

Effectmeting wijzigingen bouwregelgeving 2014

Doorrekening van de effecten van de wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 op de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en burgers en de bestuurlijke lasten van de overheid

Concept v0.2

7 november 2014

Effectmeting wijzigingen bouwregelgeving 2014

Doorrekening van de effecten van de wijzigingen van het Bouwbesluit 2012 op de administratieve lasten en nalevingskosten voor bedrijven en burgers en de bestuurlijke lasten van de overheid

Concept eindrapport

Nieuwegein, 7 november 2014

drs. ing. P.M.H.H. Bex

drs. P.A.M. van der Poll MSc.

drs. L. Torbijn

Versie	Datum	Status rapport (aard van de wijziging)
0.1	20 oktober 2014	Eerste concept eindrapport
0.2	7 november 2014	Twee concept eindrapport met verwerking opmerkingen van de opdrachtgever

Inhoud

1	Inleiding	7
2	Werkwijze en uitgangspunten	9
3	Lasteneffecten van het wijzigingsbesluit	11
3.1	Wijzigingen van de verplichtingen	11
4	Samenvatting van de lasteneffecten	19
4.1	Eenmalige lasten	19
4.2	Structurele lasten	19

1 Inleiding

Het ministerie van BZK is voornemens een aantal wijzigingen door te voeren in het Bouwbesluit 2012. Deze aanpassingen betreffen onder andere het dereguleren van woonfuncties voor zorg, logiesgebouwen, particulier eigendom en studentenwoningen. Door deze aanpassingen wordt het niet meer verplicht om bepaalde voorzieningen in deze gebouwen aan te brengen. Dit geeft een vermindering van de regeldruk van de regelgeving. Daarnaast worden ook aanpassingen gedaan die (kunnen) leiden tot hogere regeldruk. Dit betreft met name de aanscherping van de eisen aan de toegankelijkheid van gebouwen, de hulpverlening bij brand¹ en de aanwezigheid van CO₂-meters in nieuwe en te verbouwen schoolgebouwen.

Voor alle wijzigingen van wet- en regelgeving moet inzichtelijk worden gemaakt welke effecten dit heeft op de regeldruk voor bedrijven, burgers en de overheid zelf. Deze effecten moeten zoveel mogelijk kwantitatief worden beschreven in de toelichting bij deze wijzigingen.

Om inzicht te krijgen in de lasteneffecten van de voorgenomen wijzigingen heeft de directie Woningbouw van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) SIRA Consulting gevraagd het project 'Effectmeting wijzigingen bouwregelgeving' uit te voeren. In dit project zijn de effecten bepaald van de voorgenomen wijzigingen op de administratieve lasten (AL) en nalevingskosten (NK) voor burgers en bedrijven en de bestuurlijke lasten (BL) voor de overheid. Een deel van de effecten is reeds eerder berekend. De resultaten van deze berekeningen zijn meegenomen in dit rapport. Hiermee is een totaalbeeld van de lasteneffecten verkregen.

¹ Het opnemen van deze verplichtingen in het Bouwbesluit is een resultaat van het niet doorgaan van de AMvB Basishulpverlening.

2 Werkwijze en uitgangspunten

Het project is uitgevoerd in vier stappen, die in de onderstaande alinea's zijn toegelicht. Hierbij is ook beschreven welke uitgangspunten zijn gebruikt voor het uitvoeren van het onderzoek.

Stap 1. Identificeren lasteneffecten

Tijdens de eerste stap van het project zijn de verschillende wijzigingen van de wet- en regelgeving doorgenomen. De mogelijke effecten zijn kwalitatief beschreven en verwerkt in een eerste opzet van het SKM. Hiervoor is gebruik gemaakt van de conceptversie van het wijzigingsbesluit van 15 september 2014. Bij deze beschrijving is rekening gehouden met eenmalige (initiële) lasteneffecten en de structurele lasteneffecten die periodiek terugkerende lasten veroorzaken.

Bij de inventarisatie en de kwantificering van de lasteneffecten is gebruik gemaakt van de hiervoor geldende landelijke methodieken:

- ▣ AL Bedrijven: 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, 2008.
- ▣ AL Burgers: 'Standaardkostenmodel administratieve lastendruk burger', Ministerie van BZK, 2005.
- ▣ NK Bedrijven en burgers: 'Meetmethodiek Nalevingskosten', EIM, 2008.

Voor het meten van bestuurlijke lasten (BL) is geen landelijk gehanteerde methodiek beschikbaar. Voor het bepalen van de BL van overheden wordt daarom aangesloten bij de methodiek voor het meten van de AL. Dit sluit aan bij eerdere onderzoeken naar BL die door SIRA Consulting zijn uitgevoerd.

Stap 2. Uitvoeren bureauonderzoek

In deze stap is een eerste berekening gemaakt van de verschillende lasteneffecten. Hiertoe is het SKM gevuld met behulp van gegevens die beschikbaar zijn door bureauonderzoek. Dit betreft gegevens uit eerdere onderzoeken en uit openbare bronnen zoals het CBS. Het is noodzakelijk geweest om aannames te maken bij de berekeningen en niet alle effecten konden worden gekwantificeerd. Indien dit het geval is, zijn de effecten wel kwalitatief beschreven om de mogelijke lasteneffecten zo duidelijk mogelijk te maken.

De reeds gekwantificeerde effecten zijn niet opnieuw onderzocht. Wel zijn de uitkomsten van de berekeningen opgenomen in dit rapport.

De resultaten van deze stap zijn samengevat in de eerste conceptversie van het eindrapport waarin voor elk van de wijzigingen apart de kwantitatieve en kwalitatieve lasteneffecten worden gepresenteerd. Bij deze lasteneffecten is verder onderscheid gemaakt in de eenmalige en structurele lasteneffecten. Het conceptrapport is vervolgens met de opdrachtgever besproken. Hierbij is specifiek aandacht besteed aan:

- ▣ De opbouw van het rapport.
- ▣ De eventueel nog missende gegevens en hoe deze aan te vullen.

Stap 3. Nadere afstemming van de resultaten

Op basis van de bespreking met de opdrachtgever in stap 2, is bepaald welke verdere afstemming nodig is om de gebruikte gegevens en de gehanteerde aannames te verifiëren en eventueel aan te vullen. De resultaten uit de gesprekken worden verwerkt in het SKM en in het rapport.

Stap 4. Consolidatie en eindrapport

In deze laatste stap zijn de eindresultaten definitief gemaakt en verwerkt in een eindrapportage. In dit rapport zijn ook de lasteneffecten opgenomen die zijn berekend in eerdere onderzoeken. Dit levert een integraal conceptrapport op van alle lasteneffecten. Dit rapport is met de opdrachtgever besproken. Hierna zijn alle eindproducten met de opdrachtgever vastgesteld en overgedragen.

3 Lasteneffecten van het wijzigingsbesluit

3.1 Wijzigingen van de verplichtingen

De aanpassingen die voort komen uit het wijzigingsbesluit van het huidige Bouwbesluit 2012 worden in de onderstaande paragrafen besproken. Hierbij is ook aangegeven of deze wijzigingen effect hebben op de AL en NK voor bedrijven en burgers en de BL voor gemeenten.

1. Artikel 1.12a Uitzonderingen woonfunctie voor particulier eigendom

Dit nieuwe artikel geeft uitzonderingen op de voorschriften voor het (ver)bouwen van een woonfunctie voor particulier eigendom. Hiertoe wordt in artikel 1.1 ook de definitie van een woonfunctie voor particulier eigendom toegevoegd².

Door deze wijziging wordt het voor een particulier eenvoudiger om bouwactiviteiten te ontwikkelen. Gedachte bij het schrappen c.q. verlagen van deze voorschriften is dat bij particulier eigendom er een direct eigen belang is bij het kwaliteitsniveau dat wordt gebouwd en dat de burger die bouwt of verbouwt in de positie is om zelf een bepaald kwaliteitsniveau te kiezen. Het voorschrijven een minimaal kwaliteitsniveau door de overheid is hierbij dan niet of minder nodig. Dit in tegenstelling tot zogenaamde projectbouw, waarbij de consument wel bescherming nodig heeft om er voor te zorgen dat een projectontwikkelaar een bepaalde kwaliteit levert.

De aanpassingen zijn beperkt tot voorschriften die geen grote rol hebben op de veiligheid en gezondheid van een woning. De volgende afdelingen en artikelen zijn niet meer van toepassing:

- ▣ afdeling 4.3 Badruimte
- ▣ afdeling 4.4 Bereikbaarheid/Toegankelijkheid
- ▣ afdeling 4.5 Buitenberging
- ▣ afdeling 4.6 Buitenruimte
- ▣ artikel 6.10 Aansluiting distributienet voor elektriciteit, gas en water.

Daarnaast zijn er enkele afdelingen waarvoor alleen de eisen voor bestaande bouw gelden. Dit betekent dat bij nieuwbouw van een woonfunctie voor particulier eigendom men niet meer hoeft te voldoen aan de betreffende nieuwbouwvoorschriften. Verder hoeft men bij verbouw van een woonfunctie voor particulier eigendom niet meer te voldoen aan de betreffende verbouwvoorschriften. Het betreft de afdelingen:

- ▣ afdeling 2.3 Afscheiding vloer, trap, hellingbaan
- ▣ afdeling 2.4 Overbruggen hoogteverschillen
- ▣ afdeling 2.5 Trap Nieuwbouw
- ▣ afdeling 2.6 Hellingbaan Nieuwbouw
- ▣ afdeling 3.11 Daglicht
- ▣ afdeling 4.1 Verblijfsgebied/ruimte Nieuwbouw
- ▣ afdeling 4.2 Toilet Nieuwbouw
- ▣ afdeling 4.7 Opstelplaatsen

² De woonfunctie voor particulier eigendom is gedefinieerd als een woonfunctie die wordt gebouwd in particulier opdrachtgeverschap bedoeld in artikel 1.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening of die door de eigenaar wordt bewoond. Bij particulier opdrachtgeverschap als bedoeld in dat besluit gaat het om een burger of een groep van burgers die zonder winstoogmerk ten minste de economische eigendom verkrijgt en de volledige zeggenschap heeft over en de verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond het ontwerp en de bouw van de eigen woning. Voorbeelden hiervan zijn kavelbouw en een groep burgers die een kantoorpand verbouwd tot woningen om zelf in te gaan wonen.

Deze wijzigingen zorgen ervoor dat bij nieuw- en verbouw in situaties van particulier opdrachtgeverschap minder voorzieningen verplicht moeten worden aangebracht. Dit geeft met name flexibiliteit voor de burger om de gewenste woning te realiseren. De economische effecten hiervan zijn geen onderdeel van deze effectmeting. Wel kunnen de nalevingskosten voor burgers in deze situaties dalen omdat zij minder voorzieningen moeten aanbrengen.

Ten aanzien van de administratieve lasten voor burgers en de bestuurlijke lasten van de overheid is een reductie mogelijk. Het niet hoeven aanbrengen van de genoemde voorzieningen kan de gevraagde bewijslast bij de vergunningaanvraag en mogelijk toezicht beperken. Daarnaast daalt het aantal voorschriften waarop de gemeente de aanvraag en de bouw dient te beoordelen. De specifieke onderdelen die tot deze reductie leiden, zijn echter maar een klein deel van de totale aanvraag waardoor de reductie ook beperkt is. Verder betreft het onderwerpen waarvan de bewijslast beperkt blijft tot informatie op bouwtekeningen. Omdat er hoe dan ook bouwtekeningen moeten worden gemaakt, is er nauwelijks reductie van de AL te verwachten. Voor de bestuurlijke lasten geldt in het verlengde hiervan hetzelfde. De reductie van de AL voor burgers wordt geschat op € 15.000 per jaar en de BL voor gemeenten op € 50.000 per jaar.

Voor het berekenen van de lastenreductie wordt uitgegaan van het aantal van 5.700 bouwvergunningen³ die worden aangevraagd door of namens burgers. Het is niet duidelijk in hoeverre deze vergunningen specifiek voor nieuwbouw of verbouwactiviteiten zijn en welk deel specifiek valt onder particulier eigendom. Ook de mogelijke lastenreductie is variabel. Niet alleen omdat de eisen tussen nieuwbouw en verbouw variëren, maar ook omdat de kosten voor de voorzieningen per woning variëren.

Aangenomen wordt dat circa 10% van de vergunningen van burgers vallen onder nieuwbouw onder particulier opdrachtgeverschap. Geschat wordt dat per nieuwbouwsituatie de mogelijke reductie tussen de € 10.000 en de € 20.000 ligt⁴. De potentiële lastenreductie van de nalevingskosten ligt hiermee tussen € 5,7 en de € 11,4 miljoen per jaar.

Voor verbouw van particulier eigendom is een kwantificering van de effecten niet mogelijk omdat de kosten per situatie sterk kunnen variëren. De mogelijke reductie van de nalevingskosten is namelijk het verschil tussen het rechtens verkregen niveau en het niveau van de bestaande bouw. Dit is voor elke woning anders. Daarnaast is er veel verschil tussen de aard en omvang van de mogelijke verbouwingen.

De merkbaarheid van deze reductie is in de meeste gevallen beperkt. Ondanks dat het niet verplicht is, zullen burgers in de meeste gevallen veel van de voorzieningen in meer of mindere mate wel (laten) aanbrengen.

2. Artikel 2.5a Tijdelijke bouw

Door een aanpassing van artikel 5.16 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is de maximale instandhoudingsperiode van een tijdelijk bouwwerk nu 15 jaar geworden. Voorheen was sprake van 5 jaar, waarbij voor niet woningen deze termijn steeds iedere vijf jaar kon worden verlengd. Door het toevoegen van dit artikel 2.5a aan het Bouwbesluit 2012 worden ook de inhoudelijke eisen aan de constructieve veiligheid van tijdelijke bouwwerken aangescherpt. Bij een langere levensduur, hoort een hogere

³ 'Nadere berekening AL Bouwvergunningvrij bouwen / Besluit omgevingsrecht', SIRA Consulting, juli 2009. Dit betreft het aantal bouwvergunningen aangevraagd namens of door burgers volgens de systematiek van de reguliere bouwvergunning. Gecorrigeerd voor het deel wat inmiddels bouwvergunningvrij is geworden. De groep van voormalige lichte bouwactiviteiten zijn hierdoor niet meegenomen in dit aantal. Door de economische situatie is het aantal bouwvergunningen gedaald. Voor het bepalen van de lasteffecten dient echter uit te worden gegaan van de aantallen gebaseerd op de nulmeting van de AL van 2007.

⁴ Deze schatting is gebaseerd op diverse andere onderzoeken en gegevens van bouwbedrijven waarin de kosten van dergelijke voorzieningen zijn aangegeven. Ook hier betrof het vaak bandbreedtes of schattingen.

veiligheid. Het nieuwe artikel 2.5a regelt dat een tijdelijk bouwwerk voor 15 jaar een hogere constructieve veiligheid moet hebben dan een tijdelijk bouwwerk voor 5 jaar.

In artikel 2.5a wordt de ontwerplevensduur van 5 jaar of 15 jaar bedoeld als in NEN-EN 1990. In combinatie met de NEN-EN 1990 is de wijziging als volgt ten opzichte van huidige BB2012:

▣ Tijdelijke woningen

Voor tijdelijke woningen moet altijd worden gerekend met een ontwerplevensduur van 15 jaar. Dit betekent dat men ten opzichte van het huidige Bouwbesluit 2012 de draagconstructie van de woning moet berekenen met circa 15% zwaardere belastingen. Dit resulteert in circa 15% meer constructiemateriaal.

Het aantal toepassingen van tijdelijke woningen die langere tijd staan⁵, is divers. Het betreft bijvoorbeeld aanleunwoningen van bejaarden en gehandicapte kinderen maar ook woningen voor studenten, asielzoekers en arbeidsmigranten. Het is niet bekend hoeveel nieuwe situaties dit per jaar betreft. Naar verwachting blijft dit echter beperkt tot enkele tientallen per jaar.

- ▣ Op basis van navraag bij bedrijven blijkt dat de constructies die voor deze situaties worden gebruikt, reeds aan de nieuwe constructie-eisen voldoen. Ook als de constructies korter staan dan 5 jaar worden deze daarna weer op een andere locatie hergebruikt. Het is daarom al noodzakelijk dat zij aan de eisen in de NEN-EN 1990 voldoen. Verder betekent de wijziging dat rekening moet worden gehouden met buitengewone belastingen door gasexplosies en aanrijdingen door voertuigen. Dit is echter alleen van toepassing bij woningen met meerdere bouwlagen. Verder moet in de woning sprake zijn van een gasinstallatie respectievelijk moet een aanrijding door voertuig in redelijkheid plaats kunnen vinden. Tijdelijke bouw wordt verder veelal uitgevoerd in staalskeletbouw, dat van zichzelf al redelijk bestand is tegen deze bijzondere belastingen. Tijdelijke gebouwen anders als woningen

Hierbij moet of worden gerekend met een ontwerplevensduur van 5 jaar of van 15 jaar. Dit is afhankelijk van de instandhoudingstermijn uit de omgevingsvergunning. Voor beide levensduren moet echter worden gerekend met belastingen die gelden voor een periode van 15 jaar. Dit is echter ook al zo voor onder het huidige Bouwbesluit 2012, waardoor er geen sprake is van een lastenverzwaring.

De buitengewone belastingen gelden alleen voor een ontwerplevensduur van 15 jaar. Verder zijn overwegingen die bij woningen zijn genoemd hier ook van toepassing. Dit betekent dat dit slechts bij een klein deel van tijdelijke gebouwen leidt tot een toename van de NK. Er zijn geen cijfers bekend over de relevante aantallen, waardoor een kwantificering niet mogelijk is. De verwachting is echter dat door het aantal beperkt zal zijn en daarmee ook de totale extra NK beperkt blijven. Ook hiervoor geldt dat deze constructies in de praktijk ook vaker worden gebruikt waardoor deze naar verwachting al voldoen aan de eisen voor gebruik van 15 jaar zoals beschreven in de NEN-EN 1990.

De theoretische toename van de regeldruk, in de vorm van NK voor bedrijven, door de zwaardere eisen in het Bouwbesluit 2012 en de aanpassing van het Bor maakt het wel mogelijk dat de tijdelijke bouwwerken langer kunnen worden geëxploiteerd of worden afgeschreven. Dit geeft economische voordelen voor de betrokken bedrijven.

3. Artikel 2.5b Aardbevingen

Dit artikel is toegevoegd om bij ministeriële regeling nadere voorschriften te kunnen stellen ten aanzien van aardbevingen als mogelijk gevolg van de gaswinning in de provincie Groningen. In de Regeling Bouwbesluit zal dan naar een Nederlandse praktijkrichtlijn (NPR) worden verwezen.

⁵ In tegenstelling tot woningen die kort, hoogstens enkele jaren, nodig zijn. Bijvoorbeeld bij de nieuw- of verbouw van een woning of voor mantelzorg.

In het Bouwbesluit 2012 zelf zijn geen voorschriften opgenomen die leiden tot een verandering van de regeldruk. Bij het aanpassen van de Regeling Bouwbesluit, zal in de toelichting moete worden opgenomen of hierdoor hogere of lagere AL, BL of NK worden veroorzaakt.

4. Artikel 2.70 lid 2

Lid 2 is nieuw toegevoegd aan dit artikel om in de praktijk gangbare kunststof kozijnen van ramen en deuren te kunnen toestaan. Met dit nieuwe lid is een onbedoelde verzwaring ten opzichte van het Bouwbesluit 2003 gecorrigeerd. Kunststof kozijnen konden namelijk wel voldoen aan het vergelijkbare voorschrift uit het Bouwbesluit 2003 dat was gebaseerd op de Nederlandse bepalingsmethode van de rookdichtheid, maar niet aan de in artikel 2.67 van het Bouwbesluit 2012 geëiste rookklasse S2 die is gebaseerd op de Europese bepalingsmethode.

Het betreft in deze een correctie van een onbedoelde situatie waaraan in de praktijk geen invulling is gegeven. Deze wijziging heeft dan ook geen effect op de regeldruk van bedrijven, burgers en overheden.

5. Woonfunctie voor studenten

Om het realiseren van studentenhuysvesting⁶ te vereenvoudigen is een aantal wijzigingen in het Bouwbesluit doorgevoerd. Het betreft:

- Artikel 3.17. Hieraan is een achtste lid toegevoegd. Hierdoor hoeft een woonruimte voor studenten niet te voldoen aan de eisen met betrekking tot het karakteristieke lucht-geluidniveauverschil voor de geluidsoverdracht (eerste en tweede lid) en het gewogen contact-geluidniveau voor de geluidsoverdracht (derde en vierde lid).
- Artikel 4.2. Hieraan is een tweede lid toegevoegd. Een vloeroppervlakte van ten minste 15 m² aan niet-gemeenschappelijk verblijfsgebied volstaat in plaats van de geldende 18 m².
- Artikel 4.31 is niet meer toepassing voor woonfunctie voor studenten. Wel geldt nog de functionele eis artikel 4.30. Hierdoor moet er wel een fietsenberging zijn, maar geen bepaalde hoeveelheid m² berging. Dit kost uiteindelijk minder m² (zeker bij grotere complexen).
- Artikel 4.34 is aangepast waardoor het voor woonruimte voor studenten niet meer verplicht is om een buitenruimte te hebben.

Door deze aanpassingen kunnen mogelijk meer studentenwoningen wordt gerealiseerd. Deze economische effecten zijn echter geen onderdeel van deze effectmeting. De wijzigingen leiden primair niet tot een significante wijziging van de AL voor bedrijven en de BL voor de overheid. Wel dalen de nalevingskosten per studentenwoning doordat minder voorzieningen verplicht worden. Deze daling van de NK voor de bedrijven komt vooruit de niet meer verplichte buitenruimte en minder zware eisen voor geluidsoverdracht. Dit kan de NK per woning circa € 1.500 reduceren. De verkleining van de verplichte oppervlakte voor de verblijfsruimte en de berging hebben als voornaamste effect dat op de beschikbare ruimte meer studentenwoningen worden gerealiseerd. De NK per studentenwoning dalen hierdoor wel, maar de NK voor een totaal project veranderen hierdoor niet. Dit wordt dan ook niet als reductie van de regeldruk meegenomen.

Jaarlijks worden circa 4.000 studentenwoningen opgeleverd. De totale reductie van de NK komt hiermee op ongeveer € 6.000.000 per jaar. Het aantal gerealiseerde studentenwoningen wordt op dit moment gestimuleerd door het actieplan studentenhuysvesting. Door dit plan moeten in de periode 2011-2016 16.000 studentenwoningen zijn gerealiseerd. Het is onduidelijk wat er na deze periode met de aantallen te realiseren studentenwoningen gebeurt. De verwachting, mede ingegeven door het dalend aantal studenten, is dat dit aantal en daarmee de te realiseren reductie, zal dalen.

⁶ Ook artikel 1.1 is aangepast door de definitie van woonruimte voor studenten op te nemen.

6. Woonfunctie voor zorg

De woonfunctie voor zorg is niet nieuw in het Bouwbesluit 2012 maar de voorschriften voor deze doelgroep worden wel aangepast. De volgende afdelingen zijn niet meer van toepassing op een woonfunctie voor zorg:

- ▣ Artikel 4.31 is niet meer toepassing voor woonfunctie voor zorg. Wel geldt nog de functionele eis artikel 4.30. Hierdoor moet een fietsenberging ook toegankelijk zijn voor scootmobielen.
- ▣ Artikel 4.34 is aangepast waardoor het voor woonruimte voor zorg niet meer verplicht is om een buitenruimte te hebben.
- ▣ Afdeling 4.7 wordt aangepast waardoor het voor woonfuncties voor zorg niet meer verplicht is om een opstelplaats te hebben voor een aanrecht en/of kooktoestel.

De wijziging van artikel 4.34 en afdeling 4.7 kunnen leiden tot een vermindering van de nalevingskosten terwijl de aanpassing van 4.31 juist tot hogere kosten zal leiden. Voor alle aanpassingen geldt dat de uiteindelijke toename of afname van de kosten sterk afhankelijk is van de situatie. Het is daarmee ook moeilijk te bepalen of deze wijziging leidt tot een toename of afname van de NK voor bedrijven die deze woningen realiseren. Daarnaast zal dit ook in de procedures rond de vergunningverlening netto niet direct leiden tot meer of minder werk en dus ook geen effect hebben op de AL voor bedrijven en de BL voor de overheid.

7. Artikel 4.24 Aanwezigheid toegankelijkheidssector

Door aanpassingen in lid 4 van artikel 4.24 worden de eisen aan de toegankelijkheidseisen aangescherpt voor gebouwen met een bijeenkomstfunctie, gezondheidszorgfunctie en winkelfunctie. Publiekstoegankelijke ruimten worden al als een toegankelijkheidssector gezien indien deze een oppervlakte heeft van 250 m² in plaats van 400 m² nu. Verder moet vervolgens dan 80% van de gebruiksoppervlakte in een toegankelijkheidssector liggen in plaats van de huidige 40%. Omdat bij een bijeenkomstfunctie voor het aanschouwen van sport, film, muziek of theater sprake kan zijn van een schuine oplopende of trapvormige vloer, geeft het nieuwe lid 5 hiervoor een uitzondering van deze 80% en mag hierbij volstaan met 40%.

Door deze aanscherping moet bij nieuw te bouwen gebouwen meer ruimten toegankelijk zijn voor personen met een fysieke functiebeperking. Dit geeft extra nalevingskosten voor de bedrijven die deze gebouwen bouwen. In een eerder onderzoek van RIGO naar de effecten van de eisen voor nieuwbouw in het Bouwbesluit⁷ zijn de kosten hiervoor geschat tussen de €70 en de € 280 miljoen voor de periode tussen 2014 en 2040. Oftewel een gemiddelde jaarlijkse nalevingskost tussen de € 2,7 en de € 10,8 miljoen. Deze kosten zijn echter berekend op basis van een eerdere versie van de voorgestelde wijziging. Ten opzichte van die berekening is nu gebruik gemaakt van een vergroting van de toegankelijkheidssector. Hierdoor kunnen de kosten lager uitvallen. Het is echter niet bekend of dit inderdaad zo is en zo ja hoeveel minder. De weergegeven kosten zijn daarom gebruikt in dit rapport.

In het genoemde onderzoek is ook aangegeven dat betere bereikbaarheid ook leidt tot baten voor de betreffende ondernemingen. Dit valt echter buiten de scope van de bepaling van de lasteneffecten.

Het nieuwe lid 6 bepaald dat 1 op de 20 logiesverblijven toegankelijk moeten zijn. Dit is een verlichting van de huidige voorschriften die aangaven dat 40% van de logiesfuncties in de toegankelijkheidssector moeten liggen. In het eerder uitgevoerde onderzoek van RIGO wordt gesteld dat het aantal toegankelijke kamers kan worden gereduceerd van 40% naar ongeveer 10%, dan kunnen 750 tot 900 kamers meer in de uniforme standaard worden gemaakt. Dit geeft voor de betrokken bedrijven een mogelijke besparing van de nalevingskosten van € 2,3 tot € 2,7 miljoen per jaar.

⁷ 'Toegankelijk, bezoekbaar, aanpasbaar', RIGO, december 2013.

Op basis van de wijzigingen in dit artikel wordt geen significant effect verwacht op de AL voor bedrijven en de BL van de overheid. De aanpassing van de inhoudelijke eisen leiden naar verwachting niet tot kortere of langere tijdsbestedingen ten aanzien van vergunningverlening en toezicht.

8. Artikel 4.26 Bereikbaarheid toegankelijkheidssector

De toevoeging van een nieuw lid 2 in artikel 4.26 regelt dat ten minste één van toegangen van een toegankelijkheidssector de hoofdingang is bij een bijeenkomstfunctie, gezondheidszorgfunctie of winkelfunctie. Dit voorschrift voorkomt dat wordt volstaan met een toegang achteraf bijvoorbeeld in combinatie met een magazijntoegang. De gevolgen van deze aanpassing zijn meegenomen in de berekening bij artikel 4.24.

9. Artikel 6.18 Terreinindeling

Het vierde lid van dit artikel vervalt omdat het stellen van specifieke producteisen overbodig is in relatie tot de andere verplichtingen. In de praktijk levert dit geen verandering op van de regeldruk voor burgers, bedrijven en overheden.

10. Artikel 6.24 Vluchtroute aanduiding

In dit artikel wordt de huidige verwijzing naar NEN 6088 vervangen door NEN 3011 voor een te bouwen bouwwerk. Voor bestaande bouw blijft de huidige verwijzing gelden. Deze wijziging is nodig om de regelgeving af te stemmen op de Europese regelgeving.

Door deze wijziging moeten andere symbolen worden gebruikt voor het aanduiden van vluchtroutes. Het is niet aannemelijk dat deze andere symbolen duurder of goedkoper zijn dan de huidige. Een verandering van de NK voor bedrijven is hiermee dan ook niet te verwachten. Ook op de vergunning-procedures en toezicht heeft deze wijziging geen effect waardoor ook de AL voor bedrijven en de BL voor de overheid niet veranderen.

11. Artikel 7.8 Opslag in stookruimte

Door de vervanging van het woord ruimte door technische ruimte wordt dit artikel nader gespecificeerd. Hierdoor wordt de reikwijdte van het artikel versmald en zou de regeldruk dalen. In de praktijk zijn deze eisen al voornamelijk op deze manier toegepast waardoor bedrijven en burgers geen verandering van de regeldruk hebben.

12. Artikel 7.11a Hulp bij ontruiming bij brand

In dit nieuwe artikel wordt geregeld dat in gebouwen voldoende personen aanwezig zijn om de aanwezigen te ontruimen bij brand en dat bij de ontruiming rekening wordt gehouden met de ontruiming van andere aanwezigen dan het personeel. Deze verplichting geldt voor bouwwerken:

- ▣ Met een gebruiksfunctie met een brandmeldinstallatie als bedoeld in artikel 6.20.
- ▣ Met een vergunning voor brandveilig gebruik.
- ▣ Waarvoor een gebruiksmelding als bedoeld in artikel 1.18 is gedaan.

Bouwwerken met een woonfunctie voor zorg op afspraak en op afspraak zijn uitgesloten van deze verplichting.

De verwachting is dat deze verplichting in de praktijk niet leidt tot aanvullende AL voor bedrijven. In de huidige Arbowet is de hulpverlening bij brand voor bedrijven geregeld voor wat betreft hun eigen werknemers. Nieuw is de eis om ook de aanwezige niet-werknemers te ontruimen. In de praktijk worden in gebouwen waar veel andere aanwezigen buiten de werknemers zijn, hier al rekening mee gehouden en zijn dus ook geen extra handelingen noodzakelijk. Het betreft hier echter wel een verplichting die veel vrijheid geeft aan de ondernemers om hieraan invulling te geven. Dit betekent ook dat er veel ruimte is om deze invulling aan te laten sluiten bij de bedrijfspraktijk en zo onnodige las-

ten te voorkomen. Een aandachtspunt hierbij is wel dat er via de uitvoering van de regelgeving geen aanvullende verplichtingen wordt opgelegd of onnodige strikte interacties worden opgelegd. Hierdoor kunnen alsnog extra lasten ontstaan.

Voor bouwwerken die binnen de reikwijdte van dit artikel vallen, maar de gebruikers geen bedrijven zijn, kunnen wel aanvullende eisen gaan gelden. Dit betreft bijvoorbeeld de gebouwen van (sport)verenigingen en religieuze instellingen. Doordat in veel van deze gebouwen regelmatig meer dan 50 mensen tegelijk aanwezig zijn⁸, dienen zij te voldoen aan deze verplichting.

Een deel van deze doelgroep valt echter wel onder de Arbowet en dient al een RI&E te bezitten waarmee net als bij bedrijven wordt aangenomen dat al rekening wordt gehouden met de ontruiming van andere aanwezigen. Vooral omdat deze vaak de grootste groep personen betreft in een dergelijk gebouw. Voorbeelden hiervan zijn grote (sport)verenigingen die eigen personeel in dienst hebben en kleine (sport)verenigingen die gebruik maken van gebouwen met een bijeenkomstfunctie die direct worden beheerd door de gemeente, zoals sporthallen en buurthuizen.

Voor de overige groep, religieuze instellingen en (sport)verenigingen met een gebouw in eigen beheer⁹ en alleen vrijwilligers, geldt alleen nog de verplichting om voldoende personen aanwezig te hebben om een eventuele evacuatie voldoende snel te laten verlopen. Op basis van het onderzoek naar de gevolgen van de destijds voorgenomen AMvB Basishulpverlening¹⁰ blijkt dat de gebruikers al goed bekend zijn met deze gebouwen en de organisaties meerdere vaste vrijwilligers hebben die een evacuatie kunnen begeleiden. Het is op basis van de regelgeving niet verplicht dat deze personen hiervoor een cursus hebben gevolgd. Om te kunnen blijven voldoen aan de verplichting dienen deze organisaties bij wisselingen in de groep van vaste vrijwilligers de nieuwe personen wel te wijzen op de verantwoordelijkheden. Naar verwachting kost dit de 6.500 religieuze instellingen¹¹ en de naar schatting 10.000 (sport)verenigingen¹² per jaar maximaal één uur. Dit betekent een stijging van de structurele AL van burgers van € 247.500 per jaar¹³.

Voor de bestuurlijke lasten geldt dat deze voortkomen uit het toezicht op de naleving van deze verplichting. Omdat voor bedrijven deze verplichting in de praktijk al wordt ingevuld, en ook al wordt meegenomen bij inspecties, worden hiervoor geen aanvullende toezichtacties verwacht. Voor het toezicht op de doelgroepen burgers die wel met aanvullende verplichtingen te maken krijgen, zijn de lasteneffecten afhankelijk van de wijze waarop het toezicht wordt ingeregeld. De brandweer controleert deze gebouwen al wel periodiek en de verwachting is dat de aanvullende verplichting zonder significante extra tijdsbesteding kan worden meegenomen in deze inspecties.

⁸ En daardoor verplicht een gebruiksmelding moeten doen.

⁹ Het eigendom van het bouwwerk kan nog altijd elders liggen, bijvoorbeeld de gemeente, maar de vereniging is als huurder of gebruiker van het pand op dit punt verantwoordelijk.

¹⁰ 'Lastenonderzoek AMvB basishulpverlening', SIRA Consulting, december 2011.

¹¹ Het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) schat dat in Nederland ongeveer 6.000 kerkgebouwen in gebruik zijn. Daarnaast zijn in Nederland ongeveer 450 moskeeën in gebruik (De website van de Islamitische Vereniging Taâluf geeft een lijst van moskeeën in Nederland. Daarnaast vermeldt het AD dat Nederland circa 450 moskeeën kent: <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Binnenland/article/detail/1888908/2011/02/07/Moskeeën-in-Nederland-duperen-donateur.dhtml>). Samen zijn dat ongeveer 6.500 religieuze gebouwen.

¹² Op de website van de Rijksoverheid over sport is terug te vinden dat in Nederland ongeveer 27.000 (sport)verenigingen zijn aangesloten bij NOC*NSF (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/sport/vraag-en-antwoord/hoe-vind-ik-een-sportvereniging.html>). Sportverenigingen behoren tot de belangrijkste doelgroep van (georganiseerde) vrijwilligers, omdat bij sportverenigingen op regelmatige basis grotere groepen mensen bij elkaar komen. Zoals aangegeven, zal belangrijk deel van deze verenigingen reeds voldoen aan de verplichtingen. Daarnaast valt ook deel van de andere verenigingen onder de verplichting. De omvang van de doelgroep die nog aanvullende werkzaamheden nodig heeft, wordt hiermee geschat op 10.000.

¹³ 1 uur maal € 15 (standaard uurtarief burger) maal 16.500 organisaties.

13. Artikel 7.23 Kooldioxidemeters

Door de toevoeging van een nieuw artikel wordt de aanwezigheid van een CO₂-meter in nieuwe en te verbouwen schoolgebouwen verplicht. Dit betreft alleen de schoolgebouwen voor primair onderwijs. Deze aanvullende verplichting is een invulling van een toezegging aan de Tweede kamer¹⁴. De specifieke eisen aan de CO₂-meters worden opgenomen in de Ministeriële regeling.

De kosten voor een dergelijke CO₂-meter bedragen circa € 130¹⁵. Per school wordt aangenomen dat een schoolgebouw minimaal 8,6 klaslokalen¹⁶ heeft waarvoor een meter nodig is. Per jaar worden circa 70 schoolgebouwen nieuw gebouwd¹⁷ en circa 140 schoolgebouwen zodanig verbouwd of gerenoveerd¹⁸ dat zij CO₂-meters moeten aanbrengen. Hierdoor bedragen de totale kosten circa € 234.780 per jaar. Omdat scholen binnen de methodieken voor het meten van regeldruk onder de overheid vallen, wordt deze toename gerekend tot de bestuurlijke lasten van de overheid.

14. Bijlage I Automatische doormelding

Door de aanpassing van deze bijlage is het niet meer noodzakelijk dat voor de categorie 'andere gezondheidsfunctie met de hoogste vloer 20 meter boven het meetniveau' een automatische doormelding plaatsvindt van de brandbeveiliging. Voor deze gebouwen levert dit een reductie op van de administratieve lasten van circa € 1.500 per jaar. Het is niet bekend hoeveel gebouwen dit betreft. Deze maatregel treft gebouwen met een gezondheidsfunctie, maar zonder de mogelijkheid voor patiënten om te overnachten. Voorbeelden hiervan zijn grote gezondheidscentra en medische praktijken. Op basis van de cijfers van het CBS wordt het aantal gebouwen waarvoor dit geldt geschat op circa 200. De AL-reductie voor bedrijven komt hiermee op ongeveer € 300.000 per jaar.

¹⁴ Het betreft hier de brief van 28 augustus 2013 aan de Tweede Kamer (TK 2012- 2013, 32 757, nr. 77) waarin de minister voor Wonen en Rijksdienst heeft geschreven dat ter uitvoering van de motie Lucassen c.s. (Kamerstuk 32 757, nr. 24) er in aanvulling op de vigerende ventilatievoorschriften voor scholen een aanvullende verplichting in het Bouwbesluit 2012 komt voor de aanwezigheid van een CO₂-meter in verblijfsruimten van nieuw te bouwen en te verbouwen scholen voor het primair onderwijs.

¹⁵ Scholen kunnen voor deze prijs CO₂-meters die voldoen aan de eisen in de ministeriële regeling, verkrijgen via de GGD. Indien zij niet via de GGD vergelijkbare CO₂-meters bestellen dan bedragen de kosten circa € 200 per meter. In dit geval bedragen de totale jaarlijkse nalevingskosten circa € 361.200.

¹⁶ In Nederland zijn er 1,53 miljoen leerlingen in het primair onderwijs (CBS, 2013) verdeeld over 7.741 schoolgebouwen (Brief van de Algemene Rekenkamer 'Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen', 12 december 2013). Dit betekent een gemiddeld aantal van 219 leerlingen per schoolgebouw. De gemiddelde klasgrootte van 23,3 leerlingen per klas (Brief van CentERdata, 'validatie groepsgrootteberekening 2013', 13 november 2013) geeft een minimum van 8,6 klaslokalen per gebouw.

¹⁷ Sinds 1997 zijn in het primair onderwijs gemiddeld 103 schoolgebouwen per jaar nieuw gebouwd. Dit aantal is echter in 2010 en 2011 gedaald naar circa 70 en ook het aantal vergunningaanvragen voor nieuwbouw van schoolgebouwen daalt. Voor deze berekening is daarom het aantal van 70 aangehouden. Brief van de Algemene Rekenkamer 'Aandachtspunten overheveling buitenonderhoud en aanpassing schoolgebouwen', 12 december 2013).

¹⁸ Het is niet bekend hoeveel schoolgebouwen er jaarlijks zodanig wordt verbouwd zodat zij moeten voldoen aan de nieuwe verplichting. In 2013 zijn 239 vergunningen afgegeven voor het verbouwen van scholen (CBS). Op basis van gegevens van het CBS wordt aangenomen dat van het totaal aantal schoolgebouwen 60% bestemd is voor primair onderwijs. Aangenomen wordt dat deze verhouding ook voor het aantal vergunningen geldt. Dit geeft 140 vergunningen per jaar voor het verbouwen van schoolgebouwen in het primair onderwijs.

4 Samenvatting van de lasteneffecten

De onderstaande tabel vat de verschillende lasteneffecten van het Wijzigingsbesluit samen per effect. In de volgende paragrafen worden deze effecten nader toegelicht.

Tabel 1. Samenvatting lasteneffecten van het Wijzigingsbesluit per artikel (afgerond op honderdtallen).

Type lasten	Eenmalige lasteneffecten	Structurele lasteneffecten
Bedrijven:		
Administratieve lasten	€ 0	€ -300.000
Nalevingskosten	€ 0	Minimaal een reductie van € 5.600.000 Maximaal een toename van € 2.100.000
Burgers:		
Administratieve lasten	€ 0	€ 232.500
Nalevingskosten	€ 0	- € 5.700.000 - € 11.400.000
Overheid:		
Bestuurlijke lasten	€ 0	€ 184.800

4.1 Eenmalige lasten

Het wijzigingsvoorstel bevat naar verwachting geen eenmalige lasten. De meeste wijzigingen zijn van toepassing op nieuwbouw en/of bij verbouwactiviteiten waardoor geen eenmalige investeringen nodig zijn om aan de gewijzigde regelgeving te voldoen. Ook is het hierdoor voor burgers en bedrijven niet noodzakelijk om uitgebreid kennis te nemen van de veranderingen. Dit wordt gedaan als onderdeel van de voorbereidingen op de (ver)bouw.

4.2 Structurele lasten

De voornaamste aanpassingen die voort komen uit het wijzigingsbesluiten leiden tot een verschuiving in de nalevingskosten. Voor bedrijven betekent een toename die ligt tussen de € 400.000 en de € 8.100.000 per jaar voor opdrachtgevers nieuwbouw/ontwikkelaars/bouwers van een bouwwerk met een bijeenkomstfunctie, gezondheidszorgfunctie of winkelfunctie. Deze toename wordt voor veroorzaakt een aanscherping van de toegankelijkheidseisen. Daarnaast geldt voor bouwers van studentenwoningen een potentiële reductie van de nalevingskosten van circa € 6 miljoen per jaar. Dit is wel berekend op basis van de huidige

Voor burgers is een jaarlijkse reductie mogelijk die ligt tussen de € 5,7 en de € 11,4 miljoen. Dit is mogelijk doordat een aantal voorzieningen niet meer verplicht zijn wanneer zij woningen in particulier eigendom bouwen. Ook voor verbouw is een reductie mogelijk van de nalevingskosten, maar deze is niet te kwantificeren. Overigens is de merkbaarheid van deze reductie mogelijk beperkt doordat zij de niet meer verplichte voorzieningen in de praktijk mogelijk alsnog of op alternatieve wijze aanbrengen.

Ten aanzien van de administratieve lasten wordt voor een deel van de zorgbedrijven een reductie verwacht van €300.000 per jaar doordat de verplichte automatische doormelding vervalt. Voor burgers is een toename van € 232.500 verwacht die voornamelijk voortkomt uit de verplichting om voldoende personen aanwezig te hebben die kunnen assisteren bij een brand.

De bestuurlijke lasten voor de overheid zullen toenemen met € 184.800. De oorzaak hiervan ligt met name in de aanschaf van CO₂-meters voor nieuwe en verbouwde schoolgebouwen.