

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

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Dhr. R. Knops
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

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

Onze referentie MvH/RvZ/IdB/ATR0846/2020-028

Uw referentie

Datum 13 maart 2020
Betreft Verzamelwijziging Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Geachte heer Knops,

Op 24 februari 2020 heeft u het voorstel Verzamelwijziging Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voorgelegd voor advies.

De verzamelwijziging introduceert de volgende maatregelen:

1. *Toegankelijkheid*

- a. Met betrekking tot nieuwbouwwoningen wordt er op dit moment aan de bouwregelgeving voldaan wanneer een woning ten minste één toegang met een maximale drempel van 20 millimeter heeft. Onderhavig besluit verklaart de 20 millimeter eis van toepassing op alle toegangen van nieuwe woningen.
- b. Het voorstel schrijft voor alle nieuwe publiek toegankelijke gebouwen voor dat in ieder geval voor de hoofdtoegang van het gebouw geldt dat de drempel maximaal 20 millimeter is. Deze eis geldt nu al voor de grotere publieke gebouwen, maar gaat tevens gelden voor een aantal andere soort gebouwen buiten de toegankelijkheidssector (bijvoorbeeld kleine winkels en restaurants).
- c. De onder a) en b) genoemde toegangen moeten daarnaast ook bereikbaar zijn vanaf de openbare weg.
- d. Met betrekking tot nieuwe voor publiek toegankelijke gebouwen worden aanvullende eisen opgenomen voor trappen zodat deze gebouwen ook voor mensen met een visuele en fysieke beperking beter toegankelijk zijn.

2. *Duurzaamheid*

Het onderhavige besluit regelt een aanscherping van de milieuprestatie-eis voor nieuwe woningen (MPG) van 1 (huidige situatie) naar 0,8.

3. *Veiligheid bouw- en slooprojecten*

In de wijziging wordt geregeld wanneer er bij projecten een veiligheidscoördinator moet zijn en wat zijn taken zijn. Bij een vergunningaanvraag of melding voor een bouw- of sloopectiviteit wordt het verplicht een risicomatrix, (eventueel) een veiligheidsplan en de contactgegevens van de coördinator omgevingsveiligheid in te dienen.

4. *Brandveiligheid*

- a. Omtrent brandveiligheid richt het voorstel zich op het verbeteren van de mogelijkheden om brand te ontvluchten. De aanwezigheid van een rookmelder op iedere bouwlaag wordt verplicht gesteld in bestaande woningen.
- b. Voor nieuw te bouwen woongebouwen met een toegankelijkheidssector introduceert het voorstel de eis dat in gebouwen een lift aanwezig is die tijdens een brand zelfstandig te gebruiken is door verminderd zelfredzamen.
- c. Het voorstel bepaalt verder dat bij het verbouwen of transformeren van bestaande gebouwen toegangsdeuren van woningen alleen zelfsluitend zijn bij een brand. Om dit te realiseren dient er een vrijloopdranger in plaats van een reguliere deurdranger bij de deur te worden geplaatst.

5. *Veiligheid bruggen*

Het besluit regelt aanscherping van de eis van de minimale hoogte van een afscheiding op bruggen waar fietsen overheen gaan.

Tevens wordt met dit besluit bestaand recht uit het Activiteitenbesluit Milieubeheer omgezet naar het Bbl. Het advies gaat alleen nader in op de maatregelen genoemd onder punten 1 t/m 4 omdat hier regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven uit voortvloeien.

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*

Ten aanzien van de maatregelen die genomen worden in het kader van het vergroten van de toegankelijkheid van woningen en publieke gebouwen voor mensen met een beperking acht het college nut en noodzaak aangetoond. Dit geldt tevens voor de aanscherping van de MPG-eis voor nieuwe woningen en de verplichtingen omtrent de omgevingsveiligheid bij bouwwerkzaamheden.

Ten aanzien van de maatregelen omtrent brandveiligheid ziet het college aanleiding voor een adviespunt.

