



Adviescollege
toetsing regeldruk

Aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Mevrouw mr. drs. M.C.G. Keijzer
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Onze referentie

MvH/RvZ/RS/bs/ATR3738/2025-U019

Uw referentie

Datum

31 januari 2025

Onderwerp

Wijziging Omgevingsregeling i.v.m. aanwijzing geactualiseerde NEN-normen

Geachte mevrouw Keijzer,

Op 19 december 2024 is de voorgenomen wijziging van de *Omgevingsregeling* (Or) voor toetsing aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). Het voorstel regelt de aanwijzing van 12 geactualiseerde normdocumenten die in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn aangewezen. Daarnaast bepaalt het voorstel dat bij enkele aangewezen normdocumenten een specifiek hoofdstuk of alinea is uitgesloten van toepassing. Tot slot wijst het voorstel de Reken-tool "koelbehoefte NTA 8800"¹ aan. Deze tool vervangt tijdelijk de beschrijving van de methode voor het bepalen van de minimale koelcapaciteit in bijlage AA van de NTA 8800.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen 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

Normalisatie en het werken met aangewezen externe normen in regelgeving is gemeengoed in de bouw- en installatiesector. De werkwijze kent een aantal pluspunten. Zo kan normalisatie bijdragen aan de kwaliteit en de veiligheid van producten en diensten en aan het handelsverkeer

¹ De Nederlands Technische Afspraak 8800 (NTA8800) is de methode voor het bepalen van de energieprestatie van gebouwen. Met de intrede van de NTA8800 per 2021 zijn de Energieprestatie coëfficiënt (EPC) en de Energie-Index (EI) vervallen. NTA8800 ziet o.a. op de energiebehoefte in kWh/m² gebruiksoppervlakte per jaar.

Contact:

Postbus 16228
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

en innovatie. Daarmee kan normalisatie leiden tot efficiencyvergroting en dus tot lagere kosten.² De wijze waarop de aanwijzing van externe normen in regelgeving is geregeld, kent volgens het college ook nadelen voor maatschappelijke partijen. Het gaat vooral om de barrières die ontstaan voor kennisname van de bepalingen in deze normen. Concreet ontstaat dit knelpunt doordat de geactualiseerde NEN-normen niet openbaar, digitaal en kosteloos beschikbaar zijn. Dit betekent dat het college voor zijn toetsing van het voorstel alleen gebruik kan maken van de beknopte beschrijving door uw ministerie van de geactualiseerde normen. De inhoud van de normen kan het college niet verifiëren. Hierdoor kan het de inhoud en consequenties van de wijzigingsregeling niet volledig beoordelen. Deze barrière bestaat ook voor externe partijen die kennis willen nemen van het voorstel en daarop willen reageren. Dit wringt omdat de geactualiseerde normen naast redactionele wijzigingen ook inhoudelijke aanpassingen bevatten. Inhoudelijk wijzigingen volgen onder andere uit de actualisatie van NEN 1010. Het gaat bij die norm bijvoorbeeld om wijzigingen met betrekking tot brandbeveiliging, aardlekbeveiligingen en toestellen tegen kortsluiting. Ook wordt de norm van toepassing op openbare verlichting. De toelichting bij het voorstel is onvolledig over de inhoudelijke wijzigingen en de gevolgen voor de praktijk. Dit is volgens het college een fundamentele tekortkoming omdat de wijzigingen voor veel bedrijven (in onder andere de bouw- en installatiesector) consequenties hebben. Deze wijzigingen vertalen zich ook in omvangrijke (bij)scholingsactiviteiten. Om deze redenen is het belangrijk dat de normdocumenten digitaal en kosteloos beschikbaar zijn.

1.1 Het college adviseert in de regelgeving aangewezen normdocumenten (kosteloos en digitaal) openbaar toegankelijk te maken, zodat inhoud van deze normen integraal en eenvoudig kenbaar is.

Het college merkt op dat bijvoorbeeld het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat aangewezen normdocumenten wel openbaar, digitaal en kosteloos toegankelijk maakt.³ Het college onderkent dat het openbaar en kosteloos beschikbaar maken van de normdocumenten kosten voor de overheid met zich meebrengt. Indien dit kostenaspect bepalend is voor de afweging om de documenten openbaar beschikbaar te maken, adviseert het college deze afweging kwalitatief en kwantitatief uit te werken in de toelichting. Het college heeft ook in eerdere adviezen aandacht gevraagd voor de openbaarheid (en kosteloze beschikbaarheid) van aangewezen normdocumenten. Dit heeft in een aantal gevallen tot wijzigingen geleid.⁴ Voor de bouwregelgeving is de afgelopen jaren vastgehouden aan het standpunt dat deze normen in beginsel niet openbaar en kosteloos toegankelijk worden gemaakt. Indien daaraan wordt vastgehouden, is het volgens het college wel van belang dat de inhoudelijke wijzigingen (en de onderbouwing van nut en noodzaak daarvan) voldoende worden uitgewerkt in de toelichting bij het voorstel.

