

Kenmerk	W04.11.0267/I
Datum advies	19 juli 2011
Vindplaats	Staatscourant 2011, nr. 20281

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken (Bouwbesluit 2012), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2011, no.11.001697, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende vaststelling van voorschriften met betrekking tot het bouwen, gebruiken en slopen van bouwwerken (Bouwbesluit 2012), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat voorschriften over het (ver)bouwen en slopen van bouwwerken, over de staat en het gebruik van bestaande bouwwerken, open erven en terreinen en over de veiligheid tijdens het bouwen en slopen. Deze voorschriften zijn tot nu toe opgenomen in het Bouwbesluit 2003 en de daarmee samenhangende ministeriële regeling, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken (Gebruiksbesluit), paragraaf 2 van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels en de gemeentelijke bouwverordeningen en zijn nu samengevoegd met het doel de samenhang binnen de bouwregelgeving te vergroten.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de afschaffing van de sloopvergunning wat betreft asbestverwijdering, de wettelijke inkadering van keurings- en certificatieactiviteiten, de overbrugging van hoogteverschillen bij bestaande bouw, de eisen inzake een bestaande wegtunnelbuis, het bouw- of sloopveiligheidsplan, het overgangsrecht en de naleving van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit zal gelijktijdig met het voorliggende ontwerp een zogenoemd veegbesluit in werking treden, met daarin aanvullingen en correcties. Deze besluiten samen vormen het uiteindelijke Bouwbesluit 2012. De Afdeling behoudt zich het recht voor in het kader van de advisering over het veegbesluit terug te komen op onderwerpen die in het voorliggende ontwerpbesluit aan de orde zijn.

### **1. Afschaffing van de sloopvergunning wat betreft asbestverwijdering**

Na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit is het slopen op grond van de Woningwet óf meldingsplichtig óf meldingsvrij. Er zal - binnen het kader van de voorschriften van de Woningwet - geen sloopvergunning meer bestaan.

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft bezwaar gemaakt tegen het afschaffen van de vergunningplicht voor in het bijzonder asbestsloop. Volgens het OM maken momenteel de gebrekkige controle door gemeenten van de vergunningaanvragen en onvoldoende toezicht van gemeenten op asbestverwijdering het in de praktijk eenvoudiger om illegaal te handelen.

Het OM staat daarom een actievere rol van gemeenten voor. De afschaffing van de sloopvergunning voor asbest bevordert deze actievere rol niet. Bovendien zou, aldus het OM, het ontbreken van een vergunningstelsel tot gevolg kunnen hebben dat er bewijstechnische problemen ontstaan bij de handhaving van de voorschriften betreffende asbestverwijdering en zal de strafrechter mogelijk het niet nakomen van een meldingsplicht als een minder ernstig feit beschouwen dan het handelen zonder vergunning. (zie noot 1)

De VROM-Inspectie is van mening dat een overgang van een vergunningplicht naar een meldingsplicht een verkeerd signaal naar betrokkenen vormt. Met de naleving en het toezicht op de uitvoering van de asbestverwijderingsvoorschriften is het slecht gesteld en de risico's van asbest blijken veel groter dan tot voorkort nog werd aangenomen. De VROM-Inspectie verwacht bij het bevoegd gezag een lage urgentiebeleving en een daling in de prioritering van het toezicht op asbestsloop, met als gevolg een daling van de naleving in de praktijk. (zie noot 2)

De Afdeling merkt op dat in de toelichting onvoldoende wordt ingegaan op de bezwaren van het OM en de VROM-Inspectie tegen afschaffing van de sloopvergunning waar het gaat om asbestverwijdering; de Afdeling acht een actieve rol van de gemeenten bij de handhaving van de asbestverwijderingsvoorschriften wenselijk. Niet duidelijk is hoe die actieve rol, na de afschaffing van de vergunning wordt gewaarborgd.

De Afdeling adviseert in het licht van bovenstaande bezwaren het ontwerpbesluit nader toe te lichten en zo nodig aan te passen.

## **2. Wettelijke inkadering van keurings- en certificatieactiviteiten**

Ingevolge het ontwerpbesluit worden aan verschillende keurings-, attesterings-, inspectie- en certificatieactiviteiten wettelijke gevolgen verbonden. Het gaat dan bijvoorbeeld om kwaliteitsverklaringen die worden afgegeven op basis van een door de minister erkend stelsel van kwaliteitsverklaringen voor de bouw (zie noot 3), technische goedkeuringen, certificatieactiviteiten en inspectieactiviteiten die worden uitgevoerd ten behoeve van het aanbrengen van een CE-markering op producten (zie noot 4) en de toepassing van andere specifiek in het besluit genoemde certificatie- of inspectieschema's. (zie noot 5)

De Afdeling stelt daarbij vast dat de wijze waarop de betreffende activiteiten zijn ingebed in het wettelijk kader van bouwvoorschriften verschilt. Soms worden beoordelingseisen of beoordelende instanties nadrukkelijk bij of krachtens het besluit aangewezen, in andere gevallen is hiervan geen sprake. Een deel van de verschillen kan mogelijk worden verklaard door de verschillende oorsprong - nationaal of Europees - van de desbetreffende voorschriften. Omdat het hier echter steeds gaat om gelijksoortige door particuliere instellingen verrichte beoordelingsactiviteiten waaraan wettelijke gevolgen worden verbonden, is niet duidelijk waarom niet wordt gezocht naar een meer uniforme benadering. Een meer uniforme benadering ligt ook in lijn met het kabinetsstandpunt over certificatie en accreditatie dat voor gelijksoortige toepassingen van certificatie in publiek beleid uitgaat van gelijksoortige bestuurlijke en juridische randvoorwaarden. (zie noot 6)

De Afdeling adviseert, gelet op het bovenstaande, de wijze van inbedding van technische specificaties en conformiteitbeoordelingen in het Bouwbesluit zoveel mogelijk te uniformeren.

## **3. Overbrugging van hoogteverschillen bij bestaande bouw**

De voorgestelde afdelingen 2.4, 2.5 en 2.6 van het ontwerpbesluit bevatten eisen ten behoeve van het veilig overbruggen van hoogteverschillen door personen en het veilig gebruik van trappen en hellingbanen. Die eisen gelden bij bestaande bouw enkel voor hoogteverschillen, trappen en hellingbanen in een vluchtroute. Het geldende Bouwbesluit 2003 kent deze beperking tot vluchtroutes niet. Niet toegelicht wordt waarom de eisen niet langer gelden voor andere routes.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

#### **4. Eisen inzake een bestaande wegtunnelbuis**

Ingevolge artikel 2.88, tweede lid, van ontwerpbesluit dient een bestaande wegtunnelbuis met een tunnelbuislengte van meer dan 500 meter in een brandcompartiment te liggen. De Regeling Bouwbesluit 2003 stelt deze eis voor een wegtunnelbuis met een lengte van meer dan 250 meter. *(zie noot 7)* Deze wijziging wordt niet toegelicht.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen, en zo nodig, het ontwerpbesluit aan te passen.

#### **5. Bouw- of sloopveiligheidsplan**

Ingevolge het voorgestelde artikel 8.3 moeten de maatregelen die bij het uitvoeren van bouw- of sloopmaatregelen ten behoeve van de veiligheid worden getroffen, in een bouw- of sloopveiligheidsplan worden vastgelegd. Volgens de toelichting behoeven die maatregelen in de praktijk alleen bij de grotere bouw- of slooprojecten in een veiligheidsplan te worden opgenomen. De Afdeling merkt op dat dit niet volgt uit de tekst van de bepaling.

De Afdeling adviseert de tekst en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

#### **6. Overgangsrecht**

Ingevolge het ontwerpbesluit is op de aanvraag voor een sloopvergunning die is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit het recht van toepassing zoals dat geldt voor inwerkingtreding van het ontwerpbesluit. Het ontwerpbesluit bepaalt daarnaast dat in een dergelijk geval geen sloopmelding hoeft te worden gedaan. *(zie noot 8)* Gelet op het feit dat uit het ontwerpbesluit volgt dat de regering sloopvergunningen niet meer noodzakelijk acht en de keuze maakt voor een lichter regime, vergt de keuze van eerbiedigende werking van het oude recht voor ingediende aanvragen voor een sloopvergunning nadere motivering.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

#### **7. Code Interbestuurlijke Verhoudingen**

Op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen (hierna: Code) moet conceptregelgeving met relevantie voor decentrale overheden voor advies aan het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) worden voorgelegd. Het advies dient te worden meegezonden naar de Afdeling advisering van de Raad van State. *(zie noot 9)*

De toelichting vermeldt dat er uitvoerig overleg is gevoerd met vertegenwoordigers van decentrale overheden over de voorschriften en de uitvoerbaarheid van het ontwerpbesluit. Uit de toelichting blijkt echter niet of het ontwerpbesluit ter advisering is voorgelegd aan de VNG, of de VNG een bestuurlijk advies heeft uitgebracht en, indien uitgebracht, wat de strekking van het advies is en wat de reactie van de regering daarop is. De Afdeling merkt op dat het ontwerpbesluit gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk van de gemeenten. Gelet op de afspraken neergelegd in de Code, is het van belang dat de VNG bestuurlijk advies uitbrengt over het ontwerpbesluit.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

#### **8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.11.0267/I met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- Een aantal van de in artikel 1.1 gedefinieerde begrippen komt alleen voor in een bepaalde afdeling of een bepaald hoofdstuk van het ontwerpbesluit. Voor een goed begrip is definiëring in de desbetreffende afdeling of het desbetreffende hoofdstuk aan te raden. Bijvoorbeeld de begrippen "aansluitafstand", "hoge spanning" en "lage spanning".
- In de begripsbepalingen wordt verwezen naar definities uit andere besluiten. Een aantal keren wordt in de verwijzing volstaan met een verwijzing naar een bepaald besluit, zonder te verwijzen naar een bepaald artikel. Dit gaat soms ten koste van de transparantie van het besluit. Een voorbeeld hiervan is de omschrijving van het begrip 'erf'. Hierin wordt verwezen naar het Besluit omgevingsrecht, terwijl het begrip slechts voorkomt in een bijlage bij dat besluit. Gelieve aanwijzing 78 en 79 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht te nemen.
- In artikel 1.1 'bedgebed: verblijfsgebied voor een of meer bedden' vervangen door: bedgebed: verblijfsgebied waar een of meer bedden staan.
- In artikel 1.1 'bedruimte: verblijfsruimte voor een of meer bedden' vervangen door 'bedruimte: verblijfsruimte waar een of meer bedden staan.
- Uit de begripsomschrijving van 'dagwaarde' in artikel 1.1. volgt niet om wat voor een waarde het gaat.
- In artikel 1.1 het begrip "installatie" schrappen. In hoofdstuk 6, waarin het gaat om installaties, worden de begrippen installatie en voorziening door elkaar gebruikt. Dat hoofdstuk heeft bovendien niet alleen betrekking op installaties zoals omschreven in artikel 1.1.
- In artikel 1.1 de omschrijving van het begrip 'perceel' aanpassen of schrappen. Met 'perceel' wordt in het ontwerpbesluit niet uitsluitend bedoeld op het perceel zoals aangegeven in een vergunningaanvraag. Zie bijvoorbeeld artikel 3.8 (aangrenzend perceel) en artikel 3.16 (ander perceel).
- In artikel 1.1 het begrip 'NEN-EN' definiëren.
- In artikel 1.1 het begrip "toegankelijkheidssector" beperken tot gebruik en toegankelijkheid voor rolstoelgebruikers en andere minder goed ter been zijnde personen. Blijkens de toelichting gaat het alleen om personen met een dergelijke functiebeperking.
- In artikel 1.1 het begrip "variabele vuurbelasting" schrappen. Dit begrip komt in het ontwerpbesluit niet voor.
- Wat betreft de omschrijving van 'lift' is de 'personenlift' als zodanig niet gedefinieerd in het Warenwetbesluit liften.
- Artikel 1.4, eerste lid, vervangen door: Voor de toepassing van voorschriften gesteld bij of krachtens dit besluit is een bouwwerk, een ruimte, een voorziening, of een gedeelte daarvan naar keuze gemeenschappelijk of niet-gemeenschappelijk, tenzij anders is bepaald.
- In artikel 1.4, tweede lid, respectievelijk derde lid 'Bij of krachtens dit besluit' vervangen door: Voor de toepassing van voorschriften gesteld bij of krachtens dit besluit.
- De bepalingen van artikel 1.16, eerste en tweede lid, opnemen in Hoofdstuk 6 respectievelijk Hoofdstuk 2.
- Het bepaalde in artikel 1.18, derde lid, onder b, vervangen door: een wegtunnel.
- De toe te passen voorschriften worden in een aantal gevallen bij ministeriële regeling gegeven. De aansturingsartikelen dienen in die gevallen te worden aangepast, in die zin dat

daaraan wordt toegevoegd dat eveneens aan de eisen wordt voldaan door toepassing van de krachtens die bepalingen gegeven voorschriften.

- In artikel 2.6, eerste lid, het woord 'die' schrappen.
- In artikel 2.27, tweede lid, 'tweede lid' vervangen door: eerste lid.
- Bij artikel 2.61 tekst en toelichting met elkaar in overeenstemming brengen.
- In artikel 2.63, eerste lid, de woorden 'brandgedrag van' schrappen.
- In artikel 2.105, eerste lid, na 'begint' invoegen: over.
- Ten behoeve van de duidelijkheid de term 'niveau van eisen' in de artikelen 3.10, 3.11 en 3.19 vervangen. De betekenis van die term is in deze bepalingen niet helder, nu het daarin geregelde 10 dB lagere niveau inhoudt dat het geluidsniveau 10 dB hoger en het geluidsniveauverschil 10 dB lager mag zijn dan geldt voor nieuwbouw.
- Artikel 5.2, tweede lid, eerste volzin herformuleren. De zin loopt niet.
- Bijlage I bij het ontwerpbesluit als bedoeld in artikel 6.20 ontbreekt.

---

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 22 augustus 2011**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

**1.** Het bezwaar van het Openbaar Ministerie tegen het afschaffen van de vergunningsplicht voor in het bijzonder asbestsloop is al in een eerder stadium onderkend. Na overleg is in aanvulling op de in het kader van de voorhangprocedure aan beide kamers toegezonden versie in paragraaf 1.7 van de artikelsgewijze toelichting expliciet opgenomen dat de verandering van het stelsel van vergunningverlening in een meldingsplicht bij sloop geen enkele verlaging van de prioriteiten ten aanzien van asbestverwijdering betekent. De hiervoor genoemde alinea van paragraaf 1.7 is naar aanleiding van het advies van de Afdeling nu aangevuld met een verwijzing naar het zogenoemde asbestvolgsysteem, waarmee in ieder geval (ten dele) tegemoet wordt gekomen aan de (eventueel resterende) bezwaren van het Openbaar Ministerie en de VROM-inspectie.

**2.** De aanbeveling dat een meer eenduidige benadering van de wettelijke inbedding van keurings- en certificatieactiviteiten de voorkeur geniet wordt onderschreven.

Een aanzienlijk deel van de verschillen in de wettelijke inbedding van keurings- en certificatieactiviteiten wordt verklaard door verschillen in oorsprong -nationaal of Europees- van de desbetreffende voorschriften. Hiermee zal rekening moeten worden gehouden. Zoals bij de eerdere herziening van het stelsel van erkende kwaliteitsverklaringen is gebleken zijn dergelijke wijzigingen complex en tijdrovend mede gezien de voorbereidingstijd bij de diverse bij keurings- en certificatieactiviteiten betrokken organisaties en instellingen. In een volgende wijzigingsronde van de bouwregelgeving zal worden bezien hoe er tot een meer eenduidige benadering van de wettelijke inbedding van keurings- en certificatieactiviteiten gekomen kan worden.

Ook gezien de recente kabinetsreactie omtrent de kenbaarheid van normen en normalisatie (Kamerstukken II 2010/2011, 27 406, nr. 193) ligt een meer uniforme benadering in de rede.

**3.** Bij paragraaf 2.4.2 (Overbrugging van hoogteverschillen, bestaande bouw) is toegelicht waarom de eisen ten behoeve van het veilig overbruggen van hoogteverschillen bij bestaande bouw voortaan alleen gelden voor hoogteverschillen voor zover deze op een vluchtroute liggen. Bij de toelichting op de bestaande trap en de bestaande hellingbaan is naar die toelichting verwezen.

**4.** De wijziging ten opzichte van de Regeling Bouwbesluit 2003 is onjuist. Conform het advies

van de Afdeling is artikel 2.88, tweede lid, van het ontwerpbesluit aangepast.

**5.** Conform het advies van de Afdeling is tekst en toelichting van artikel 8.3 met elkaar in overeenstemming gebracht door aan de tekst toe te voegen "op aanwijzing van het bevoegd gezag".

**6.** Het advies om de keuze voor de eerbiedigende werking van het oude recht voor ingediende aanvragen voor een sloopvergunning nader te motiveren of om het besluit aan te passen is ter harte genomen. In de desbetreffende overgangsbepaling gaat het zowel om de aanvraag om omgevingsvergunning voor het slopen als om bezwaar en beroep tegen een beslissing op een dergelijke aanvraag. Vanuit oogpunt van regelgevingseconomie is voor deze relatief eenvoudige oplossing gekozen. De keuze voor de eerbiedigende werking is de algemene regel waar het om overgangsrecht gaat en daarmee het meest aangewezen. De toelichting is aangepast.

**7.** Met de Code Interbestuurlijke verhoudingen en dan met name met de afspraken zoals deze in onderdeel IV van de Code van zijn verwoord is rekening gehouden. De conceptregelgeving is zowel formeel als informeel op verschillende momenten aan de VNG voorgelegd. Daarnaast is het bij ministerieel besluit ingestelde Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB), waarin ook de VNG is vertegenwoordigd, geraadpleegd.

Het OPB-advies over het Bouwbesluit 2012 (advies 21 van 16 april 2010) is de Afdeling onderhands toegezonden. Bij volgende wijzigingen van de bouwregelgeving zal bij de adviesaanvraag een advies in de zin van bijlage III, onderdeel 6, van de Code worden meegezonden. In het algemeen deel van de toelichting, onderdeel 12.2, is meer expliciet op de rol van de VNG bij de advisering ingegaan. Daarbij is de VNG-reactie op het concept Bouwbesluit 2012 zoals deze op 10 juni 2011 naar de Tweede Kamer is gezonden, betrokken.

**8.** De redactionele kanttekeningen zijn zoveel mogelijk overgenomen. In een aantal gevallen was dat niet mogelijk:

De redactionele kanttekening om begrippen die alleen in een bepaalde afdeling of een bepaald hoofdstuk voorkomen in die afdeling of dat hoofdstuk op te nemen, is niet overgenomen. Met het oog op de herkenbaarheid en de toegankelijkheid van dit omvangrijke besluit is ervoor gekozen alle begripsbepalingen in artikel 1.1 op te nemen.

De redactionele kanttekening om de definities van "bedgebed" en "bedruimte" te wijzigen is ten dele overgenomen. Hoewel in taalkundig opzicht de tekst "waar een of meer bedden staan" zeker fraaier is, gaat de tekst van de redactionele kanttekening voorbij aan de bedoeling van het voorschrift en de systematiek van het besluit. De huidige tekst ziet zowel op de situatie bij de vergunningsaanvraag wanneer er nog geen bedden staan als op de situatie dat de bedden inmiddels geplaatst zijn. Aan de tekst is nu het woordje "bestemd" toegevoegd. Ook de toelichting is op dit onderdeel verduidelijkt.

De redactionele kanttekening om het begrip "installatie" te schrappen is niet overgenomen. Dat de begrippen "installatie" en "voorziening" in hoofdstuk 6 door elkaar worden gebruikt is niet in strijd met het opnemen van een dergelijke begripsbepaling.

De redactionele kanttekening om de bepalingen van artikel 1.16 op te nemen in hoofdstuk 6 respectievelijk hoofdstuk 2 is niet overgenomen. Met de keuze de zorgplicht in hoofdstuk 1 op te nemen wordt het algemene belang dat aan de zorgplicht wordt gehecht benadrukt.

De redactionele kanttekening om de term "niveau van eisen" in de artikelen 3.10, 3.11 en 3.19 te vervangen is niet overgenomen. Hoewel genoemde artikelen zonder kennis van de artikelen waarnaar in genoemde artikelen wordt verwezen niet voor iedereen eenvoudig te begrijpen zijn, leiden de overwogen alternatieve termen niet tot meer duidelijkheid.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen

toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.  
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

- 
- (1) Brief aan de Minister van Veiligheid en Justitie van 12 april 2011, PaG/B&S/15673.
  - (2) Rapportage HUF-beoordeling Bouwwerkbesluit, blz. 6.
  - (3) Artikel 1.11, eerste lid.
  - (4) Artikel 1.9.
  - (5) Bijvoorbeeld de artikelen 6.20, 6.23 en 6.32.
  - (6) Certificatie en accreditatie in het kader van het overheidsbeleid, Kamerstukken II 2003/04, 29 304, nr. 1.
  - (7) Artikel 5.19 van de Regeling Bouwbesluit 2003.
  - (8) Artikel 9, derde lid.
  - (9) Code Interbestuurlijke Verhoudingen, bijlage I, onderdeel IV "Afspraken Interbestuurlijke Verhoudingen", in samenhang met bijlage III, onderdeel 6 "Checklist voor rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden", Den Haag, 2004, blz. 28, 29 en 40, 41.

---

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 2.2 MB\)](#)