

Planologie en bouwregelgeving steeds meer vervlochten

Met de komst van de Omgevingswet kruipen planologie en technische bouwregelgeving dichter tegen elkaar aan. De verbindende schakel vormt het zogenaamde 'omgevingsplan', de opvolger van de huidige bestemmingsplannen. Hierin komt meer ruimte voor lokale regels van technische aard. Dit artikel gaat in op de mogelijke impact en de kansen.

Tekst Johan van der Graaf en Joost Pothuis

Naar verwachting wordt in 2021 de Omgevingswet van kracht. Aan de Omgevingswet liggen de volgende uitgangspunten ten grondslag:

- minder en overzichtelijke regels;
- meer ruimte voor initiatieven;
- lokaal maatwerk, en;
- vertrouwen.

De Omgevingswet wijst het 'Besluit bouwwerken leefomgeving' (Bbl) aan, de opvolger van het huidige Bouwbesluit 2012. Het Bbl omvat de voorschriften voor bouwwerken, waarbij de kern wordt gevormd door de voorschriften uit het huidige Bouwbesluit 2012. Met de in 2012 doorgevoerde deregulering liep het Bouwbesluit inhoudelijk vooruit op de met de Omgevingswet beoogde deregulering (minder en overzichtelijke regels). Het is zelfs zo dat een voorstel voor verdergaande deregulering van bruikbaarheidseisen voor de woonfunctie in het concept Bbl door de kamer is afgewezen. Dit wil echter niet zeggen dat het Bbl een kloon van Bouwbesluit 2012 is. In dit artikel lichten we een tipje op van de sluier door na een korte schets van de ontstaansgeschiedenis in te gaan op de invloed van het uitgangspunt 'lokaal maatwerk' op het Bbl.

Landelijk uniforme bouwvoorschriften

In 1992 is het (eerste) Bouwbesluit van kracht geworden. In de naoorlogse wederopbouwperiode ontwikkelde de bouw zich van een sterk lokaal georiënteerde activiteit tot een landelijke activiteit. Daarmee ontstond een roep om meer landelijke uniformiteit in de bouwvoorschriften. De Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) pakte de handschoen op, door in begin jaren zestig met de eerste

Modelbouwverordening te komen. Dit bleek een goede zet, alleen al vanwege het feit dat in de jaren tachtig 99% van de gemeenten de Modelbouwverordening, goeddeels ongewijzigd, in de gemeentelijke bouwverordening opnam. In de jaren tachtig werd besloten dat de rijksoverheid het stokje van de VNG zou overnemen. In 1992 was het eerste Bouwbesluit een feit, zij het dat de landelijk uniforme prestatie-eisen alleen waren toegespitst op woningen, woonwagens, logiesgebouwen en kantoorgebouwen.

Met Bouwbesluit 2003 werd het besluit gecompleteerd met prestatie-eisen voor de utiliteitsbouw. Hierdoor was voor alle gebruiksfuncties, dus ook voor de celfunctie, industriefunctie, onderwijsfunctie, winkelfunctie en sportfunctie, voor iedereen – zonder tussenkomst van de gemeente – bekend aan welke eisen het bouwwerk moest voldoen. De ingezette trend van het landelijk uniformeren van bouwvoorschriften zette zich voort in 2008 met de inwerkingtreding van een landelijk Gebruiksbesluit. De trend kreeg zijn hoogtepunt in 2012 toen zoveel als mogelijk van de 'rest' van wat nog over was van de voorschriften in de gemeentelijke bouwverordeningen, werd opgenomen in Bouwbesluit 2012. Met de incorporatie van het Gebruiksbesluit en resterende voorschriften uit de gemeentelijke bouwverordening was de uniformiteit van de bouwvoorschriften nu ook een feit voor de gebruikers van de bouwwerken. Die 'uniformeringstrend' lijkt met de komst van de Omgevingswet op z'n retour door de komst van de maatwerkregels waaraan op gemeentelijk niveau invulling kan worden gegeven.

Maar zoals gezegd: voor beide valt wat te zeggen. Wellicht belangrijker is dat met Bouwbesluit 2012 de grenzen van de dereguleringsmogelijkheden zijn verkend. De Omgevingswet kent een overeenkomstige doelstelling. Zodoende blijven, vanwege het feit dat de dereguleringsslag reeds plaatsvond met Bouwbesluit 2012, de inhoudelijke gevolgen voor het Bbl beperkt.

Wat is er nieuw?

Ook aan de besluiten onder de Omgevingswet ligt een dereguleringsdoelstelling ten grondslag. Vanwege de dereguleringsslag met Bouwbesluit 2012 blijven de inhoudelijke gevolgen voor het Bbl beperkt. Maar hoe zit het met het uitgangspunt lokaal maatwerk, dat zo haaks op de ontwikkeling van de bouwregelgeving lijkt te staan?

Een groot deel van de wijzigingen in het Bbl is 'systeemtechnisch'. Zo vonden er aanpassingen plaats om aan te sluiten bij de opzet en terminologie van de Omgevingswet. Ook zijn op bouwwerken gerichte regels uit andere besluiten, zoals het Activiteitenbesluit, het Besluit energieprestatie gebouwen en het Asbestverwijderingsbesluit in het Bbl opgegaan. Daarnaast wordt een aantal voorschriften vanuit de Woningwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in het Bbl opgenomen, zoals het bekende artikel 13 van de Woningwet (het 'handhavingsartikel') en de in artikel 2.1 van de Wabo bedoelde aanwijzing van vergunningplichtige gevallen (bouwvergunningplicht). Daarmee krijgt het Bbl naast de technische voorschriften ook voorschriften van procedurele aard, zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd.

Nieuw is dat het Bbl voor diverse onderwerpen ruimte geeft voor decentrale beleidskeuzes. Gemeenten kunnen in hun omgevingsplannen zogenaamde 'maatwerkregels' opnemen over bijvoorbeeld energiezuinigheid en duurzaamheid, die strenger zijn dan het Bbl voorschrijft.

Foto: Panasonic

Spanning: landelijke uniformiteit – decentraal maatwerk

Nieuw is dat het Bbl voor diverse onderwerpen ruimte geeft voor decentrale beleidskeuzes. Gemeenten kunnen in hun omgevingsplannen zogenaamde 'maatwerkregels' opnemen over bijvoorbeeld energiezuinigheid en duurzaamheid, die strenger zijn dan het Bbl voorschrijft. Zo kunnen zij gebiedsgericht ambities op het gebied van energiezuinigheid en duurzaamheid formuleren. Het is een van de mogelijke instrumenten waarmee invulling kan worden gegeven aan de landelijke beleidsdoelstellingen in het kader van CO₂-neutraliteit.

We zien echter ook dat er wrijving ontstaat tussen de doelstellingen van de Omgevingswet, namelijk: meer ruimte voor lokaal maatwerk en een door de bouwpraktijk gekoesterd uitgangspunt van Bouwbesluit 2012, namelijk: landelijke uniforme technische voorschriften. Voor beide is wat te zeggen. Enerzijds lenen veel onderwerpen zich voor lokaal maatwerk. De ruimtelijke mogelijkheden in een stad zijn nu eenmaal anders dan in een dorp. Keerzijde van lokaal maatwerk op het gebied van technische voorschriften is dat initiatiefnemers en bouwers geconfronteerd worden met verschillende grenswaarden in verschillende gemeenten. Daarom is Bouwbesluit 1992 destijds mede ingevoerd om een eind te maken aan al die gemeentelijke verschillen in bouwtechnische voorschriften.

Over het spanningsveld tussen de roep om deregulering, decentralisatie en privatisering zegt de toelichting op Bouwbesluit 1992 het volgende:

'Decentralisatie, deregulering en privatisering zijn geen maatschappelijke of staatkundige beginselen op zichzelf, maar slechts instrumenten waarmee verder liggende maatschappelijke doelen dichterbij hun realisatie kunnen worden gebracht. Aan deze beleidsopties ligt niettemin een gemeenschappelijk uitgangspunt ten grondslag, te weten: de ontlasting van de maatschappij van een te zwaar drukkende en te kostbare publieke sector. Daarom is het van belang te onderkennen dat de verlichting van die druk maatschappelijk gezien groter kan zijn bij deregulering dan bij decentralisatie. Als decentralisatie van rijks bevoegdheden naar lagere overheden een toename van lagere regelgeving tot gevolg heeft, kan zelfs worden gesteld, dat decentralisatie haaks komt te staan op het gemeenschappelijk uitgangspunt, ontlasting van een te zwaar drukkende publieke sector.'

Het mag dus geen verbazing wekken dat men zich ook bij het opstellen van het Bbl terug-



houdend heeft opgesteld bij het doorvoeren van verdergaande decentralisatie.

Omgevingswet, Bbl en Wkb

Ondertussen is ook de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in aantocht en in afwachting van besluitvorming in de Eerste Kamer. Vraag blijft of de Wkb eerder, tegelijk of mogelijk zelfs later dan de Omgevingswet in werking treedt. De huidige concept-Wkb en het Besluit Kwaliteitsborging zijn als wijziging op de Wabo en de Woningwet geschreven. In het schema is vereenvoudigd aangegeven hoe de huidige situatie (met Woningwet, Wabo en Bouwbesluit 2012) zich verhoudt tot de nieuwe situatie (met Omgevingswet, Bbl en Wkb).

Maatwerkvoorschriften en maatwerkregels

Bij het kunnen stellen van lokale regels wordt onderscheid gemaakt tussen maatwerkvoorschriften en maatwerkregels.

Maatwerkvoorschriften

Maatwerkvoorschriften zijn op het individuele geval toegesneden voorschriften. Daarmee kunnen algemene regels worden ingevuld, aangevuld of kan van algemene regels worden afgeweken. Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, gericht tot degene die de activiteit verricht, dus een bepaald persoon of bepaald bedrijf.

Bij het opstellen van het Bbl is vastgehouden aan het belang van landelijke uniformiteit van de bouwregelgeving. Zodoende liggen de mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften grotendeels in het verlengde van hetgeen op dit moment al op grond van de Woningwet en Bouwbesluit 2012 mogelijk is (voorbeeld: artikel 13 van de Woningwet).

Maatwerkregels

Maatwerkregels zijn algemeen verbindende voorschriften die in het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening worden opgenomen. Zij gelden voor een bepaalde locatie of een bepaald gebied en daarmee dus voor een variërende doelgroep. De mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften in het Bbl wordt alleen aangeboden aan gemeenten, omdat deze zijn aangewezen als het bevoegd gezag voor handhaving van de Bbl voorschriften.

Maatwerkregels in Omgevingsplan

Maatwerkregels zijn gebiedsgericht. Volgens artikel 2.3 van het Bbl wordt een maatwerkregel in het Omgevingsplan gesteld. De mogelijkheden voor het stellen van maatwerkregels zijn echter in het Bbl afgebakend. Maatwerkregels zijn onderdeel van de voorbereidingsprocedure van een omgevingsplan. Bezwaar tegen maatwerkregels is dus mogelijk voordat een omgevingsplan wordt vastge-

steld. Maatwerkregels moeten worden opgenomen in het Omgevingsplan. Daardoor kan iedereen, voorafgaande aan een aanvraag om omgevingsvergunning voor het bouwen, vanwege de verplichte opname van maatwerkregels in het omgevingsplan, kennis nemen van eventuele maatwerkregels die van toepassing zijn op een in het plangebied gelegen bouwplan.

In grote lijnen kunnen gemeenten voor de volgende onderwerpen maatwerkregels in hun Omgevingsplannen opnemen. Deze kunnen

dus gebiedsgericht worden voorgeschreven, zodat ze niet perse voor het gehele gemeentelijke grondgebied hoeven te gelden:

- Strengere energieprestatie ten opzichte van de minimale grenswaarde in het Bbl.
- Strengere milieuprestatie ten opzichte van de minimale grenswaarde het Bbl.
- Versoepeling van een aantal bruikbaarheidseisen voor woningen.
- Beperkte lokale afwijkmogelijkheid voor het aantal personen waarbij een gebruiksmelding moet worden gedaan.
- Onderdelen die niet in Bbl zijn geregeld, zoals:
 - Maximaal toegestaan aantal personen in een woonfunctie.
 - Parkeer- en stallingsbehoefte.
 - Bepalingen over open erven en terreinen.
 - Bescherming wegen/water ten gevolge van bouwwerkzaamheden.
 - Bluswatervoorziening (m.u.v. wegtunnels).

Inmiddels is er voorgenomen regelgeving op basis waarvan gebouwen in Nederland binnen enkele jaren een bijna energie neutraal gebouw (BENG) moeten zijn. Het is de vraag of er vanaf dat moment nog ruimte is voor gemeentelijke ambities voor energiezuinigheid.

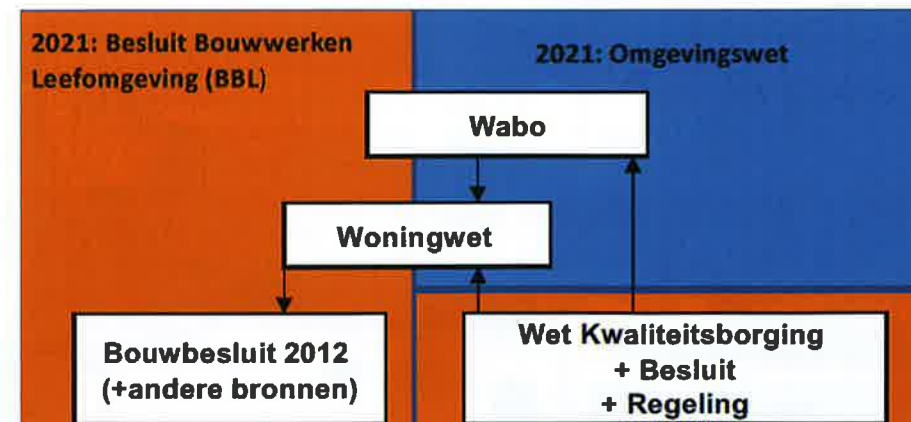
Technische kennis noodzakelijk

Van belang is dat bij de totstandkoming van omgevingsplannen vroegtijdig technische kennis wordt betrokken. Dat zal even wennen zijn, omdat de huidige bestemmingsplannen nauwelijks technische onderwerpen bevatten. Het is dus noodzakelijk dat planologen en deskundigen op het gebied van de technische bouwregelgeving meer met elkaar gaan samenwerken. Om de impact van het voorschrijven van

een strengere energieprestatie te kunnen vaststellen en om op basis daarvan een goede afweging te kunnen maken van de haalbaarheid is nu eenmaal technische kennis nodig. Dat vraagt om wederzijds begrip en communicatieve competenties, zowel bij planologen als bij deskundigen op het gebied van de technische bouwregelgeving. Planologen zien zich in toenemende mate geconfronteerd met technische input voor de omgevingsplannen. Deskundigen op het gebied van de bouwregelgeving zullen zich moeten realiseren dat het toepassen van de technische voorschriften van het Bouwbesluit op een concreet gebouw iets anders is dan het adviseren over (technische) maatwerkregels bij het ontwikkelen van een omgevingsplan.

Andere onderwerpen in Omgevingsplan

Toch geeft het 'bij elkaar kruipen' van planologen en bouwregelgeving-deskundigen kansen om al op ruimtelijk niveau na te denken en te sturen op andere technische onderwerpen, zoals brandveiligheid. Bedacht moet worden dat het Bbl 'exclusief' is, dus dat technische voorschriften in beginsel in het Bbl moeten worden opgenomen. In de praktijk wordt echter nog wel eens vergeten dat ook inrichting van de omgeving een belangrijke rol kan spelen bij de brandveiligheid van een gebouw. Denk aan bijvoorbeeld de onderlinge afstand, de bluswatervoorzieningen, de toegangswegen. Het is dus van belang dat bij de totstandkoming van een omgevingsplan ook wordt nagedacht over de impact van de omgeving op de brandveiligheid in het gebied. Huidige bestemmingsplannen zijn bij de totstandkoming vaak onvoldoende met een dergelijke brandveiligheidsbril bekeken, ondanks het feit dat daarvoor binnen de kaders in de huidige regelgeving ook al mogelijkheden bestaan. Daardoor komen lastige brandveiligheidsvraagstukken vaak pas tijdens de vergunningsprocedure, de bouwfase of in de gebruiksfase van een bouwwerk aan de orde en is de sturingsmogelijkheid nog beperkt waardoor men bij een calamiteit voor onverwachte uitdagingen kan komen te staan. Hopelijk biedt het Bbl met de introductie van meer lokaal maatwerk ook een nieuwe stimulans om een belangrijk onderwerp als 'brandveiligheid' weer nadrukkelijker te betrekken bij de totstandkoming van de omgevingsplannen.



De witte kaders geven de huidige situatie vereenvoudigd weer. Het blauwe vlak schematiseert de Omgevingswet, waarin de Wabo en een deel van de Woningwet wordt opgenomen. Het oranje deel betreft het Bbl met daarin eveneens een deel van de Woningwet en Bouwbesluit 2012. Uiteindelijk wordt in het Bbl ook de Wet Kwaliteitsborging alsmede het Besluit Kwaliteitsborging opgenomen. Daarvoor is in het concept Bbl reeds ruimte gereserveerd. Mocht de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen eerder in werking treden dan de Omgevingswet, dan zal dat plaatsvinden in de vorm van een wijziging op de huidige Wabo en de Woningwet.

Informatie over de auteur
Joost Pothuis werkt als seniorspecialist bouwregelgeving bij Arcadis, Johan van der Graaf werkt als senioradviseur bouwregelgeving bij Nieman Raadgevende Ingenieurs. Beide zijn op persoonlijke titel lid van de Adviescommissie Toepassing en Gelijkaardigheid Bouwregelgeving.