1.2 Het college adviseert de inhoud en de onderbouwing van nut en noodzaak van wijzigingen in aangewezen NEN-normen integraal te beschrijven in de toelichting.

² Kamerstukken II 2015/26, 27 406, nr. 222; Nota 'Kenniseconomie in zicht'.

³ Bijvoorbeeld bij de normen in de Regeling bodemkwaliteit, zoals de aangewezen NEN 5707 (over bodeminspectie en monsterneming van asbest) en NEN 5725 (over de strategie voor milieuhygiënisch vooronderzoek).

⁴ ATR adviseerde (bij wijziging van de Regeling bodemkwaliteit) om de aangewezen NEN-norm 5717 kosteloos openbaar te maken. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft naar aanleiding van dit advies aangegeven de openbare en kosteloze beschikbaarheid van deze NEN-norm spoedig te zullen regelen (Stcrt. 2018, 68042).

Het kabinetsbeleid bepaalt dat dwingend voorgeschreven normen kosteloos openbaar moeten worden gemaakt.⁵ Omdat de bouwregelgeving de mogelijkheid biedt van een gelijkwaardige toepassing, is volgens uw ministerie in beginsel geen sprake van een dwingende aanwijzing van externe normen. Daarbij past de kanttekening dat partijen die gebruik willen maken van een gelijkwaardige toepassing, daarvoor kennis zullen moeten hebben van de norm en het niveau van (bijvoorbeeld, constructieve) veiligheid dat zij moeten verwezenlijken met hun alternatieve oplossing. De partijen zullen in de regel daartoe kennis moeten hebben van (de inhoud van) het extern normdocument. Hoewel er strikt juridisch gezien mogelijk geen sprake is van een dwingende aanwijzing in de bouwregelgeving, zal dit door de praktijk wel als zodanig worden ervaren. Het college wijst er in dit verband op dat het niet kosteloos openbaar zijn van normdocumenten met zich meebrengt dat innovatie wordt belemmerd en daarmee mogelijk ook de ontwikkeling van minder belastende oplossingen. Ook tegen deze achtergrond is kosteloze, digitale openbaarmaking van de aangewezen documenten gewenst.

2. Minder belastende alternatieven

Het gebruik van NEN-normen is in de bouw- en installatiesector gemeengoed en draagt vanwege efficiency-voordelen bij aan beperking van lasten. De openbare beschikbaarheid en de kenbaarheid van de normen zijn hierbij ook van belang. Omdat de wijzigende normdocumenten niet (kosteloos) openbaar toegankelijk zijn, is het niet goed mogelijk te beoordelen of minder belastende alternatieven mogelijk danwel overwogen zijn. Ook tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling dat de aangewezen normdocumenten openbaar worden. Volgens het college kan openbaarmaking van de normdocumenten zodoende ook bijdragen aan de ambities uit het Programma Stoer (Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Regelgeving) om lasten te beperken.

3. Werkbaarheid

De 12 geactualiseerde NEN-normen die het voorstel aanwijst, zijn niet (openbaar) beschikbaar bij het wijzigingsvoorstel. Het ontbreken van de documenten op de consultatiepagina, of van een gerichte verwijzing naar de normdocumenten, zorgt er tevens voor dat consultatiedeelnemers zelf op zoek moeten naar de normen. Dit belemmert de kenbaarheid en de werkbaarheid. Bij vergelijkbare voorstellen komt het regelmatig voor dat de geactualiseerde documenten worden opgenomen op de internetconsultatiepagina.⁶ Ook zijn er voorbeelden waarbij een gerichte verwijzing is opgenomen naar de webpagina met de betreffende documenten.⁷ Dit komt het gebruiksgemak en de kenbaarheid van zowel de consultatie als de normdocumenten ten goede.

3.1 Het college adviseert de (geactualiseerde) normdocumenten of een norm-specifieke verwijzing op te nemen op de (internet)consultatie over het voorstel dat deze documenten aanwijst.

⁵ Aanwijzing 3.48 van de Aanwijzingen voor de regelgeving bepaalt dat aanwijzing van normalisatiedocumenten in een regeling in beginsel geschiedt op een niet-dwingende wijze. Aanvullend bepaalt 3.48 dat als normen dwingend zijn aangewezen deze kosteloos ter beschikking dienen te worden gesteld. Deze lijn is in 2011 door het kabinet uitgewerkt (Kamerstukken II 2010/11, 27406 nr. 193) en in 2016 bevestigd in reactie op een Actal-advies over dit onderwerp (Kamerstukken II 2015/26, 27 406, nr. 222).

