



HOE KOMT BOUWREGELGEVING TOT STAND?

Ieder bouwwerk moet voldoen aan de regels in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dat Bbl is echter geen statisch document. Een tot twee keer per jaar voert het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) wijzigingen door. Vaak gaat het daarbij om 'regulier onderhoud', waarmee onduidelijkheden worden aangepast. In veel gevallen is ook sprake van politieke wensen of van aanpassingen naar aanleiding van calamiteiten. U als eigenaar, adviseur, architect, gemeente, kwaliteitsborger, installateur en aannemer wordt geacht op de hoogte te zijn van de nieuwe regels. De actuele versie van het Bbl is altijd te vinden via wetten.overheid.nl en via hulpmiddelen als BRIS.

TEKST HAJÉ VAN EGMOND

Welke Bbl-wijzigingen er aan zitten te komen is vaak lastig te achterhalen. Maar dit is wel nadrukkelijk van belang. Zijn de regels op het moment van een vergunningaanvraag, bouwmelding of start vergunningvrije bouw net even anders dan waar in de voorbereiding rekening mee is gehouden, dan kan dat tot onaangename verrassingen leiden.

Vanaf het volgende nummer wordt in dit blad om die reden periodiek een overzicht gegeven van wijzigingen van het Bbl die in voorbereiding zijn. Voor het goede begrip van dit overzicht volgt in dit artikel een beschrijving van de stappen die gezet moeten worden om te komen tot een wijziging van het Bbl. Na lezing zult u wellicht begrijpen waarom een wijziging tegenwoordig minimaal achttien maanden kost!

INITIATIEF TOT WIJZIGING VAN BBL: BELEIDSVOORBEREIDING

Zoals in de inleiding aangegeven komt een voorgenomen wijziging van het Bbl vaak voort uit een wens vanuit de politiek, een onderzoek naar aanleiding van een signaal uit de praktijk of een calamiteit. Op het gebied van duurzaamheid is de aanleiding voor wijzigingen vaak het van kracht worden van Europese richtlijnen. De beleidsvoorbereiding volgt de vijf stappen van het Beleidskompas, waarbij in iedere stap de direct betrokken stakeholders worden meegenomen.¹ Doel van de vijf stappen is om duidelijk te krijgen wat het probleem is, wat het doel is van de (te wijzigen) regels, welke opties er zijn om het doel te bereiken, wat de voor- en nadelen zijn van de opties en welke optie uiteindelijk de voorkeur heeft.

Bij wijzigingen van het Bbl ziet de voorbereidingsfase er veelal als volgt uit:

1. Een politiek of maatschappelijk signaal geeft aan dat sprake is van een probleem. Dit probleem kan bijvoorbeeld betrekking hebben op onduidelijkheid over de regels bij het verplaatsen van gebouwen.
2. De beleidsdirectie van het ministerie van VRO voert een onderzoek uit of laat een onderzoek uitvoeren naar het probleem: wat is het probleem precies, in welke gevallen speelt het probleem en wie hebben er mee te maken. Ook wordt in deze fase onderzocht of het gaat om foutieve of ontbrekende regelgeving of dat sprake is van onduidelijkheid in de toepassing.
3. De onderzoeken resulteren in een beschrijving van de problematiek en een of meerdere oplossingen.

4. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt in nauw overleg met direct betrokkenen binnen en buiten het ministerie van VRO besproken wat de voor- en nadelen van de verschillende opties zijn.
5. Is de voorkeursoptie een wijziging van het Bbl, dan volgt uitwerking van de wijziging in een eerste versie van de nieuwe artikelteksten, inclusief toelichting op de wijziging.

Instemming van de minister met het voornemen om een wijziging door te voeren maakt onderdeel uit van de beleidsvoorbereiding. Direct betrokken partijen worden al vroeg in het proces betrokken bij het verkennen van de verschillende opties. Afhankelijk van de (politieke) prioriteit van een bepaald onderwerp duurt de beleidsvoorbereiding drie maanden tot wel meerdere jaren bij grote, complexe onderwerpen.

FORMEEL ADVIES: HET OVERLEGPLATFORM BOUWREGELGEVING

Het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB)² is een formeel adviesorgaan van de minister van VRO. Het OPB is in 2003 ontstaan uit een samenvoeging van het oude OPB en de DuboRaad, beide begin jaren negentig opgericht. Het OPB bestaat uit vertegenwoordigers van opdrachtgevers (Aedes, Neprom), bouwers en leveranciers (Bouwend Nederland, TechniekNL, Nederlands Verbond Toelevering Bouw), adviseurs (BNA, NLIingenieurs) gebruikers (IederIn, Woonbond, Vereniging Eigen Huis) en enkele andere partijen. Het OPB wordt ondersteund door een Juridisch Technische Commissie (JTC). De JTC kent eenzelfde samenstelling, maar dan met 'mensen van de inhoud'. De JTC bespreekt de stukken van het OPB voor en adviseert de eigen vertegenwoordiger in het OPB.

De resultaten van de beleidsvoorbereiding worden in de vorm van annotatie - voorstellen voor wijziging van het Bbl met toelichting - aan de JTC en het OPB voorgelegd. Op grond van het over-

Europese richtlijnen

Europese richtlijnen zijn gebaseerd op artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het artikel geeft instellingen van de Europese Unie het recht om (onder meer) richtlijnen vast te stellen. Een richtlijn is, zoals het artikel stelt, verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is. De wijze waarop dit resultaat wordt bereikt wordt in meer of mindere mate aan de nationale overheden overgelaten.

In de praktijk betekent dit dat EU-richtlijnen geen directe werking hebben richting burgers en ondernemers. Richtlijnen moet verplicht binnen een bepaalde periode na inwerkingtreding opgenomen zijn in Nederlandse regelgeving. Pas na vertaling van de richtlijn in Nederlandse wetgeving worden de Europese regels van toepassing. Zo is de Europese richtlijn inzake liften verwerkt in het Warenwetbesluit Liften en is de richtlijn voor de Energiezuinigheid van gebouwen (EPBD) opgenomen in het Bbl.

Europese verordeningen

Een deel van de regels die in Nederland van toepassing zijn, is afkomstig van Europese verordeningen. Verordeningen zijn rechtstreeks werkend en worden niet geïmplementeerd in Nederlandse regels. Voor de bouw is met name de Bouwproductenverordening relevant, die onder meer methoden en criteria voor het beoordelen en uitdrukken van de prestaties van bouwproducten en de CE-markering regelt.

leg met JTC en het advies van het OPB aan de minister worden eventueel wijzigingen in de voorstellen doorgevoerd.

IEDEREEN MAG MEEPRATEN: INTERNETCONSULTATIE

Sinds 2011 wordt (bijna) iedere wet, besluit of regeling ter consultatie gepubliceerd. Via www.internetconsultatie.nl kan iedereen meelezen met en reageren op voorgenomen wijzigingen van regels. Ook wijzigingen van het Bbl worden standaard ter consultatie gepubliceerd. In de meeste gevallen gaat het dan om een bundeling van een aantal beoogde wijzigingen. Gedurende (minimaal) vier weken kan iedereen zijn of haar commentaar insturen. Afhankelijk van het onderwerp maken meer of minder mensen hier gebruik van. Recentste consultatie van bijvoorbeeld het Ingebruiknamebesluit Wkb leidde tot negen reacties terwijl op de voorgenomen wijziging van de milieuprestatie 76 uitgebreide reacties kwamen.

De resultaten van de internetconsultatie leiden mogelijk tot aanpassingen van de regels of in de toelichting daarop. Op

welke wijze met de inbreng op de consultatie is omgegaan wordt beschreven in de toelichting op de wijziging.

DE EERSTE EN TWEDE KAMER AAN ZET: VOORHANG

Algemene maatregelen van bestuur, zoals het Bbl, worden niet ter goedkeuring aan het Parlement gestuurd maar daar wel 'voorgehangen'. Hierbij wordt een vast te stellen wijziging van het Bbl aan de beide Kamers aangeboden. Zij krijgen vervolgens vier weken de tijd om eventueel vragen te stellen over het voorstel en om een eventueel debat met de minister te vragen. Als er binnen vier weken geen vragen gesteld zijn mag het voorstel voor advies naar de afdeling advisering van de Raad van State worden gestuurd.

Kleine wijzigingen worden vaak ter kennisgeving aangenomen. Bij meer complexe of controversiële onderwerpen volgt vaak een schriftelijke ronde met daarbij in sommige gevallen een vriendelijk verzoek aan de minister om geen verdere stappen te nemen totdat de vragen naar tevredenheid zijn

beantwoord. De lengte van de voorhang kan hierdoor variëren van vier weken tot enkele jaren (zoals bij de Wkb).

Alhoewel er feitelijk geen sprake is van goed- of afkeuren van een wijzigingsbesluit hebben de Eerste en Tweede Kamer natuurlijk wel invloed op de inhoud en het moment van inwerkingtreden van een Bbl-wijziging. Niet zelden volgt een aanpassing van de regels als de Kamers vragen hebben bij een bepaalde aanpassing.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Na verwerking van alle opmerkingen uit de eerdere stappen volgt een finale toets door de afdeling advisering van de Raad van State (verder RvS). De RvS kijkt hierbij naar zowel het proces van totstandkoming als naar de wijziging zelf. Het gaat daarbij onder meer om vragen als:

- Kan het voorstel het probleem oplossen?

- Waarom is gekozen voor deze oplossing en hoe doeltreffend is de oplossing?
- In hoeverre is rekening gehouden met adviezen?
- Past het voorstel binnen de kaders van de Grondwet, het Statuut van het Koninkrijk en mensenrechtenverdragen?
- Is de aanpak van het probleem juridisch goed geregeld in het voorstel?
- Zijn de bevoegdheden goed geregeld?
- Kunnen burgers en bedrijven met de regels uit de voeten?

Het advies van de Raad van State bevat naast adviezen voor aanpassing en aanvulling en een toelichting daarop op een zogenoemd dictum:

1. Geen opmerkingen, geen bezwaar tegen indiening.
2. Aantal opmerkingen, waarmee rekening moet worden gehouden voordat het voorstel wordt ingediend.
3. Bezwaren en het advies om pas in te dienen na aanpassing.

4. Ernstige bezwaren en het advies om niet in te dienen.

Ondanks dat het advies van de Raad van State niet bindend is, is het wel zwaarwegend. Bij een negatief dictum (3 of 4) moet een voorstel opnieuw in de ministerraad worden besproken en zal in veel gevallen aanpassing volgen. Voor wijzigingen van het Bbl komen dergelijke negatieve oordelen gelukkig niet voor. Wel adviseert de Raad van State regelmatig om bepaalde onderdelen beter uit te leggen in de toelichting.

DE LAATSTE STAP: PUBLICATIE

Alle opmerkingen en adviezen worden uiteindelijk verwerkt in het definitieve wijzigingsbesluit en vastgelegd in het zogenoemde nader rapport. Het wijzigingsbesluit en het nader rapport worden vervolgens (kortweg) ter ondertekening aangeboden aan de Koning en gepubliceerd. Daar waar tot een aantal jaar geleden altijd zes maanden zat tussen publicatie en inwerkingtreding is dat nu vaak minder. De reden hiervoor is dat bij wijzigingen van het Bbl de versie die in voorhang is gepubliceerd niet veel meer wijzigt. De voorhangversie is daarmee de versie waar de bouwpraktijk zich op kan voor bereiden.

TOT SLOT

Niet alleen de regelgeving is de afgelopen jaren complexer geworden, maar ook voor het aanpassen van diezelfde regels gelden steeds complexere regels. Echter wel met een belangrijk doel: goede en gedragen regelgeving. De kunst is om in alle stappen de tegenstelde belangen af te wegen. Het zal hierdoor echter nooit mogelijk zijn om iedereen tevreden te stellen... ■

OVER DE AUTEUR

IR. HAJÉ VAN EGMOND IS WERKZAAM BIJ DE AFDELING BOUWREGELGEVING EN BOUWKWALITEIT VAN DE DIRECTIE BOUW EN ENERGIE VAN HET MINISTERIE VAN VRO.

Aanvullende onderzoeken en toetsen

Voordat een wijzigingsbesluit bij de Eerste en Tweede kamer wordt voorgehangen, moeten enkele andere verplichte onderzoeken en toetsen zijn uitgevoerd, zoals:

- een wetgevingstoets, uitgevoerd door de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, met als doel nagaan of de beoogde wijziging past in de systematiek van de Omgevingswet en het Bbl;
- notificatie bij de Europese Unie, waarbij wordt getoetst of de voorgenoemen wijziging niet leidt tot (handels)belemmeringen;
- een berekening en toets regeldruk: de kosten voor naleving van de nieuwe regels worden in kaart gebracht. Het Adviescollege toetsing regeldruk adviseert op basis hiervan over (aanpassing van) de beoogde wijziging;
- een toets artikel 2 Financiële-verhoudingswet: de gevolgen van de wijzigingen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving worden in kaart gebracht. Op basis van de resultaten worden afspraken gemaakt over financiële vergoeding van de extra kosten aan de kant van medeoverheden (gemeenten);
- een MKB-toets: de wijziging wordt besproken met een aantal MKB-ondernemers om na te gaan of er voor hen geen belemmeringen ontstaan;
- een interdepartementale afstemming en toets of belemmeringen ontstaan binnen het domein van andere ministeries; denk hierbij bijvoorbeeld aan onderwijs, zorg en defensie.

Al deze onderzoeken en toetsen kunnen leiden tot een of meer aanpassingen van de voorgenoemen wijziging.

1 Zie www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas voor meer informatie.

2 Zie wetten.overheid.nl/BWBR0015262.