Aangescherpte eisen brandveiligheid

Voor nieuw te bouwen woongebouwen in de toegankelijkheidssector introduceert het voorstel de eis dat in gebouwen een brandwerende lift aanwezig is die tijdens een brand zelfstandig te gebruiken is door verminderd zelfredzamen. Er is door TNO in opdracht van BZK onderzoek gedaan om uit te wijzen welke maatregelen ter verbetering van de brand- en vluchtveiligheid effectief zijn. De toelichting vermeldt dat uit het TNO-rapport volgt dat een dergelijke lift helpt bij het zelf kunnen vluchten uit een woongebouw. Het college merkt op dat het betreffende TNO rapport echter ook vermeldt dat de mogelijkheid tot gebruik van lift slechts zeer beperkte invloed op het aantal te verwachten dodelijke

(senioren) slachtoffers. Hierbij rijst de vraag wat brandwerende liften (kwantitatief) bijdragen aan het vergroten van de brand- en vluchtveiligheid. Het voorstel gaat, in tegenstelling tot de onderbouwing van de maatregel omtrent rookmelders, niet in op dit aspect. Gezien de geschatte kosten van deze maatregel voor bedrijven (€7,5 miljoen-€12,5 miljoen) acht het college dit voor onderbouwde besluitvorming over de effectiviteit en proportionaliteit van de maatregel wel van belang.

1.1 Het college adviseert in de toelichting op te nemen wat de (kwantitatieve) bijdrage is van een brandwerende lift op het vergroten van brand- en vluchtveiligheid.

Het voorstel regelt dat een rookmelder op iedere bouwlaag verplicht aanwezig dient te zijn in bestaande woningen. Rookmelders zijn al sinds 2003 verplicht voor nieuwbouw woningen. In een TNO-onderzoek uit 2019 wordt op basis van risicoanalyses ingeschat dat met rookmelders in alle woningen het aantal dodelijke slachtoffers met 13 kan worden teruggebracht.¹ Het voorstel regelt verder dat bij het verbouwen of transformeren van bestaande gebouwen toegangsdeuren van woningen alleen zelfsluitend zijn bij een brand. Om dit te realiseren dient er een vrijloopdranger in plaats van een reguliere deurdranger bij de deur te worden geplaatst. Het voorstel en het TNO rapport benoemen dat deze maatregel uiterst effectief is omdat deze maatregel mede ervoor zorgt dat ruimtes van gemeenschappelijk vluchtroutes zich minder snel vullen met rook en daarmee de kans om zelf te vluchten of geëvacueerd te worden groter is. Het college constateert dat nut en noodzaak van deze maatregelen zijn onderbouwd.

2. Minder belastende alternatieven

Het college constateert dat bij verschillende maatregelen rekening is gehouden met een lastenluwe uitwerking. Zo is bij de keuze voor aanscherping van de MPG-eis met berekeningen uitgezocht wat de lasteneffecten van verschillende mogelijke aanscherpingen zouden zijn. Uit de berekeningen is gebleken dat de extra kosten van de aanscherping van de milieuprestatie eis van 0,8 beperkt zijn tot niet-materiële kosten in het bouwproces en incidentele kosten om kennis te nemen van de maatregel.

Ten aanzien van de maatregelen omtrent veiligheidsborging bij bouw- en sloopwerkzaamheden ziet het college aanleiding voor een adviespunt.

Risicomatrix en veiligheidscoördinator

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) heeft naar aanleiding van het hijskraanincident in Alphen aan de Rijn geconstateerd dat door vergaande specialisatie het bouwproces is versnipperd waardoor het ontbreekt aan een centrale partij die alle werkzaamheden en de daaraan verbonden risico's overziet. Het voorstel regelt dat bij een vergunningaanvraag of melding voor een bouw- of sloopactiviteit een risicomatrix aangeleverd dient te worden waaruit duidelijk wordt welke risico's onderkend zijn. Tevens dient, wanneer de matrix dit aangeeft, een veiligheidscoördinator directe omgeving te worden aangesteld. De veiligheidscoördinator dient te zorgen voor een overkoepelende blik op de veiligheid, die kan ontbreken wanneer bij de bouw betrokken partijen allen met een specifieke taak bezig zijn. De wijzigingen zijn erop gericht de veiligheid beter te borgen en te voorkomen dat incidenten zich (opnieuw) voordoen.