⁶ Een voorbeeld is de wijziging van de Omgevingsregeling eind 2023, met aanwijzing van de gewijzigde Beoordelingsrichtlijnen 9500-U, 9500-W en 9501 en waarbij deze documenten op de consultatie-pagina waren opgenomen.

⁷ Een voorbeeld is de consultatie van de wijziging Regeling bodemkwaliteit in 2024, waarbij gerichte verwijzingen waren opgenomen naar de webpagina's over de nieuwe versie van o.a. Beoordelingsrichtlijn (BRL) 9321 (op de website van Kiwa) en de nieuwe versie van Beoordelingsrichtlijn SIKB 7700 (op de website van SIKB).

4. Gevolgen regeldruk

De regeldrukeffecten van het voorstel zijn via een extern onderzoek in kaart gebracht. Het onderzoek geeft aan dat de wijzigingen in de Omgevingsregeling resulteren in eenmalige kosten voor kennisname van in totaal 318.615 euro. Daarbij is uitgegaan van 3 minuten (kennisname-tijd) tegen een uurtarief van 33 euro voor circa 192.100 bedrijven (actief in de (woning)bouw, de bouwinstallatie, en de adviesbranche gerelateerd aan de bouw).

Het voorstel wijst 12 geactualiseerde NEN-normen aan en de rekentool Koelbehoefte NTA8800. Op dit moment zijn de gewijzigde normen niet kosteloos inzichtelijk. Wel is in de toelichting bij het voorstel en op verschillende webpagina's (van onder andere NEN) een beschrijving opgenomen over de wijzigingen. Daaruit volgt dat enkele van de geactualiseerde NEN-normen vooral redactionele wijzigingen bevatten. Andere NEN-normen bevatten ook inhoudelijke wijzigingen. Het gaat hierbij vaak om heel gedetailleerde bepalingen en toelichtingen en regelmatig ook om omvangrijke documenten. Tegen deze achtergrond is het volgens het college onrealistisch dat a) kennisname van deze wijzigende bepalingen kan plaatsvinden in 3 minuten tijd, en b) geen inhoudelijke nalevingskosten aan de orde zijn.

4.1 Het college adviseert de kosten voor kennisname van de wijzigende normdocumenten en de rekentool koelbehoefte NTA8800 kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen.

Uit het voorstel volgt dat enkele materiele wijzigingen aan de orde zullen zijn door de gewijzigde NEN-normen. De toelichting geeft aan dat als gevolg hiervan geen substantiële meerkosten worden verwacht. Het college kan echter niet verifiëren of de toelichting alle materiele wijzigingen beschrijft die optreden (omdat de gewijzigde normdocumenten niet openbaar zijn). Om deze reden kan het college ook niet verifiëren of (omvangrijke) regeldrukkosten aan de orde zullen zijn. Zoals bij toetsvraag 1 genoemd, lijkt de toelichting bij het voorstel onder andere onvolledig bij de uitwerking van de wijzigingen die volgen uit de geactualiseerde NEN 1010. Dit kan betekenen dat substantiële regeldrukeffecten buiten beeld zijn gebleven.

4.2 Het college adviseert de eenmalige en structurele regeldrukkosten als gevolg van de wijzigende normdocumenten en de rekentool koelbehoefte NTA8800 kwalitatief en kwantitatief te beschrijven conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de toetsing is het eindoordeel van ATR bij de wijziging van de Omgevingsregeling in verband met de aanwijzing van geactualiseerde NEN-normen:

Niet vaststellen.

Het college geeft met dit dictum geen oordeel over nut en noodzaak van de actualisatie van aangewezen normen. Voor het college is zwaarwegend dat het de inhoud van het voorstel niet volledig kan beoordelen omdat de normdocumenten niet openbaar beschikbaar zijn. Het dictum brengt daarnaast tot uitdrukking dat voor onderbouwde besluitvorming over de (wijzigings)regeling de toelichting aanvulling behoeft. In het bijzonder gaat het daarbij om de beschrijving en onderbouwing van de inhoudelijke wijzigingen in de aangewezen normdocumenten, het verbeteren van de werkbaarheid van de regeling en aanvulling van de regeldrukeffecten-analyse.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat er vanuit dat in de toelichting bij het voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met de adviespunten rekening hebt gehouden. Het verzoekt u om een eventuele bijgestelde versie van het voorstel aan ATR voor te leggen, zodat het college kan bepalen of een aanvullende zienswijze opportuun is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris