

## Eindgebruiker wees op uw hoede, Bouwbesluit 2012 biedt onvoldoende veiligheid, deel 2

Delft, 29 juni 2016

Op onze nieuwsbrief van 20 juni jl. is een reactie verschenen van mr. ing. J.C. (Jacco) Huijzer van Nieman RI bv waaruit enerzijds instemming en anderzijds een groot verschil van inzicht blijkt. Dat verschil zit in de onderscheiden visies op veiligheid zoals die in bouwregelgeving was/is verankerd. Dat verschil zit hem ook in kennis over de achtergronden van de regelgeving en het vertalen van voorschriften naar risico's voor de gebruikers van de gebouwde omgeving.

We laten allereerst mijn opponent aan het woord;

*“Bouwbesluit 1992 dient als maatstaf te gelden voor goed en fout, voor veilig en onveilig.”*

*“Hoewel dit niet het onderwerp van mijn artikel was, is de vraag of het voldoen aan het Bouwbesluit tot een voldoende veilige situatie leidt wel interessant. Hierop is echter geen eenduidig antwoord mogelijk. Een brandweerman zal deze vraag anders beantwoorden dan een gebouweigenaar die de voorzieningen moet betalen, en een adviseur met commerciële belangen anders dan een gebruiker. Wat “voldoende veilig” is, is los van het Bouwbesluit niet objectief aan te geven. Of een voorzieningenniveau tot voldoende veiligheid leidt, is een subjectieve waardering. Het kan immers altijd veiliger. De inhoud van het Bouwbesluit is uiteindelijk een politieke keuze, als uitkomst van een maatschappelijk debat. De wetgever heeft een bepaalde afweging gemaakt, en op basis daarvan het vereiste voorzieningenniveau bepaald. Het Bouwbesluit geeft dan ook slechts aan welk voorzieningenniveau maatschappelijk geaccepteerd is. Voldoen aan het Bouwbesluit impliceert dat een situatie veilig genoeg is. Of er met het Bouwbesluit sprake is van een “integraal veilige situatie”, is vanuit juridisch oogpunt irrelevant. In ieder geval publiekrechtelijk gezien. Waar het vanuit juridisch oogpunt om gaat is of het door het Bouwbesluit vereiste voorzieningenniveau aanwezig is. Voor het overige is de eigen verantwoordelijkheid bepalend. Eigen verantwoordelijkheid wil zeggen: vrijheid om keuzes te maken, zonder dat dit weigering van een vergunning of een handhavende gemeente tot gevolg heeft. En inderdaad, dat betekent dat iedereen zelf na moet denken of het door het Bouwbesluit voorgeschreven voorzieningenniveau in een specifieke situatie tot een voldoende mate van veiligheid leidt. Dat is in 2016 niet principieel anders dan in 1992. Maar daar ging mijn artikel niet over.”*

Op het bovenstaande valt het nodige aan te merken. In de eerste nieuwsbrief over dit onderwerp is gesteld dat aan het Bouwbesluit 1992 een gedegen onderbouwing ten grondslag ligt. Ik hoop niet dat we over deze stelling in discussie moeten, want dan verwijs ik naar mijn

profschrift<sup>1</sup>. Dat betekent onder meer dat kennisgenomen behoort te worden van duizenden pagina's achtergronddocumentatie.

De wijzigingen van het Bouwbesluit 2003 en het Bouwbesluit 2012 kennen zo'n gedegen onderbouwing niet en kunnen evenmin lang niet altijd rekenen op maatschappelijk consensus. De inspraak is in veel gevallen beperkt gebleven.

De Tweede Kamer heeft bij motie Bochove een evaluatie van de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 gevraagd. Deze evaluatie<sup>2</sup> laat niets aan duidelijkheid te wensen over. Het Bouwbesluit 2012 is tot stand gekomen op een wijze waarbij het algemeen belang buiten spel is gezet. Het kan dus geen verwondering wekken dat er naar ons oordeel het nodige op aan te merken is.

Een voorbeeld waar het bijvoorbeeld grandioos fout is gegaan is de introductie van artikel 2.4a in het Bouwbesluit 2003 bij Stb. 2009, 393:

*“Artikel 2.4a*

*Burgemeester en wethouders verlenen bij het geheel of gedeeltelijk vernieuwen of veranderen of het vergroten van een bouwwerk geen gebouw zijnde ontheffing van de artikelen 2.2 tot en met 2.4 tot het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk.”*

Dit Staatblad is nimmer aan OPB of JTC of andere experts, zoals NEN, vooraf voorgelegd. De invoering hiervan was technisch inhoudelijk aantoonbaar onjuist. De kans om slachtoffer te worden bij gebruik van de infrastructuur zoals bruggen bij het nieuw bepaalde veiligheidsniveau was aantoonbaar te hoog. De wetgever heeft dat na diverse gesprekken, geïnitieerd oor Walraven en Vrouwenvelder en De Vries (allen lid van de normcommissie 351 001 TGB Plenair), uiteindelijk erkend; de reparatie volgde pas in 2011 (zie Stct. 2011, 2999).

De mening van mijn geachte opponent dat wat voldoende veilig is niet objectief is aan te geven, miskent de voorhanden zijnde kennis alsook in deze casus de eenvoudige duiding vanuit de wetsgeschiedenis. Wel degelijk is ook objectief te bepalen dat er substantiële verschillen in risico's aanwezig zijn tussen de set voorschriften die al vanaf 1992 voor nieuwbouw geldt en die welke geldt voor de bestaande bouw. Deze laatste zijn in tegenstelling tot de eerstgenoemde set nimmer tot de introductie van Bouwbesluit 2012 als een set samenhangende voorschriften beschouwd. De nieuwbouwvoorschriften zijn afgeleid van de inhoud van normbladen die voordien in consensus bij NEN, waarbij alle maatschappelijke groeperingen in gelijke mate waren betrokken, waren vastgesteld en waren

---

<sup>1</sup> De juridische en technische grondslagen van de bouwregelgeving – Woningwet en Bouwbesluit, 7 mei 2001, TUD, ir. N.P.M. Scholten

<sup>2</sup> Evaluatie totstandkoming Bouwbesluit 2012, Andersson Elffers Felix, Utrecht 11 april 2013

in lijn met NEN 3891 die in 1987 in opdracht van het toenmalige ministerie van VROM was opgesteld, De voorschriften voor de bestaande bouw zijn, zoals in de vorige nieuwsbrief geduid, op een heel andere en juridische wijze per individueel aspect vastgesteld.

Twee sprekende voorbeelden daarvan:

Voorbeeld 1: Corridorflat

<b>Corridorflat</b>	
Nieuwbouw	Bestaande bouw
Compartimentsgrootte maximaal 1000 m <sup>2</sup>	Compartimentsgrootte maximaal 2000 m <sup>2</sup>
Wbdbo naar de vluchtgang ten minste 30 min	Wbdbo naar de vluchtgang ten minste 20 min
Onderlinge wbdbo tussen de woningen ten minste 60 minuten	Onderlinge wbdbo tussen de woningen ten minste 20 minuten
Wrd naar de vluchtgang ten minste 30 min	Wrd naar de vluchtgang ten minste 20 min
Naar de corridor geen zelfsluitende deuren	Naar de corridor geen zelfsluitende deuren
Lengte van de vluchtgang ter beperking van lopen door de rook korter dan 30 m	Lengte van de vluchtgang ter beperking van lopen door de rook korter dan 75 m

Mensen kunnen met ingehouden adem 30 m door de rook lopen. Verder niet. Bij 1000 m<sup>2</sup> zal het gaan om ca 30 personen die dit zouden moeten doen. Bij nieuwbouw kan dat nog met max. 60 minuten worden “uitgesteld” omdat de brandende woning die veiligheid biedt en dat is weer afgestemd op de verwacht maximale duur van de brand in een woning. Bij bestaande bouw gaat het om ca. 60 personen die “na 20 minuten veiligheid in eigen woning” een afstand door de rook moeten afleggen die menselijkerwijze niet haalbaar is. Die 20 minuten is niet toereikend veilig te wachten tot de brand over is of geblust. Het lijkt me niet dat mijn stelling betwistbaar is dat de niet op elkaar afgestemde set eisen voor de bestaande bouw een manco in de regelgeving is als je die voor nieuwbouw en transformatie als toereikend aanmerkt. Omdat het een onaanvaardbaar risico met zich brengt kan dat dan ook als “apert onjuist” betiteld worden. Overigens de nuancering dat de eisen niet gelezen moeten worden als echte klokminuten, maar als een maatstaf voor de risico’s waaraan mensen worden blootgesteld, is voor de burger van belang opdat hij geen absolute waarden toekent aan die getallen.

Voorbeeld;2: Portiekflat

<b>Portiekflat</b>	
Nieuwbouw	Bestaande bouw
Compartimentsgrootte maximaal 1000 m <sup>2</sup>	Compartimentsgrootte maximaal 2000 m <sup>2</sup>

Wbdbo naar het trappenhuis ten minste 30 min	Wbdbo naar het trappenhuis ten minste 20 min
Onderlinge wbdbo tussen de woningen ten minste 60 minuten	Onderlinge wbdbo tussen de woningen ten minste 20 minuten
Wrd naar het trappenhuis ten minste 30 min	Wrd naar het trappenhuis ten minste 20 min
Naar het trappenhuis zelfsluitende deuren	Naar het trappenhuis geen zelfsluitende deuren
Op het portiek zijn maximaal 800 m <sup>2</sup> aan woningen en niet hoger dan 12,5 m	Op het portiek zijn maximaal 1500 m <sup>2</sup> aan woningen en geen hoogtebeperking

Ook hier zijn de verschillen evident. De risico's zijn bij de voorschriften bestaande bouw zeker een orde groter en daardoor is grootschalige toepassing van die voorschriften onverantwoord. Vandaar onze stellingname: voor nieuwbouw (bijvoorbeeld starterswoningen) en transformaties is toepassing van deze set eisen onverantwoord. De wetgever had dan ook dat in het Bouwbesluit 2012 niet mogen toestaan is onze visie.

De bewering dat over het Bouwbesluit 2012 een grondige maatschappelijke discussie is gevoerd waarbij bovenstaande verschillen systematisch met alle belanghebbenden en de experts zijn doorgesproken en hebben geleid tot consensus en maatschappelijk brede acceptatie, is op zijn minst aan sterke twijfel onderhevig. Een regeleffectrapportage of een MKBA is in het geheel niet gemaakt. Zie daarvoor het rapport in vorenbedoelde voetnoot 1. De consequenties voor veiligheid en gezondheid zijn in het geheel niet beschouwd. Van enige proeve of een voorschrift of set voorschriften optimaal is, is niet gebleken.

Ja, inderdaad de regelgeving is afgekondigd, dat is een feit. Er is juridisch gesproken dus sprake van een "maatschappelijk vereist voorzieningenniveau", meer mag het bevoegd gezag niet vragen. Maar of de inhoud van die regelgeving leidt tot maatschappelijk verantwoorde oplossingen uit oogpunt van veiligheid en gezondheid is een vraag die, zoals ook uit de gegeven voorbeelden blijkt, ontkennend moet worden beantwoord. De toelichting op Stb. 2011, 416 geeft overigens ook aan dat niet naar de maatschappelijk effecten in termen van veiligheid en gezondheid is gekeken.

In 2011 heeft ERB het rapport "Verder na Dekker – Innovatie van de bouwregelgeving" het levenslicht doen zien. Daarin werd opgeroepen naar Canadees voorbeeld een maatschappelijk debat te voeren om in consensus te bepalen wat de burger van de Overheid verwacht dat vanuit bescherming van de burger minimaal vanuit de aspecten veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu regeling behoeft. De overheid heeft dat rapport meteen diep in een la weggestopt. Het zou het debat over de nieuwe BBL sieren wanneer dat alsnog gebeurt.

Nu is eerder sprake van een soort ivoren toren waarvandaan onder het banier “minder regels” (dat niet gelijk is aan minder regeldruk) voorschriften worden geschrapt of op technisch onvoldragen wijze niveaus van eisen worden verlaagd. Het risico dat de samenleving onvoldoende wordt beschermd sluipt binnen. Tussen veiligheidseisen in regelgeving en de “ongewenste betutteling door de overheid:” zit uiteraard spanning, zoals mijn opponent ook aangeeft. Maar omdat het in de regelgeving minimale veiligheids- (incl. gezondheids- en milieu-) eisen betreft, is het raadzaam dit “pakket” op zorgvuldige wijze samen te stellen c.q. te wijzigen. Terug naar de tijd rond 1901 wil niemand en de relatie tussen het schrappen van regels en regeldruk is door Actal op een opvallende wijze geformuleerd. Minder regels leiden tot meer regeldruk!

We wachten met spanning op 1 juli a.s. wanneer het ontwerp van het BBL in consultatie wordt gebracht. De overheid moet zich voorbereiden op zeer forse kritieken als de “schrappcultuur” de overhand op de ratio blijkt te hebben gekregen. De normcommissies hebben aangekondigd kritisch te zullen reageren, want aan de voorpublicaties valt weinig geruststelling te onlenen.

## **Conclusie**

Onze zienswijze is dat de set veiligheidsvoorschriften voor de bestaande bouw geen integraal afgewogen set is en niet geschikt is voor verbouw en transformaties, laat staan voor de bouw van starterwoningen.

De oude systematiek dat in beginsel het nieuwbouwniveau geldt, waarvan gemotiveerd vrijstelling kan worden verleend was en is een veel beter te verdedigen methodiek dan de huidige. Dat vereist kennis van zaken bij alle bouwpartners, kennis die in de verdrukking is gekomen. Afgezien van andere argumenten is het ook daarom niet verantwoord om te veronderstellen dat de markt zelf wel in staat is een prestatieniveau vast te leggen, zoals mijn opponent stelt.

Dr. ir. N.P.M. Scholten, Expertisecentrum Regelgeving Bouw