¹ TNO 2019 R10794 Onderzoek aanpassing NEN 2555:2008.

Het college constateert dat de toelichting niet ingaat op de vraag of de mogelijkheid onderzocht en overwogen is om in plaats van verankering van verplichtingen omtrent de risicomatrix en veiligheidscoördinator in bouwregelgeving, bij de bestaande praktijk aan te sluiten. Het college wijst daarbij op (eventueel minder belastende) mogelijkheden om bestaande vormen van zelfregulering voor (een deel van) de sector uit te breiden waardoor ook het doel van betere borging van de veiligheid bij risicovolle bouwwerkzaamheden kan worden bereikt.

2.1 Het college adviseert om in het besluit inzichtelijk te maken of (aansluiting bij bestaande) vormen van zelfregulering zijn overwogen en waarom daar niet voor is gekozen.

3. Werkbaarheid en uitvoerbaarheid

Het college constateert dat in het voorstel aandacht bestaat voor de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van verschillende maatregelen. Ten aanzien van de maatregelen omtrent strengere MPG-eis en rookmelders ziet het college aanleiding voor meerdere aandachtspunten.

Samenhang en integraliteit MPG met BENG- en brandveiligheidseisen

De toelichting benoemt dat uit berekeningen is gebleken dat het mogelijk is om met nu al beschikbare technieken woningen met een scherpere milieuprestatie dan de huidige milieuprestatie-eis te bouwen die tevens voldoen aan de BENG-eisen. Uit de toelichting en uit de MKB-toets komen aandachtspunten naar voren ten aanzien van de samenhang van (toekomstige aanscherpingen van de) MPG-eis met brandveiligheidseisen en de effecten van een strengere MPG-eis op de energieprestatie van een gebouw. De eisen voor energie en milieu hangen namelijk deels met elkaar samen en werken soms tegengesteld. Zo verlagen extra isolatie, drievoudig glas en PV-panelen de energiebehoefte, maar vergroten deze elementen de milieu-impact van het bouwen. Ook brandveiligheidseisen en een steeds scherpere milieuprestatie-eis kunnen haaks op elkaar staan, bijvoorbeeld als er meer materiaal nodig is om aan strengere brandveiligheidseisen te voldoen.

De Kamerbrief van 8 oktober 2019 vermeldt dat een onderzoek loopt naar een integrale benadering van de energieprestatie en milieuprestatie. De verwachting was dat de resultaten van dat onderzoek aan het einde van 2019 beschikbaar zouden zijn. Het onderhavige voorstel gaat niet nader in op dit onderzoek en resultaten. Het college acht dit voor deze en toekomstige wijzigingen wel van belang, omdat één methodiek kan bijdragen aan het in samenhang en integraal kunnen beoordelen van maatregelen in de bouw en daarmee aan kostenefficiëntie en vermindering van de regeldruk. Tevens kan een integrale methodiek bijdragen aan het wegnemen van benoemde knelpunten omtrent duurzaamheidseisen die haaks op elkaar staan.

3.1 Het college adviseert in de toelichting nader in te gaan in hoeverre is voorzien om verschillende eisen op het gebied van energie en milieu te integreren in één methodiek en dit element te betrekken bij de aangekondigde toekomstige aanscherpingen van de MPG-eis.

Uitvoering maatregelen inzake rookmelders

De toelichting vermeldt dat bij de maatregel die verplicht rookmelders op te hangen in bestaande gebouwen volgt dat deze eis zich tot zowel de eigenaar als de gebruiker (incl.

huurder) van het gebouw richt. Het college wijst op het risico dat in de praktijk verwarring over kan ontstaan wie verantwoordelijk is voor het plaatsen en onderhouden van brandmelders. Onder andere uit de MKB-toets komt naar voren dat het voor de effectiviteit van de maatregel van belang is dat voldoende duidelijk wordt gemaakt wat de verdeling van verantwoordelijkheden is tussen verhuurders en huurders. Ook wijst het college op het belang van duidelijkheid over verantwoordelijkheden bij vraagstukken omtrent aansprakelijkheid en verzekering in het geval van brand. Het college geeft ter overweging om in aanloop van de inwerkingtreding van de maatregel in de communicatie naar deze doelgroepen aan voorgenoemde elementen aandacht te besteden.

Het voorstel benoemt niet waar rookmelders geplaatst dienen te worden. Onder andere uit de MKB-toets komt naar voren dat bewoners rookmelders niet altijd goed gebruiken en plaatsten of dat zij de batterijen niet vervangen. Het college wijst op het risico dat de voorgestelde eis leidt tot schijnveiligheid bij de gebruiker en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden tussen verhuurders en huurders. Het college acht sturing op het *gebruik* van rookmelders daarom wel van belang, ook gezien de regeldrukeffecten van de maatregel (tussen de € 183,3 en € 235 miljoen).

3.2 Het college adviseert om in het besluit op te nemen hoe een juiste plaatsing en gebruik van rookmelders in de praktijk wordt geborgd om schijnveiligheid te voorkomen en de effectiviteit van de maatregel te vergroten.

Het college constateert dat de toelichting niet in gaat op hoe de verplichting om rookmelders te plaatsen zal worden gehandhaafd door gemeenten. Toelichting op dit punt acht het college om twee redenen van belang. Ten eerste is invulling van de handhavingswijze van belang voor eventuele kosten die op kunnen treden door (fysieke) handhaving. Daarnaast is de keuze voor de manier van handhaven van belang voor de naleving en effectiviteit van de maatregel.

3.3 Het college adviseert om in het besluit aan te geven hoe handhaving van de maatregelen inzake rookmelders plaats zal vinden.

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukeffecten zijn door Sira Consulting onderzocht.² Sira vermeldt dat de eenmalige lasten van alle maatregelen voor bedrijven minimaal € 185,1 en maximaal € 236,8 miljoen bedragen en voor burgers minimaal € 283,6 en maximaal € 407 miljoen. De structurele lasten worden geschat op € 177,3 – 196,3 miljoen voor het bedrijfsleven en € 82,3 - € 94,8 miljoen voor burgers.

Het college constateert dat in de toelichting bij het voorstel deze totale regeldrukeffecten niet zijn opgenomen. In het kader van transparantie acht het college dit wel van belang.

4.1 Het college adviseert om de totale regeldrukeffecten van alle maatregelen in de toelichting bij het voorstel op te nemen.

Het college constateert verder dat regeldrukeffecten die voortvloeien uit (fysieke) handhaving door gemeenten bij de maatregelen inzake rookmelders niet zijn onderzocht.

² "Lastenonderzoek wijzigingen Besluit bouwwerken leefomgeving" (Sira Consulting, 20 februari 2020).

4.2 Het college adviseert om regeldrukeffecten voortvloeiend uit gemeentelijke handhaving van de verplichtingen omtrent rookmelders in beeld te brengen conform Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel over dit voorstel:

Niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college merkt op dat het dictum geen uitspraak doet over de wenselijkheid van het voorstel. Het college constateert dat de verzamelwijziging diverse maatregelen bevat met verschillende beleidsdoelen. Het dictum vloeit met name voort uit het feit dat onderbouwing van de werkbaarheid van een aantal maatregelen tekort schiet. Tevens constateert het college dat in het geval van maatregelen inzake bouwveiligheid (mogelijk minder belastende) alternatieven niet zijn benoemd c.q. zijn overwogen. Het college acht aanvulling op deze elementen van belang voor onderbouwde besluitvorming over het totale pakket aan maatregelen.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris