
573

**Besluit van 22 september 1998, houdende
wijziging van het Bouwbesluit inzake
inbraakwerend hang- en sluitwerk**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 20 april 1998, nr. MJZ98038646, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 2 en 3 van de Woningwet;

De Raad van State gehoord (advies van 22 juni 1998, nr. W08.98.0166);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 15 september 1998, nr. MJZ 98088298, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

A

Na artikel 20 van het Bouwbesluit¹ wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 20a

1. Deuren, ramen, kozijnen en daarmee gelijk te stellen constructieonderdelen in een uitwendige scheidingsconstructie van een woning, die bepaald overeenkomstig NEN 5087, bereikbaar zijn, moeten, bepaald overeenkomstig NEN 5096, een weerstandsklasse voor inbraakwerendheid hebben van tenminste 2.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op een inwendige scheidingsconstructie tussen een woning en een niet in die woning gelegen ruimte.

B

Artikel 21 wordt gewijzigd als volgt:

In het eerste lid wordt «20» gewijzigd in 20a.

ARTIKEL II

¹ Stb. 1991, 680, laatstelijk gewijzigd bij besluit van 6 augustus 1998, Stb. 531.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 10 november 1998, nr. 215.

1. Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

2. De aanvraag om bouwvergunning als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Woningwet, ingediend voor de inwerkingtreding van dit besluit, alsmede enig bezwaar of beroep, ingesteld tegen een beslissing omtrent een dergelijke aanvraag, wordt afgedaan overeenkomstig de voorschriften zoals die golden de dag vóór de inwerkingtreding van dit besluit.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 22 september 1998

Beatrix

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes

Uitgegeven de zesde oktober 1998

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit besluit voorziet in een wijziging van het Bouwbesluit.

Met deze wijziging stelt het Bouwbesluit eisen waaraan gevelelementen van nieuw te bouwen woningen en woongebouwen moeten voldoen met het oog op het voorkomen van inbraak.

Met dit besluit wordt uitvoering gegeven aan de gewijzigde motie Van Heemst (kamerstukken 1995/96, 24 400 VI nr. 28).

Een essentiële overweging voor deze motie was dat hoogwaardig hang- en sluitwerk preventief werkt ten aanzien van inbraak en daarmee de veiligheid bevordert. In de motie werd voorts overwogen dat ondermeer door verzekeraars een certificeringsregeling is opgesteld, waarin kwaliteitsniveaus van inbraak- en diefstalbeveiliging zijn vastgelegd. Een van de oogmerken van de motie is verder dat de bewoners van woningen, waar zulk hang- en sluitwerk is aangebracht kunnen profiteren van eventuele door verzekeraars te verstrekken kortingen op de inboedelverzekering.

2.1 Onderzoek

Ter uitvoering van de motie is door PRC Bouwcentrum onderzocht of het op korte termijn mogelijk zou zijn om voorschriften terzake van inbraakwerendheid in het Bouwbesluit op te nemen. Het rapport «Inbraakwerendheid woningen», onderzoek naar de haalbaarheid en kostenconsequenties van het opnemen van een prestatie-eis in het Bouwbesluit (PRC Bouwcentrum, 15 juli 1997), laat zien dat het uitsluitend aanbrengen van inbraakwerend hang- en sluitwerk niet in alle gevallen tot de gewenste mate van inbraakwerendheid leidt. De inbraakwerendheid wordt namelijk mede bepaald door de inrichting van de woonomgeving en door de degelijkheid van de kozijnen waarop inbraakwerend hang- en sluitwerk is aangebracht.

Gezien de omstandigheid dat voor bestaande bouw het treffen van inbraakwerende voorzieningen tot relatief hoge kosten kan leiden – ook wanneer deze bestaande bouw niet is gelegen in risicogebieden – is geadviseerd de eisen van inbraakwerendheid vooralsnog uitsluitend te betrekken op nieuw te bouwen woningen of woongebouwen. Hierbij is ook meegewogen dat bij de bestaande bouw een veilige woonomgeving wordt bevorderd door het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Uitgangspunt bij de beoordeling van de inbraakwerendheid in het kader van dit keur is niet alleen de kwaliteit van het hang- en sluitwerk, maar ook de weerstand die het totale element gedurende een bepaalde tijd moet kunnen bieden aan de algemeen gebruikelijke werkwijzes van inbrekers.

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat bij wijziging van het Bouwbesluit zo dicht mogelijk bij het niveau van het genoemde Politiekeurmerk veilig wonen moet worden gebleven.

Overigens wordt opgemerkt dat in dit keur ook aandacht aan de woonomgeving wordt besteed. De inrichting van de woonomgeving is echter geen onderwerp van regeling in het Bouwbesluit. Omdat het bij het ontwerp van nieuwbouw echter steeds meer gebruikelijk is om bij de inrichting van de woonomgeving rekening te houden met veiligheidsaspecten, wordt ook op dat onderdeel goed aangesloten op het Politiekeurmerk Veilig Wonen.

Voorts is gebleken dat met een beperkte aanpassing van de bestaande NEN-normen een prestatie eis terzake van inbraakwerendheid in het Bouwbesluit kan worden opgenomen.

2.2 Niveau van inbraakwerendheid

Bij de bepaling van het niveau van inbraakwerendheid is rekening gehouden met een aantal variabelen, waaronder het type woning en de bereikbaarheid van de gevelelementen voor inbrekers. Uit oogpunt van kosten is het immers – zoals ook in het hierboven aangehaalde onderzoek gesteld – weinig zinvol eisen van inbraakwerendheid te stellen aan gevelelementen die nagenoeg onbereikbaar zijn.

Uit een kosten-analyse voor de verschillende klassen inbraakwerendheid als bedoeld in NEN 5096 blijkt dat klasse 2 in principe kosten-neutraal te realiseren is. Het voorschrijven van een hogere klasse leidt al snel tot een veelvoud aan kosten.

Uitgangspunt bij klasse 2 is dat een gelegenheidsinbreker met gebruikelijk gereedschap (o.a. schroevendraaier) ten minste 3 minuten nodig heeft om in de woning in te breken. Klasse 2 is te vergelijken met het kwaliteitsniveau zoals dit voortvloeit uit het Politiekeurmerk Veilig Wonen.

2.3 Premiekorting en woonlasten

De kosten van inbraakwerende voorzieningen volgens klasse 2 bedragen voor:

- Eenvoudige woningtypen: ca f 200,– tot f 400,– per woning (sociale sector)

- 2 onder één kap, vrijstaand: ca f 500,– tot f 900,– per woning

Deze investering leidt voor de sociale sector tot een stijging van de woonlasten van ca f 12,– tot f 22,– per jaar.

Uit gegevens van het Verbond van Verzekeraars blijkt dat de gemiddelde inboedelverzekering in Nederland f 200,– per polis per jaar bedraagt. De korting die op de premie wordt gegeven bij het Politiekeurmerk Veilig Wonen is gemiddeld f 15,– a f 30,– per jaar. Daar klasse 2 met dit keur gelijk te stellen is mag redelijkerwijs worden aangenomen dat deze korting hier ook zal gelden. Hierbij moet worden aangetekend dat de hierboven genoemde kostenneutraliteit voor sociale verhuurders niet altijd zal optreden aangezien zij niet in alle gevallen de er kosten zullen doorberekenen in de huur. Voor de vrije sector zijn moeilijk algemene uitspraken over de mogelijke premiekorting te doen, gezien de grote variatie in inboedelverzekeringen die hier geldt en de omstandigheid dat reeds op ruime schaal hoogwaardig inbraakwerend hang- en sluitwerk wordt toegepast.

3. Notificatie

Op grond van richtlijn nr. 83/189/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 28 maart 1983 betreffende een informatie-procedure op het gebied van normen en technische voorschriften (PbEG L 109), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988 (PbEG L 081), tot wijziging van de richtlijn nr. 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en richtlijn nr. 94/10/EG van 23 maart 1994 (PbEG L 100) van de Raad tot tweede substantiële wijziging van richtlijn 83/189/EEG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, dienen de lid-staten normen en technische voorschriften, die zij voornemens zijn vast te stellen, bij de Europese Commissie aan te melden. De bedoeling van deze procedure is, dat de Commissie en de overige lid-staten gedurende drie maanden, de zogenaamde standstill-periode, kunnen nagaan of die normen en voorschriften zullen leiden tot handelsbelemmeringen. Indien de Commissie of één van de overige lid-staten binnen deze termijn van drie maanden gemotiveerd te kennen geeft dat die normen of voorschriften

naar haar of zijn mening een belemmering vormen voor het vrije verkeer van goederen binnen de Europese Unie, dan wordt de inwerkingtreding van die normen of voorschriften gedurende een extra periode van zes maanden opgeschort. Die periode is bedoeld voor het wegnemen van gerechtvaardigde bezwaren.

Het ontwerp-besluit is op 18 mei 1998 ter notificatie aangemeld bij de Europese Commissie (notificatienummer 98/222/NL). Het ontwerp-besluit is ingevolge de op 15 april 1994 te Marrakech gesloten Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235) gelijktijdig voorgelegd aan het Secretariaat van de Wereld Handelsorganisatie. Er zijn geen reacties binnengekomen die hebben geleid tot aanpassing van het ontwerp-besluit. De Commissie heeft een vraag gesteld over de noodzaak een aanvullende bepaling op te nemen inzake de wederzijdse erkenning van producten die in een gelijkwaardige weerstandsklasse vallen. Hierop is geantwoord dat artikel 21 van het Bouwbesluit reeds de mogelijkheid biedt tot voorzieningen van gelijkwaardige veiligheid voor alle onderdelen de sociale veiligheid betreffende.

Wat betreft de invloed van de Richtlijn bouwproducten, richtlijn nr. 89/106/EEG van de Raad van Europese Gemeenschappen van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuurlijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde producten (PbEG L40) zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 93/68/EEG van de Raad van 22 juli 1993 (PB EG L220) wordt het volgende opgemerkt.

In deze richtlijn zijn voorschriften gegeven ten aanzien van de afzonderlijke producten die in bouwwerken worden toegepast. Nu de werksfeer van deze EG-regelgeving met betrekking tot voor de bouw bestemde producten geen directe betrekking heeft op het in dit besluit aan de orde zijnde terrein, kan nationale regelgeving tot stand worden gebracht binnen de door het EG-verdrag gestelde grenzen. Van belang zijn met name de artikelen 30 en 36 van dat verdrag. In artikel 30 worden onder meer maatregelen met gelijke werking als kwantitatieve invoerbeperkingen verboden. Het onderhavige besluit is een maatregel van gelijke werking als bedoeld in artikel 30 van het EG of verdrag. Aangezien technische eisen worden gesteld aan bouwwerken, heeft dat gevolgen voor de handel in voor de bouw bestemde producten. Immers, bouwproducten die niet aan die eisen voldoen, mogen feitelijk nog wel ten behoeve van de verkoop binnen Nederland worden vervaardigd of ingevoerd, maar niet in alle situaties vrijelijk worden toegepast.

Het Hof van Justitie acht in zijn algemeenheid een nationale maatregel als de onderhavige met het verbod van artikel 30 van het EG-verdrag verenigbaar, ondanks een mogelijk handelsbelemmerend effect van een dergelijke maatregel, indien daarmee belangen worden beschermd die voorrang behoren te krijgen op de eisen van het vrije goederenverkeer. Daarvoor moeten die belangen wel van voldoende gewicht zijn. Voorwaarden zijn verder dat de regeling geen – bij een toets aan artikel 36 van het EG-verdrag: zo min mogelijk – onderscheid maakt tussen nationale en ingevoerde producten, en dat de regeling voor de behartiging van de betrokken belangen noodzakelijk is en niet onevenredig belastend (o.a. HvJEG 20 februari 1979, 120/78, Cassis de Dijon, Jur. 1979, p 649). Getoetst aan deze criteria kan worden vastgesteld dat de onderhavige wijziging van het Bouwbesluit geen verboden maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking inhoudt.

4. Inspraak

Het ontwerp-besluit is opgesteld in overleg met de Ministeries van Binnenlandse zaken en Justitie. Het ontwerp-besluit is verder toegezonden aan het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) met het verzoek hun zienswijze daarover kenbaar te maken. Het OPB onderschrijft de

wenselijkheid om in het Bouwbesluit een bepaling gericht op het voorkomen van inbraak op te nemen.

5. Wetgevingstoets

5.1 Voor welke categorieën bedrijven heeft de ontwerp-regeling bedrijfs-effecten?

Het onderhavige besluit is van belang voor de volgende categorieën uit het bedrijfsleven:

- opdrachtgevers: woningcorporaties, bouwondernemers, projectontwikkelaars en beleggers;
- ontwerpend bouwbedrijf: architecten en raadgevende ingenieurs;
- uitvoerend bouwbedrijf: aannemers, beveiligingsbedrijven;
- fabrikanten van gevelelementen en van hang- en sluitwerk;
- groothandels in hang- en sluitwerk;
- schadeverzekeringsmaatschappijen.

5.2 Hoeveel bedrijven worden daadwerkelijk met de ontwerp-regeling geconfronteerd?

- Architecten- en technische ontwerp en adviesbureaus circa 9 500
- aannemers inclusief beveiligingsbedrijven circa 25 000
- fabrikanten van gevelelementen en van hang- en sluitwerk circa 400
- groothandels in hang- en sluitwerk circa 110
- schadeverzekeringsmaatschappijen circa 150.

5.3 Wat zijn voor de betrokken bedrijven de meest waarschijnlijke aard en omvang van de kosten en baten

a. het structurele dan wel eenmalige karakter van de effecten

De invoering van dit besluit zal voor het bouwbedrijf, omdat er ook op dit moment al in veel gevallen aan de voorgeschreven kwaliteitsklasse wordt voldaan, slechts beperkte effecten hebben. In principe kan door alle betrokken partijen worden volstaan met een korte bijscholing.

Onder verwijzing naar paragraaf 2 wordt opgemerkt dat er bij de voorgenomen wijziging van het Bouwbesluit in principe geen sprake zal zijn van structurele kostenconsequenties.

b. de onderverdeling tussen financiële en nalevingseffecten

Omdat de eisen met betrekking tot het hang- en sluitwerken de gevelelementen uniform als een minimumniveau gaan gelden, zal het effect op de naleving optimaal zijn en zal de onderlinge concurrentiepositie van bedrijven hier niet door beïnvloed worden.

Voorts zal het verhogen van de kwaliteit leiden tot een grotere sociale veiligheid.

Gegeven het feit dat het onderhavige besluit budgettair neutraal kan worden uitgevoerd, zullen er in principe geen wijzigingen optreden de financiële effecten voor de bouwpraktijk.

c. de onderbouwing en de onzekerheidsmarges van de kosten en de baten

Zie de antwoorden op de vragen a en b.

d. de gelijkmatigheid in de verdeling van de effecten tussen (categorieën) bedrijven

Er zijn slechts beperkte effecten omdat de op grond van het ontwerpbesluit voorgeschreven kwaliteit in de praktijk reeds in veel gevallen wordt gerealiseerd. Deze effecten zullen zich dan met name voor doen bij beveiligingsbedrijven en de fabrikanten van hang- en sluitwerk.

5.4 Welke doelgroep(en) worden met de effecten van de ontwerp-regelgeving geconfronteerd en wat is hun omvang?

Doelgroep van de ontwerp-regelgeving zijn de opdrachtgevers, waarbij in eerste instantie aan de opdrachtgevers in de sociale woningbouw wordt gedacht.

5.5 Wat zijn de gevolgen van de ontwerp-regelgeving voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte

Omdat de voorgenomen wijziging van het Bouwbesluit in de praktijk reeds veel wordt toegepast en er een groot maatschappelijk draagvlak is wordt verwacht dat er in de praktijk niet of nauwelijks gevolgen voor de handhavingsinzet en de handhavingsbehoefte zijn.

5.6 Welke organisaties zullen de ontwerp-regelgeving uitvoeren en wat is hun oordeel over de uitvoerbaarheid of de kosten van uitvoering?

De controle zal in de praktijk plaats vinden door Bouw- en Woningtoezicht. Er wordt niet verwacht dat deze wijziging van het Bouwbesluit tot problemen op het terrein van de uitvoerbaarheid of de kosten van uitvoering zal leiden.

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

In NEN 5087 is een methode opgenomen om de bereikbaarheid van gevelelementen te bepalen. Ramen, deuren en kozijnen van woningen en woongebouwen die, bepaald op basis van deze norm, zijn gelegen in voor inbrekers bereikbare zones moeten een weerstandsklasse van minimaal 2 hebben, bepaald overeenkomstig NEN 5096. Op deze wijze zal een gelegenheidsinbreker met gebruikelijk gereedschap minimaal 3 minuten nodig hebben om in de woning in te breken.

De hierboven genoemde NEN-normen worden gepubliceerd en uitgegeven door de Stichting Nederlands Normalisatie-Instituut, welke stichting is gevestigd te Delft. De NEN-normen zijn bij deze stichting verkrijgbaar. De door het NNI uitgegeven normen zijn in de regel ook in te zien bij openbare bibliotheken, alsmede bij de bibliotheek van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

ARTIKEL II

Het tweede lid geeft een overgangsregeling. Deze komt er op neer dat de aan de ramen deuren en kozijnen te stellen eisen, zoals neergelegd in het onderhavige besluit, eerst van toepassing zijn op aanvragen om bouwvergunning die na de inwerkingtreding van dit besluit bij burgemeester en wethouders worden ingediend. In dit lid is voorts in het kader van het overgangsrecht bepaald dat aanvragen om bouwvergunning, die

vóór de inwerkingtreding van dit besluit bij burgemeester en wethouders zijn ingediend, worden beoordeeld op basis van het voordien geldende recht.

Dit betekent dat aan gevelelementen bij bouwplannen voor nieuw te bouwen woningen en woongebouwen, waarop die aanvragen betrekking hebben geen eisen terzake van inbraakwerendheid worden gesteld.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. W. Remkes