen en op aanvragen om vergunning die zijn ingediend op het moment van inwerkingtreding van de integrale AMvB. Het OPB acht het in dat verband gewenst dat daarbij ook duidelijkheid wordt verschaft over het recht dat op gefaseerd verleende of gefaseerd nog te verlenen bouwvergunningen van toepassing is. Ten aanzien van verbouw van bouwwerken acht het OPB in de nota van toelichting meer duidelijkheid noodzakelijk over hoe in de praktijk met het begrip “rechtens verkregen niveau” moet worden omgegaan.

In het verlengde hiervan mist het OPB in de nota van toelichting nog de uitkomsten van de diverse wetgevingstoetsen met betrekking tot de ontwerp-integrale AMvB. Het OPB doelt daarbij met name op de toetsen met betrekking tot handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets), de wetgevingstoets van Justitie, de toets op milieu- en bedrijfseffecten (BET/MET-analyse), de effecten op administratieve en bestuurlijke lasten (AL- en BL-toets) en de Europese notificatietoets op mogelijke handelsbelemmeringen. Het OPB gaat ervan uit dat die toetsen worden verricht en de uitkomsten daarvan alsnog in de nota van toelichting worden verwerkt.

Het OPB hecht zeer aan spoedige inwerkingtreding van het besluit maar evenzeer aan een voldoende kwaliteit van voorschriften en aan een voldoende ruime invoeringstermijn van negen maanden zodat de uitvoeringspraktijk zich tijdig en genoegzaam op de voorschriften van het besluit kan voorbereiden. Een latere inwerkingtreding (bijvoorbeeld op 1 oktober 2011 in plaats van op de thans beoogde datum van 1 januari 2011) is naar het oordeel van het OPB aanvaardbaar wanneer dat onvermijdelijk is om aan beide laatstgenoemde randvoorwaarden te kunnen voldoen.

Het OPB acht voor een succesvolle implementatie van het besluit voorts goede schriftelijke en mondelinge communicatie met de uitvoeringspraktijk van uitermate groot belang. Om de uitvoeringspraktijk voldoende gelegenheid te geven op de integrale AMvB in te spelen, dient (mede aan de hand van concrete voorbeelden) tijdig met de communicatie te worden gestart.

Het OPB constateert met genoegen dat de beoogde landelijke uniformiteit van technische en procedurele voorschriften met de komst van het besluit verder toeneemt. Het OPB constateert evenwel ook dat het besluit (in combinatie met voorschriften van de Woningwet) aan het bevoegd gezag bij de toepassing op onderdelen soms nog beoordelingsruimte laat, zodat van volledige uniformiteit nog geen sprake is. Voor zover dat het geval is, adviseert het OPB om flankerende maatregelen te nemen om de uitvoeringspraktijk zoveel mogelijk te stroomlijnen. Daarbij denkt het OPB in elk geval aan tijdige voorlichting/kennisoverdracht en voortzetting van de huidige helpdesk. Het OPB geeft daarbij tevens in overweging om het takenpakket van de huidige adviescommissie praktijktoepassing brandveiligheidsvoorschriften met ingang van de datum van inwerkingtreding van de integrale AMvB uit te breiden tot alle voorschriften van het besluit..

Het OPB acht het voorts gewenst om de implementatie van het besluit goed te monitoren, zodat eventueel noodzakelijke reparatiepunten zo spoedig mogelijk worden gesignaleerd en kunnen worden hersteld.

Verder adviseert het OPB om in het algemeen deel van de nota van toelichting een afzonderlijke paragraaf op te nemen waarin wordt aangegeven wat de verwachte verdere ontwikkeling van de integrale AMvB zal zijn. Analooq aan de zogenoemde fase 2 van het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit) zou naar het oordeel van het OPB in de toelichting een fase 2 van de integrale AMvB moeten worden aangekondigd. Daarin zou in elk geval moeten worden ingegaan op de onderdelen van fase 2 Gebruiksbesluit die momenteel nog niet zijn uitgevoerd (zoals het bezien van de mogelijkheid om het aantal gebruiksvergunningplichtige gevallen te beperken en om de gebruiksmeldingplicht waar mogelijk te vervangen door algemene regels). Het OPB acht het voorts gewenst dat in die paragraaf in elk geval ook wordt aangegeven dat de relatie tussen NEN-normen, certificeringsschema's en erkende kwaliteitsverklaringen zoals die thans in de integrale AMvB is uitgewerkt, binnen twee jaar na publicatie van de AMvB in het Staatsblad opnieuw wordt bezien, waarbij het uitgangspunt naar het oordeel van het OPB moet zijn dat certificaten waarnaar in de voorschriften wordt verwezen, moeten zijn opgenomen in het stelsel van erkende kwaliteitsverklaringen.

Specifieke punten

Eurocodes

Het OPB acht het gewenst dat de Minister voor WWI zo spoedig mogelijk duidelijkheid verschaft over de datum waarop de voorschriften over constructieve veiligheid waarin naar nationale constructienormen (TGB) wordt verwezen, komen te vervallen en derhalve uitsluitend nog voorschriften van toepassing zullen zijn waarin naar de zogenoemde Eurocodes wordt verwezen. Uitgaande van inwerkingtreding van de integrale AMvB negen maanden na publicatie in het Staatsblad dient naar het oordeel van het OPB in de AMvB nog uitsluitend verwezen te worden naar de Eurocodes. Die invoeringstermijn is voldoende lang om af te zien van een coëxistentieperiode waarin zowel met de TGB als met de Eurocodes zou mogen worden gewerkt.

Brandveiligheid isolatiematerialen

Het OPB onderkent dat niet volledig is uitgesloten en uit te sluiten dat bepaalde isolatiematerialen bij bepaalde toepassingen in bepaalde omstandigheden mogelijk ongewenste brandveiligheidseffecten hebben. Temeer daar voorschriften over materialen (behoudens enkele voorschriften uit gezondheidsmotief) niet passen in de systematiek van de integrale AMvB stelt het OPB dat er met de huidige kennis onvoldoende aanleiding is om te komen met voorschriften die de toepassing van de betreffende materialen in de bedoelde omstandigheden beperken. Het OPB pleit voor nader onderzoek dat binnen een jaar tot meer kennis over mogelijk ongewenste brandveiligheidseffecten van de toepassing van die materialen leidt.

Aanscherping EPC-woningbouw

Het OPB neemt kennis van de beslissing om de energieprestatiecoëfficiënt voor te bouwen woningen aan te scherpen tot 0,6. Het OPB vraagt in dit verband evenwel nadrukkelijk aandacht voor mogelijke ongewenste consequenties van energiebesparende maatregelen voor de gezondheid van bewoners, voor de noodzaak van het voldoende oordeelkundig ontwerpen, uitvoeren en controleren van die maatregelen, voor adequaat toezicht op de naleving van de voorschriften over het binnenmilieu van gebouwen en voor de invloed van bewonersgedrag op het daadwerkelijke energieverbruik. Naar het oordeel van het OPB is overigens ook aandacht nodig voor de relatie tussen de EPC en het energielabel.

EPG-norm

Ten aanzien van de norm NEN 7120 die in de voorschriften over energiezuinigheid van gebouwen wordt aangestuurd, acht het OPB nog aandacht nodig voor de relatie tussen de berekende EPC en het werkelijke energiegebruik, voor de invloed van de gebruiker (bezetting en gebruik) en voor de juiste waardering van schilmaatregelen, installatiemaatregelen en gebiedsmaatregelen. Het OPB pleit voorts voor mogelijke vereenvoudiging van de EPG-methodiek. Naar het oordeel van het OPB is verder het minimaal zes maanden voor invoering beschikbaar hebben van een rekentool om met de EPG te kunnen rekenen een noodzakelijke voorwaarde om in de praktijk toepassing te kunnen geven aan de betreffende voorschriften.

Sloopvergunning/melding bij asbestverwijdering

Op grond van de vigerende voorschriften is voor slopen een sloopvergunning vereist. Het concept van de integrale AMvB voorziet erin dat dit een sloopmelding wordt. Binnen het OPB bestaat geen consensus over de wenselijkheid van een overgang van het bestaande vergunningstelsel naar een meldingstelsel. Een deel van de OPB-leden acht die overgang gewenst omdat een melding voor degenen met sloopplannen een procedurele lastenverlichting is, die in de voorgestelde uitwerking technisch-inhoudelijk dezelfde waarborgen als de huidige vergunning biedt. Een ander deel van de OPB-leden ondersteunt dit voor sloop waarbij geen asbest in het geding is; omdat bij asbest de gezondheid in het geding is en de bestaande uitvoeringspraktijk ten aanzien van asbestverwijdering nog veel te wensen overlaat, willen zij sloop met asbest evenwel aan een sloopvergunning blijven koppelen. Gelet op de milieubelasting door sloop wil een minderheid van de OPB-leden zowel sloop met asbest als sloop zonder asbest aan een vergunning blijven koppelen.

Wanneer sloop met asbest meldingsplichtig wordt, vraagt het OPB overigens aandacht voor de lengte van de meldingstermijn. Doordat in de voorgestelde uitwerking een sloopmelding ten minste vier weken voor aanvang van de sloop moet worden gedaan, zou een sloopmelding meebrengen dat ook werkzaamheden die plaatsvinden bij reparatie- of mutatie-onderhoud ten minste vier weken moeten worden stilgelegd wanneer men tijdens die werkzaamheden op asbest stuit. Dat levert bij dit soort werkzaamheden onnodige wachttijden en huurderving op. Wanneer sloop met asbest meldingsplichtig wordt, pleit het OPB dan ook voor een zodanige regeling dat die consequentie zich niet voordoet en de bestaande praktijk van de zogenoemde “paraplusloopvergunning” kan worden voortgezet.

ARBO en BHV

In artikel 6.28, vijfde lid, van de concept-AMvB is een relatie gelegd met de bedrijfshulpverlening (BHV) op grond van de ARBO-regelgeving. Het gaat daarbij niet om bouw- of installatietechnische eisen maar om eisen ten aanzien van menselijk handelen door de interne BHV-organisatie in het kader van de alarmopvolging bij een brandmelding. Het OPB acht de integrale AMvB niet de juiste plaats voor dat voorschrift. Momenteel wordt door WWI samen met SZW en BZK gewerkt aan het opstellen van een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur over BHV, die mede op de Woningwet zal zijn gebaseerd. BHV-aspecten dienen naar het oordeel van het OPB uitsluitend in die BHV-AMvB en derhalve niet mede in de integrale AMvB te worden geregeld. Overigens gaat het OPB ervan uit dat het concept van de BHV-AMvB voor advies aan hem zal worden voorgelegd.

Bepalingsmethode DUBO

Het OPB neemt kennis van de beslissing om in de integrale AMvB landelijk uniforme voorschriften met betrekking tot duurzaam bouwen in de vorm van de milieuprestatie van gebouwen op te nemen. Het OPB acht inwerkingtreding van die voorschriften evenwel eerst

gewenst nadat de beschikbare rekeninstrumenten zodanig zijn geharmoniseerd dat toepassing daarvan tot gevalideerde gelijke uitkomsten leidt en er tevens voldoende draagvlak in de bouwkolom voor de bepalingmethode is. Zolang dat niet het geval is, adviseert het OPB om de inwerkingtreding van de betreffende DUBO-voorschriften vooralsnog uit te stellen. Naar het oordeel van het OPB dient voorts tussen het moment van aankondiging van de inwerkingtredingsdatum en de daadwerkelijke inwerkingtreding een voldoende lange invoeringstermijn te worden aangebracht, zodat het bedrijfsleven voldoende gelegenheid heeft om op de betreffende voorschriften in te spelen.

Certificering sprinklers en brandmeldinstallaties

Hiervoren, onder Algemeen, heeft het OPB aangegeven dat naar zijn oordeel moet worden toegewerkt naar een situatie waarin in de voorschriften van de integrale AMvB zoveel mogelijk wordt uitgegaan van werken met beoordelingsrichtlijnen in het stelsel van erkende kwaliteitsverklaringen in plaats van verwijzen naar specifieke certificeringsschema's. Het OPB onderkent evenwel dat in de tussenliggende periode het aansturen van certificeringsschema's in de voorschriften van de integrale AMvB vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, landelijke uniformiteit, duidelijkheid en kwaliteitsborging de voorkeur verdient boven een regeling waarin zaken geheel ter beoordeling aan de uitvoeringspraktijk worden overgelaten. Vanuit die gedachte adviseert het OPB als volgt met betrekking tot het aansturen van certificeringsschema's voor sprinklers en brandmeldinstallaties in de integrale AMvB.

Certificering sprinklers

Het OPB constateert dat in de vigerende voorschriften van het Gebruiksbesluit ten aanzien van automatische blusinstallaties (zoals sprinklers) geen specifiek certificeringsschema wordt aangestuurd alsmede dat de Europese Commissie in het kader van een zogenoemde pre-infractieprocedure tot het oordeel is gekomen dat de daaruit voortvloeiende uitvoeringspraktijk niet aanvaardbaar is. Gegeven die context stemt het OPB in met het voornemen om voor eerdergenoemde tussenliggende periode in de integrale AMvB het recent tot stand gekomen certificeringsschema van het CCV met betrekking tot dergelijke blusinstallaties aan te sturen.

Certificering brandmeldinstallaties

Het OPB neemt met zorg er kennis van dat momenteel geen voldoende breed draagvlak bestaat ten aanzien van het aansturen van een certificeringsschema voor brandmeldinstallaties. Het door het Gebruiksbesluit momenteel aangestuurd CCV-schema 2002 is niet meer actueel en over het schema dat thans door het CCV wordt opgesteld bestaat vooralsnog geen consensus tussen de betrokken organisaties. Het OPB zou het een slechte zaak vinden indien door onvoldoende draagvlak geen schema zou kunnen worden aangestuurd. Het doet dan ook een dringend beroep op de Minister voor WWI om zich waar nodig in te spannen om de betrokken organisaties op korte termijn alsnog overeenstemming te laten bereiken.

Droge blusleidingen

Het OPB constateert dat in de voorgestelde redactie van de voorschriften over droge blusleidingen een zeer groot aantal gebouwen voorzien moet gaan worden van droge blusleidingen. Het OPB betwijfelt vooralsnog nut en noodzaak van zo'n vergaande verplichting maar onderkent dat droge blusleidingen in specifieke situaties zeker directe meerwaarde voor een repressieve inzet van de brandweer kunnen hebben.

Grote brandcompartimenten

Ten aanzien van de afbakening van het begrip "groot brandcompartiment" kan het OPB zich vinden in de voorgestelde verhoging van de ondergrens voor de industriefunctie bij nieuwbouw tot 2.500 m². Het OPB adviseert een dergelijke verruiming ook te gaan bezien ten aanzien van nieuw te bouwen overige gebruiksfuncties (zoals parkeergarages), inclusief de daarbij behorende noodzakelijke randvoorwaarden.

Maximale loopafstand

De voorschriften over maximaal toegestane loopafstanden gaan thans louter uit van een theoretische benadering (factor 1,5). Mits aan de achterliggende doelstelling van de betreffende voorschriften wordt voldaan, zou naar het oordeel van het OPB in de integrale AMvB ook ruimte geboden moeten worden voor een benadering die uitgaat van de feitelijke situatie.

Controlefrequentie mobiele brandblussers

Met de inwerkingtreding van het Gebruiksbesluit in november 2008 is de publiekrechtelijk voorgeschreven minimum-controlefrequentie van draagbare brandblussers, die voorheen één keer per jaar bedroeg, gehalveerd. Een aantal private documenten die door de sector bij die controles worden gehanteerd (zoals de betreffende NEN-norm en de sectorale erkenningsregeling REOB) is evenwel nog steeds op een jaarlijkse controle geënt. Gevolg daarvan is dat de lastenverlichting die met de halvering van de voorgeschreven controlefrequentie voor te controleren bedrijven werd beoogd, in de praktijk niet wordt behaald. Naar aanleiding daarvan vraagt het OPB in algemene zin aandacht voor een dergelijk onvolkomen samenspel tussen publieke en private stelsels.

Spiegelsymmetrie

Zowel in het huidige Bouwbesluit 2003 als in het concept van de integrale AMvB wordt ten aanzien van een aantal eisen uitgegaan van de zogenoemde spiegelsymmetrie. Het OPB acht het een gemiste kans dat het opstellen van het concept van de integrale AMvB niet tevens is gebruikt om enkele tekortkomingen van die benadering weg te nemen. Het OPB vraagt hieraan alsnog aandacht te besteden.

Hoogachtend,

de voorzitter,

mr. G.J. de Graaf

de secretaris,

ir. P. van Veen