

# Visie op een toekomstbestendige bouwregelgeving

TNO 2026 R13031 – 4 mei 2026

## **Visie op een toekomstbestendige bouwregelgeving**

|                     |  |
|---------------------|--|
| Auteurs             | Dr.Ir. I.J.J. van Straalen<br>Ir. H.G. Burggraaf |
| Rubricering rapport | TNO Intern                                       |
| Titel               | TNO Intern                                       |
| Rapporttekst        | TNO Intern                                       |
| Aantal pagina's     | 69 (excl. voor- en achterblad)                   |
| Aantal bijlagen     | 0  |
| Projectnummer       | 060.66705  |

**Alle rechten voorbehouden**

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

© 2026 TNO

## **Managementsamenvatting**

### ***Visie op een toekomstbestendige bouwregelgeving***

In de bouw gaat Nederland de komende periode werken aan belangrijke onderwerpen: de bouw van meer woningen, betere infrastructuur en bereikbaarheid, verduurzaming van bestaande woningen en een sterke, circulaire economie. Dat alles bij voorkeur met Europese doelen als uitgangspunt.

Om deze maatschappelijke ambities waar te maken signaleert TNO een belangrijke stap die gezet zal moeten worden: aanpassing van de huidige bouwregels. Deze blijken onvoldoende afgestemd te zijn op toekomstige ontwikkelingen en bevatten de nodige tekortkomingen en barrières. Een brede, samenhangende aanpak is hierin zowel noodzakelijk als kansrijk. Volstaan met het aanpassen van enkele losse onderdelen is helaas geen optie. Hoe dit aangepakt kan worden leest u in dit rapport.

### **Toenemende complexiteit: een stelsel onder druk**

Het huidige stelsel is inmiddels ruim 30 jaar oud en is in de loop der jaren telkens op onderdelen herzien en aangevuld. Inmiddels concluderen we dat dit stelsel niet meer aansluit bij de huidige tijd en omstandigheden. Nieuwe technologische ontwikkelingen, veranderende maatschappelijke omstandigheden, Europese regelgeving en ad hoc doorgevoerde wijzigingen in de loop van de tijd maken het stelsel van bouwregels steeds ingewikkelder om toe te passen in de dagelijkse praktijk. Tekortkomingen en barrières in de huidige bouwregelgeving hebben invloed op de kwaliteit, remmen de bouwopgave en verhogen de complexiteit (en administratieve en bestuurlijke kosten) voor zowel de overheden als marktpartijen. Een urgent voorbeeld is de brandveiligheid van gebouwen.

Daarom heeft Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), in samenwerking met Interprovinciaal Overleg (IPO) en Brandweer Nederland, aan TNO gevraagd om een visie te geven hoe bovenstaande problematiek op te lossen.

### **Begrijpelijke bouwregelgeving door heroverweging van grondslagen**

Het is tijd om de basis van het stelsel van de bouwregelgeving fundamenteel te herzien. Door de grondslagen en uitgangspunten tegen het licht te houden ontstaat ruimte voor begrijpelijke bouwregelgeving. Dit zorgt voor:

- Een overzichtelijker, robuust en eenvoudiger toepasbaar stelsel.
- Toepasbaar voor alle betrokkenen.
- Snellere besluitvorming en uitvoering.

### **Versnellen bouwopgave en stimuleren innovatie**

Een begrijpelijk en up-to-date stelsel van bouwregels vormt de katalysator voor het waarmaken van de genoemde ambities. Zo kunnen we in ons land zowel morgen als overmorgen sneller bouwen, verduurzamen en renoveren, circulair bouwen, veiliger maken (brandveiligheid), waarbij de kwaliteit van de gebouwde omgeving centraal staat. Voor betrokkenen betekent dat:

- Versnelling van de bouwproductie en realisatie van maatschappelijke doelen.

- Lagere administratieve en bestuurlijke lasten en minder faalkosten.
- Meer mogelijkheden om innovatieve oplossingen toe te passen.
- Lagere maatschappelijke kosten.

### **Te nemen stappen**

Om in een zo kort mogelijke tijd tot de juiste aanpassingen van het stelsel van bouwregelgeving te komen, stelt TNO een stapsgewijze routekaart voor zoals die in paragraaf 6 van dit rapport is afgebeeld en uitgewerkt. Het is een pragmatische en gefaseerde aanpak met het huidige stelsel als uitgangspunt. De routekaart is nadrukkelijk bedoeld als bestuurlijke agenda met tijds- en handelingsperspectief. Hier kan invulling aan gegeven worden door de uitrol en begeleiding van het proces in handen te geven van een begeleidingscommissie. De benodigde werkzaamheden zullen worden uitgevoerd door een “bouwautoriteit” bestaande uit een team van bouwregelgevingsexperts.

TNO stelt voor om de genoemde routekaart met de partijen die bij regelgeving betrokken zijn te bespreken, waar nodig aan te passen en uiteindelijk vast te stellen. Het ligt voor de hand dat VNG, IPO en Brandweer Nederland daarbij als eerste het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en vervolgens het platform Bouwberaad<sup>1</sup> met verschillende vertegenwoordigers uit de bouwsector benaderen. Parallel daaraan zou het goed zijn als de resultaten van het onderzoek ook gedeeld en besproken worden met betrokken onderzoeksinstituten en adviesbureaus.

---

<sup>1</sup> <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-woningnood/bouwberaad>

# Inhoudsopgave

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Introductie.....   | 6  |
| 2   | Trends in ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières.....                   | 8  |
| 2.1 | Eerdere signalering van complexiteit.....                                    | 8  |
| 2.2 | Overzicht van ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières.....               | 9  |
| 3   | Overzicht van het huidige stelsel.....                                       | 13 |
| 3.1 | Historische ontwikkeling en huidig stelsel.....                              | 15 |
| 3.2 | Nieuwe verantwoordelijkheden toezicht.....                                   | 16 |
| 3.3 | EU-wetgeving en internationale verdragen.....                                | 17 |
| 3.4 | Integrale samenhang van het stelsel.....                                     | 18 |
| 4   | Grondslagen en uitgangspunten.....   | 19 |
| 4.1 | Juridisch systeem.....   | 19 |
| 4.2 | Regulering technisch inhoudelijk systeem.....                                | 20 |
| 4.3 | Basisfilosofie.....  | 22 |
| 5   | Opties toekomstbestendige bouwregelgeving.....                               | 27 |
| 5.1 | Overzicht opties om te komen tot een toekomstbestendige bouwregelgeving..... | 27 |
| 5.2 | Aanpassing basisfilosofie.....   | 29 |
| 6   | Routekaart.....  | 31 |
| 6.1 | Invulling van de routekaart.....   | 31 |
| 6.2 | Uitwerking routekaart voor brandveiligheid.....                              | 33 |
| 7   | Totstandskoming- en besluitvormingsprocessen.....                            | 35 |
| 7.1 | Sociaal-technisch systeem en besluitvormingsproces.....                      | 35 |
| 7.2 | Besluitvorming als onderdeel van de Nederlandse bouwregelgeving.....         | 36 |
| 7.3 | Optie optimale totstandkomings- en besluitvormings-processen.....            | 37 |
| 8   | Conclusies en aanbevelingen.....   | 39 |
| 9   | Ondertekening.....   | 46 |
| 10  | Referenties.....   | 47 |

## Bijlagen

# 1 Introductie

Steeds meer partijen in de bouwsector vragen zich af of de huidige bouwregelgeving nog wel aansluit op de huidige en toekomstige praktijk in de bouw. Het huidige stelsel van de bouwregelgeving<sup>2</sup> wordt niet alleen omvangrijker door ontwikkelingen, maar er zijn ook tekortkomingen en barrières die ontwikkelingen tegenhouden.

Een voorbeeld van een ontwikkeling is de implementatie van de Europese Energy Performance of Building Directive IV (EPBD IV) die momenteel in met name het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) wordt geïmplementeerd in een reeks van wijzigingen en aanvullingen. Een voorbeeld van een tekortkoming is de grondslag van de voorschriften voor brandveiligheid in het Bbl, die nog gebaseerd zijn op de situatie van decennia terug en niet langer actueel zijn. Een voorbeeld van een barrière is de ontwikkeling van meerdere richtlijnen voor de beoordeling van nieuwe betonsoorten die worden ontwikkeld door verschillende partijen. Daarbij is het de vraag of deze wel uitgaan van dezelfde uitgangspunten en in voldoende mate aansluiten op de huidige bouwregelgeving.

Tevens is het de vraag of partijen in de bouwsector wel in voldoende mate betrokken zijn bij het huidige totstandkomingsproces van aanpassingen en uitbreidingen van de bouwregelgeving. In die gevallen is het mogelijk dat aanpassingen tot niet-optimale regelgeving kunnen leiden.

Het huidige stelsel is complex geworden en het roept veel vragen op in de praktijk; het is onvoldoende afgestemd op maatschappelijke ontwikkelingen, het bevat tegenstrijdigheden, het is op meerdere manieren uitlegbaar en het houdt de opschaling van innovaties onnodig tegen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en Brandweer Nederland aan TNO verzocht een aanzet voor een visie te ontwikkelen gericht op het terugdringen van de huidige complexiteit van het stelsel van de bouwregelgeving en mogelijk om te vormen tot een eenduidig, overzichtelijk en begrijpelijk systeem. In een uitgebreider vervolgonderzoek zou een nadere uitwerking aan de gepresenteerde visie gegeven kunnen worden.

In voorliggend rapport geeft TNO een visie op basis van haar onafhankelijkheid, wetenschappelijke kennis en ervaring met de bouwregelgeving van meer dan veertig jaar. De visie is bedoeld als opstap tot een verdere discussie met betrokken stakeholders. Opgemerkt wordt dat het niet de bedoeling is geweest om een compleet overzicht te geven van ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières; aangehaalde voorbeelden in dit rapport zijn alleen gegeven ter onderbouwing van een visie.

---

<sup>2</sup> Als in voorliggend rapport de term “bouwregelgeving” wordt gebruikt heeft dit in de meeste gevallen betrekking op de “technische voorschriften voor het bouwen” zoals deze wordt aangestuurd vanuit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

In het onderhavige rapport zijn trends aangaande ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières vastgesteld (hoofdstuk 2) en is het stelsel van de bouwregelgeving nader gedeut (hoofdstuk 3). Duidelijk is dat het niet langer voldoende is om een ontwikkeling, tekortkoming of barrière op zich op te lossen, maar dat een integrale aanpak noodzakelijk is om te blijven voldoen aan de maatschappelijk gedragen grondslagen en uitgangspunten (hoofdstuk 4). Verschillende opties om invulling te geven aan een gerichte herziening van onderdelen van de bouwregelgeving op basis van deze integrale aanpak zijn uitgewerkt (hoofdstuk 5). In de voorgestelde routekaart (hoofdstuk 6) wordt voorgesteld om ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières te prioriteren en de daarvoor noodzakelijke aanvullingen en wijzigingen in de loop van de tijd door te voeren. Dit vindt plaats in samenhang met het actualiseren van de grondslagen en uitgangspunten.

Om tot optimale resultaten te komen, is het van belang om de huidige besluitvormingsprocessen met betrokkenheid van de partijen in de bouwsector te herzien (hoofdstuk 7). Op basis van de resultaten van dit onderzoek heeft TNO een aantal conclusies getrokken en geeft zij aanbevelingen om in de komende jaren een proces te doorlopen om een toekomstbestendige bouwregelgeving te realiseren (hoofdstuk 8).

*Opmerking: Het in dit rapport gepresenteerde onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode november 2025 – april 2026. Naast de auteurs Dr.ir. I.J.J. van Straalen en Ir. H.G. Burggraaf, heeft Ir. R. Zuidema in de periode november – december 2025 als expert werkzaam bij TNO bijgedragen aan dit onderzoek.*

## 2 Trends in ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières

Voorliggend hoofdstuk geeft een overzicht van ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières in de huidige regelgeving zoals die door verschillende partijen worden aangegeven. In paragraaf 2.1 is ingegaan op de signalering van Berenschot in 2021 dat de huidige bouwregelgeving complexer is dan wellicht noodzakelijk. Vervolgens zijn in paragraaf 2.2 op basis van concrete voorbeelden actuele ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières geïdentificeerd.

### 2.1 Eerdere signalering van complexiteit

In het onderzoek van Berenschot (Poelarend, e.a., 2021) naar de doelmatigheid en doeltreffendheid op bouwbeleid en bouwregelgeving uit 2021 is een aantal conclusies getrokken en zijn aanbevelingen gedaan. De conclusies geven aan dat (1) het proces voor het doorvoeren van wijzigingen van het Bouwbesluit gedurende de periode 2015-2020 goed doorlopen is, en (2) dat het Bouwbesluit breed gedragen, uitvoerbaar en actueel is. Op basis van de interviews met verschillende partijen uit de bouwsector is wel naar voren gekomen dat het Bouwbesluit steeds complexer wordt door toename van de regels. Het wordt steeds uitdagender om het Bouwbesluit in zijn geheel toe te passen, hoewel dit tot op heden (2021) nog niet tot problemen heeft geleid. In dat kader zijn de volgende aanbevelingen gedaan (tekst aanbevelingen is hier integraal overgenomen):

1. *Onderzoek de integraliteit van het Bouwbesluit: welke regels uit het Bouwbesluit schuren (met andere regels uit het Bouwbesluit, of andere wet- en regelgeving) en welke effecten heeft dit in de praktijk? Bespreek de uitkomsten van dit onderzoek in het OPB<sup>3</sup> en JTC<sup>4</sup>.*
2. *Onderzoek op welke wijze het ontwikkelproces van wijzigingen in het Bouwbesluit verbeterd zou kunnen worden als blijkt dat er steeds vaker schurende regels voorkomen.*
3. *Maak het Bouwbesluit als geheel, evenals de lange termijn ontwikkeling, regelmatig onderdeel van de besprekingen in het OPB en JTC.*
4. *Bespreek in het OPB de verwachtingen over de communicatie van (wijzigingen van) het Bouwbesluit, voor de korte en lange termijn, en in relatie tot het Bouwbesluit als geheel, en stem af wie welke verantwoordelijkheden heeft.*
5. *Ontwikkel een onderzoeksagenda voor ex post onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Bouwbesluit zelf en het functioneren van het stelsel als geheel. Voer deze uit zodat in de volgende beleidsdoorlichting inzichtelijk is in welke mate het stelsel en het Bouwbesluit leiden tot bouwwerken die voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau en of het Bouwbesluit uitvoerbaar is door bijvoorbeeld het bevoegd gezag.*

<sup>3</sup> Overlegplatform Bouwregelgeving

<sup>4</sup> Juridisch Technische Commissie

6. *Neem in de begroting budget op voor onderzoek naar incidenten, om te voorkomen dat de begroting ieder jaar tussentijds opgehoogd moet worden.*

Tot op heden heeft het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) alleen invulling gegeven aan de ontwikkeling van een onderzoeksagenda (aanbeveling 5). In het OPB van 15 december 2023 is een overzicht gedeeld van de onderzoeken die zijn uitgevoerd vanaf 2020, de lopende onderzoeken en voorgenomen onderzoeken vanaf het jaar 2024. In het OPB van 21 juni 2024 is het OPB nader geïnformeerd over de voortgang tot dan toe. Dit overzicht beperkt zich echter tot een opsomming van lopende onderzoeken en onderzoeken die in de komende jaren wordt verwacht in het kader van het onderhoud van met name het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Daarnaast ontbreekt er nog een onderzoek naar het functioneren van het stelsel als geheel en ontbreekt er een visie voor de aanbevelingen 1, 2 en 3 gericht op een ontwikkelproces om wijzigingen voor “schurende regels” te kunnen doorvoeren. Dit wijst erop dat de aanbevelingen van Berenschot tot op heden nog beperkt zijn opgepakt.

## 2.2 Overzicht van ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières

In het onderliggende onderzoek zijn verschillende voorbeelden verzameld van ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières (zie bijlage A). Deze verzameling van voorbeelden is zeker niet uitputtend en alleen bedoeld om relevante zaken aan bod te laten komen. Daarbij is gebruik gemaakt van de rubricering van afwegingen, zoals die nader is toegelicht in paragraaf 4.3.2 van voorliggend rapport.

- 1) *Wat internationaal, wat nationaal regelen*  
In de afgelopen decennia en komende periode is sprake van een toename van EU-regelgeving die leidt tot aanpassingen in de nationale bouwregelgeving aangaande bouwproducten en bouwwerken. Hierbij staan vanuit de focuspunten innovatie, de-carbonisatie en veiligheid een drietal transitie centraal: (1) klimaat en circulariteit, (2) gezondheid en (3) digitale integratie. Daarnaast is er recent aandacht voor maatregelen voor een productievere en innovatievere bouw- en renovatiesector (Affordable Housing Plan). Deze toename van EU-regelgeving betekent dat aanpassingen van onderdelen van het stelsel noodzakelijk zijn.
- 2) *Wat nationaal, wat lokaal regelen*  
In het kader van de Woontop 2024 is overeengekomen om geen specifieke eisen op lokaal niveau aan bouwwerken te stellen binnen de reikwijdte van het Bbl. Daarbuiten kan het decentraal bevoegd gezag ambities voor de leefomgeving formuleren conform de principes van de Omgevingswet. De consequentie van deze beperking is dat de kwaliteit van met name woningen voldoet aan de minimale eisen van het Bbl. Verschillende gemeenten verwachten dat deze woningen in de toekomst niet langer verhuurbaar of verkoopbaar zijn.

Zo gaat het Bbl bij verbouw uit van rechtens verkregen niveau, dat in de praktijk voor oudere woningen gelijk is aan het laagste niveau voor bestaande bouw. Dit speelt bijvoorbeeld bij optoppen van bestaande woongebouwen. Dit roept bij verschillende gemeenten de vraag op of de huidige minimumeisen volgens het Bbl wellicht herzien moeten worden voor de toekomst.

3) *Wat publiek, wat privaat regelen*

De keuze om een onderwerp wel of niet publiek te regelen is niet zwart-wit. Het is een afweging die regelmatig gemaakt moet worden om invulling te geven aan sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen.

Vanuit de publieke belangen sluiten de huidige voorschriften voor brandveiligheid niet langer aan op de praktijk van vandaag en de toekomst. Belangrijke ontwikkelingen daarbij zijn klimaatverandering, energiezuinigheid, circulariteit met bijvoorbeeld een toename van het toepassen van hout, een verouderende bevolking die ook langer thuis blijft wonen, en de woningbouw-opgave. Dit zorgt ervoor dat de brandweer steeds vaker de grenzen van het operationeel optreden bereikt. De huidige grondslagen en achtergronden voor brandveiligheid zijn gebaseerd op andere bouwwerken, ander gebruik en een andere tijdgeest. Brandveiligheid zal weer in overeenstemming gebracht moeten worden op basis van nieuwe technische, economische en sociaal-maatschappelijke inzichten. Het is dan ook zinvol om de grondslagen en uitgangspunten van brandveiligheid (balans tussen voorkomen, beperken en bestrijden van brand) waar nodig te actualiseren en om na te gaan hoe dit kan worden aangestuurd binnen de bouwregelgeving.

Een ander voorbeeld is welzijn waar in andere landen wel aandacht aan wordt besteed. Welzijn is erop gericht dat mensen in een gebouw gezonder, beter gestemd en productiever zijn. Nu is dit een privaatrechtelijke keuze om rekening te houden bij de inrichting van een gebouw, maar vanuit maatschappelijk oogpunt zou de keuze gemaakt kunnen worden om publiekrechtelijke eisen te stellen.

Daarnaast zijn er tal van private instrumenten zoals normen en informatiebladen die niet direct aangewezen zijn vanuit het Bbl, maar wel gebruikt worden in de praktijk. Met name voor het aantonen van een gelijkwaardige oplossing om te kunnen voldoen aan het Bbl is er een toename van bestuurlijke en administratieve kosten voor de gemeente en een toename van kosten voor de aanvrager van de omgevingsvergunning. Meer duidelijkheid over de toepassing van private instrumenten in de praktijk is gewenst.

4) *Wat expliciet, wat impliciet regelen*

Circulariteit als onderdeel van toekomstbestendigheid is nog onvoldoende meegenomen in de bouwregelgeving.

Europees worden daar de eerste stappen gezet via de Construction Products Regulation (CPR) in samenhang met de Europese Level(s) methodologie<sup>5</sup>. Nagegaan zal moeten worden of het ook als essentieel kenmerk en impliciete factor (zie hoofdstuk 4) meegenomen moet gaan worden in het Bbl.

- 5) *Wat zinvol, wat niet zinvol om te regelen*  
Bij het opschalen van innovatieve oplossingen is het van belang dat gelijkwaardige oplossingen breed geaccepteerd worden. Echter door het ontbreken van een centrale plek met goed uitgewerkte grondslagen en uitgangspunten van de bouwregelgeving, blijft het lastig om een gelijkwaardigheid ook inhoudelijk correct te onderbouwen en goed te kunnen toetsen. Het lijkt zinvol om hier actie op te nemen.

- 6) *Hoe wel, hoe niet regelen*  
Voorschriften van het Bbl zijn onvoldoende uitgewerkt in die gevallen waarin enkel een functionele eis is gesteld. Zo ontbreekt een goed onderbouwde methode om invulling te geven aan de organisatie van een ontruiming en inbedding daarvan in de bouwregelgeving. Dit zal een goede ondersteuning zijn voor zowel zorginstellingen als brandweer.

Daarnaast kunnen verwijzingen vanuit een voorschrift naar andere delen van het Bbl voor verwarring zorgen, zoals het geval is voor hoofdstuk 5 van het Bbl (Verbouw en verplaatsing van een bouwwerk en wijziging van een gebruiksfunctie).

De uiteenlopende wet- en regelgeving die een rol spelen bij het realiseren van meterkasten, laat duidelijk zien dat een voorschrift van de bouwregelgeving niet in tegenspraak mag zijn met andere regelgeving.

- 7) *Wat op hoofdlijnen, wat in detail regelen*  
Balans op hoofdlijnen en in detail regelen is niet altijd consequent ingevuld in met name het Bbl. Het voorschrift van het Bbl voor constructieve veiligheid stelt geen feitelijke eis, maar verwijst direct door naar de Europese normen voor constructieve veiligheid (Eurocodes). De voorschriften voor brandveiligheid zijn daarentegen tot in detail uitgewerkt. De voorschriften voor geluidswering vormen een meer uitgebalanceerde set van prestatie-eisen en aangewezen norm voor te gebruiken bepalingsmethode.

- 8) *Wanneer toezicht, wanneer een kwaliteitssysteem inzetten*  
In 2024 is de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) van kracht geworden.

---

<sup>5</sup> [https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/levels\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/levels_en)

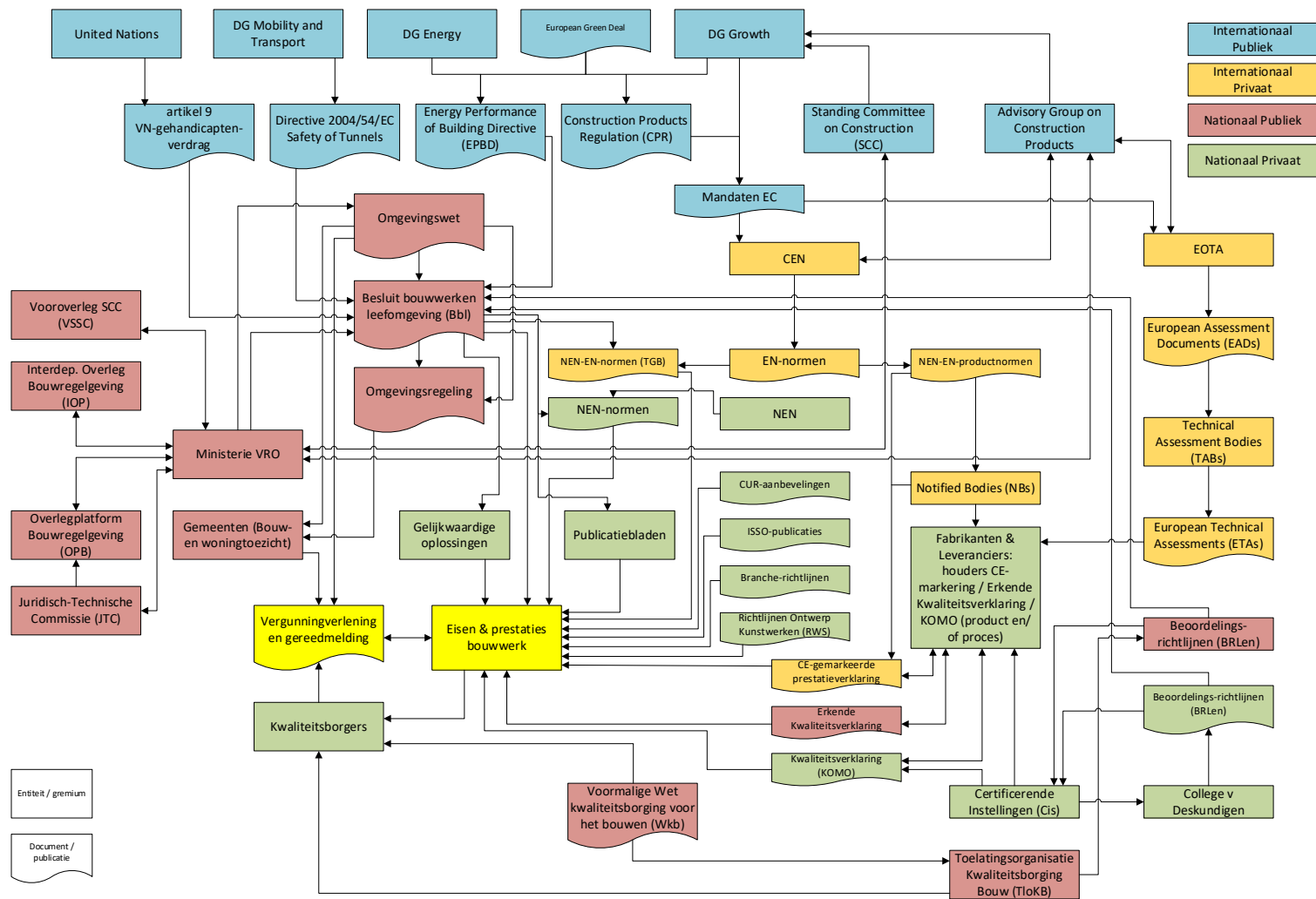
Diverse signalen uit de markt duiden erop dat een goede evaluatie van het huidige systeem van de kwaliteitsborging in de praktijk noodzakelijk is en mogelijk zal leiden tot aanpassingen. Deze zullen integraal moeten worden ingevuld.

### 3 Overzicht van het huidige stelsel

De Woningwet van 1901 heeft de basis gelegd voor de bouwregelgeving in Nederland. Het was een landelijke reactie op de sociaal onaanvaardbare woningkwaliteit in de 19e eeuw. Deze wet introduceerde nationale uniformiteit en publiek toezicht op de bouwkwaliteit. Na de Tweede Wereldoorlog volgde ook een reeks internationale verdragen, zoals het Europees Sociaal Handvest (1961) en het VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (1966), die het recht op huisvesting verankerden. Dat was een reactie op de grote woningtekorten na de Tweede Wereldoorlog, bevolkingsgroei en het kleiner wordende gezin per woning.

Vanaf 1930 ontstonden gemeentelijke bouwverordeningen die in steeds meer gemeenten werden ingevoerd en aangevuld met lokale voorschriften waar nodig. Een voorbeeld hiervan is de hijsbalk aan de gevel van veel Amsterdamse woongebouwen, inclusief het verhuisraam, dat tot invoering van het Bouwbesluit in 1992 verplicht was. De Model-bouwverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) bestaat sinds 1965 en is in 1992 integraal herzien met de invoering van het landelijke Bouwbesluit.

In voorliggend hoofdstuk is het huidige stelsel van de bouwregelgeving, zoals samengevat in het overzicht gegeven in figuur 1, nader toegelicht.



Figuur 1 - Indeling van de onderdelen van het stelsel van de bouwregelgeving

### 3.1 Historische ontwikkeling en huidig stelsel

In de jaren '80 nam de Nederlandse overheid het besluit om voorschriften te ontwikkelen gebaseerd op prestatie-eisen en bepalingsmethodes in plaats van voorgeschreven oplossingen. Het Bouwbesluit 1992 was de eerste stap tot nationale harmonisatie van de modelbouwverordeningen gericht op de kernaspecten gezondheid, constructieve veiligheid en brandveiligheid, aangevuld met energiezuinigheid. Het Bouwbesluit 1992 werd aangestuurd vanuit de Woningwet en de gemeentelijke bouwverordening regelde het gebruik, het vergunningstelsel en de indieningsvereisten.

Deze eerste versie werd gevolgd door Bouwbesluit 2003 waarin alle gebruiksfuncties zijn uitgewerkt en Bouwbesluit 2012 met een verregaande deregulering, vereenvoudiging en toevoeging van duurzaamheid als essentieel kenmerk. Hiermee werd de basis gelegd naar een toekomstige focus op klimaat en circulariteit. Daarnaast zijn in Bouwbesluit 2012 de eisen bij verbouw verlaagd van nieuwbouw naar rechtens verkregen niveau. Voor oudere gebouwen is dat vaak gelijk aan het niveau voor bestaande bouw. Zowel het Bouwbesluit 2003 als Bouwbesluit 2012 werden aangestuurd vanuit de Woningwet. In de periode rond 2010 werden verschillende regelingen van kracht die leiden tot wijzigingen van het stelsel. Het Gebruiksbesluit (2008) bracht regels voor brandveilig gebruik van bouwwerken onder één noemer en is later opgenomen in het Bouwbesluit 2012. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo, 2010) bundelde de bouwvergunning en planologische afwijkingen tot de omgevingsvergunning en verving delen van de Woningwet. Het Besluit omgevingsrecht (Bor, 2010) bevatte regels over vergunningsvrij bouwen en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor, 2010) bevatte nadere regels over de indieningsvereisten van de omgevingsvergunning.

Het huidige stelsel is in figuur 1 uitgewerkt. Per 1 januari 2024 is het Bouwbesluit integraal opgegaan in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) onder de Omgevingswet, als één van de vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). De andere drie zijn het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Besluit omgevingsrecht (Bo). Deze vier AMvB's en de Omgevingsregeling (Or) hebben gezamenlijk circa 60 oude AMvB's en 100 ministeriële regelingen (waaronder de hierboven aangegeven) samengebracht. Belangrijk om te vermelden is dat bij het vaststellen van de opeenvolgende versies van het Bouwbesluit en het Bbl de aanpassingen in de basis en op een aantal uitzonderingen na beleidsneutraal zijn doorgevoerd en dus ook teruggrijpen op de Modelbouwverordening van voor 1992. Het huidige stelsel omvat bovendien een groot aantal privaatrechtelijke instrumenten zoals nationale NEN-normen, Europese NEN-EN-normen (uitgegeven door Comité Européen de Normalisation, CEN), beoordelingsrichtlijnen (BRL'en), databases, erkende kwaliteitsverklaringen, kwaliteitsverklaringen, CE-markering (op basis van NEN-EN productnormen of European Assessment Documents (EADs) uitgegeven door de European Organisation for Technical Assessment (EOTA)) en publieke informatiebladen.

Deze informatiebladen zijn te vinden via het Informatiepunt leefomgeving<sup>6</sup>, de site van Open overheid<sup>7</sup> en de site van Rijksoverheid<sup>8</sup>. Zij functioneren in de praktijk als semi-privaat naslagwerk in de dagelijkse uitvoering en vergunningverlening.

Meerdere ministeries zijn betrokken bij de bouwregelgeving, waaronder Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Arbeidsinspectie en andere rijksinspecties houden toezicht en handhaven binnen hun domeinen.

## 3.2 Nieuwe verantwoordelijkheden toezicht

Tot voor kort lag in Nederland, anders dan in omliggende landen, de nadruk op publiek toezicht en beperkte aansprakelijkheid van aannemers na oplevering. Dit veranderde in 2024 met het van kracht worden van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb).

De Wkb introduceert de (private) kwaliteitsborger (zie ook figuur 1) die de rol van toezicht van de gemeente overneemt in geval van nieuwbouw in gevolgklasse 1. Daarbij is de voorafgaande bouwtechnische vergunning vervangen door een bouwmelding, en is bij ingebruikname een gereedmelding met dossier vereist. Parallel zijn de artikelen in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW, Titel 12 Aanneming van werk) aangescherpt, met onder andere een waarschuwingsplicht (art. 7:754 lid 2), een as-built bouwdoos voorafgaand aan oplevering (art. 7:757a) en doorlopende aansprakelijkheid voor niet-ontdekte gebreken (art. 7:758 lid 4). Tevens is het juridisch onderscheid werk versus bouwwerk relevanter geworden met onder andere een verschil in garantietermijnen. Dit alles maakt dat de private verantwoordelijkheid omvangrijker is geworden en langer doorloopt. Aannemers/installateurs moeten hun kwaliteitssysteem (inclusief processen, verwerkingsvoorschriften, onderhoudsinstructies en toepassingsvoorwaarden) professionaliseren. Voor andere projecten vallend onder gevolgklassen 2 en 3 en bij verbouw is er vooralsnog geen verandering in de publieke rol. Wel verandert voor alle bouwprojecten en dus alle gevolgklassen de private verantwoordelijkheid, doordat deze bijna geheel doorloopt na oplevering.

Opmerking: Naast omgevings- en bouwregelgeving gelden tijdens de uitvoering strengere verplichtingen uit de Arbowet en aanpalende regelgeving, met actieve verantwoordelijkheid van opdrachtgevers voor veilige en gezonde omstandigheden.

<sup>6</sup> <https://iplo.nl/thema/>

<sup>7</sup> <https://open.overheid.nl/zoeken?zoeken=&pagina=1&beschikbaarSinds=Geen+periode&thema=bouwen+en+verbouwen>

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bouwregelgeving/documenten>

Dit wijkt af van veel andere productieketens, juist omdat het bouwwerk op locatie tot stand komt. Private contractvormen (zoals RGS<sup>9</sup>-modelovereenkomsten) verankeren deze afspraken steeds vaker in de praktijk.

### 3.3 EU-wetgeving en internationale verdragen

De Europese regelgeving (zie figuur 1 voor een aantal voorbeelden) is in een stroomversnelling geraakt met de Green Deal<sup>10</sup>. Recente (eventueel herziene) kaders als Ecodesign for Sustainable Products Regulation<sup>11</sup> (ESPR), Construction Products Regulation<sup>12</sup> (CPR) en Energy Performance of Buildings Directive<sup>13</sup> (EPBD IV) leggen zwaardere eisen vast voor bouwproducten én bouwwerken. Ook worden digitale instrumenten vereist zoals het Digitaal Product Paspoort (DPP) en zijn verbindingen met een Bouwwerk Informatie Model (BIM) verplicht. Het EU-programma Level(s)<sup>14</sup> koppelt dit aan financiële transparantie via de EU-Taxonomie<sup>15</sup>. Aanvullend spelen de Sustainable Finance Disclosure Regulation<sup>16</sup> (SFDR), de Corporate Sustainability Due Diligence Directive<sup>17</sup> (CSDDD) en de Corporate Sustainability Reporting Directive<sup>18</sup> (CSRD) voor grote bedrijven een steeds belangrijker rol. De Green Claims Directive<sup>19</sup> (GCD) tenslotte moet afnemers beschermen tegen greenwashing.

Opgemerkt wordt dat Europese Verordeningen (Regulations) direct gelden in alle lidstaten, terwijl Europese Richtlijnen (Directives) binnen circa 2 jaar moeten worden geïmplementeerd in de nationale regelgeving.

Bouwproducten (CPR/ESPR) vallen primair onder het Europese recht, terwijl bouwwerken in beginsel onder het nationale recht vallen. Maar steeds vaker wordt de nationale bouwregelgeving beïnvloed door Europese Verordeningen en Richtlijnen gericht op energie, materialen, gezondheid en luchtkwaliteit.

Private Europese regelingen zoals geharmoniseerde Europese normen voor bouwproducten (hEN's) en European Assessment Documents (EAD's) worden parallel uitgewerkt door normalisatie-organen en notified bodies.

<sup>9</sup> ResultaatGericht Samenwerken

<sup>10</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

<sup>11</sup> [https://environment.ec.europa.eu/news/sustainable-products-be-norm-consumers-new-regulation-2024-07-19\\_en](https://environment.ec.europa.eu/news/sustainable-products-be-norm-consumers-new-regulation-2024-07-19_en)

<sup>12</sup> [https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/construction/construction-products-regulation-cpr_en)

<sup>13</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L1275>

<sup>14</sup> [https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/levels\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/levels_en)

<sup>15</sup> <https://ec.europa.eu/sustainable-finance-taxonomy/>

<sup>16</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R2088&qid=1736167375145>

<sup>17</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401760](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401760)

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2464>

<sup>19</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202400825](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202400825)

De EPBD IV vereist onder andere nationale renovatieplannen richting een nagenoeg koolstofvrij gebouwenbestand in 2050, (her)inschaling van labelklassen, en versterkte gebouwautomatisering en laadinfrastructuur. De Gigabitinfrastructuurverordening<sup>20</sup> (GECNR) brengt verplichtingen voor in-building glasvezel mee. De ESPR en de nieuwe CPR introduceren duurzaamheidselementen, digitale paspoorten en laserverlichting via digitalisering; voor installaties/energieproducten verloopt normstellende sturing overwegend via ESPR en nationale Warenwetbesluiten (machines, liften) en Besluit gastoestellen.

Internationale verdragen zoals het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap<sup>21</sup> (2006/ratificatie NL 2016) hebben geleid tot nationale verplichtingen rond toegankelijkheid. Op Europees niveau werkt de Roadmap to a Resource-Efficient Europe<sup>22</sup> (2011) richting 2050 als langjarig kompas (energie, materialen, water, lucht, land, bodem, biodiversiteit, mariene hulpbronnen, afval) voor doorvertaling in wet- en regelgeving van de EU en de lidstaten.

### 3.4 Integrale samenhang van het stelsel

Hoewel geregeld onderhoud heeft plaatsgevonden en verschillende noodzakelijke uitbreidingen zijn doorgevoerd, is het technische deel van het stelsel van de bouwregelgeving in 35 jaar in opzet relatief hetzelfde gebleven. Wel heeft er een reeks van verschuivingen van onderwerpen binnen de regelgeving plaatsgevonden. Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 geeft de bouwpraktijk (2021) aan dat er sprake is van een groeiende complexiteit van het Bouwbesluit en wordt het voor de praktijk steeds uitdagender om het stelsel toe te passen. Dit wordt veroorzaakt door een afname van de integrale samenhang van het stelsel van de bouwregelgeving. Dit brengt risico's met zich mee voor uitvoerbaarheid, kostenbeheersing en het bereiken van maatschappelijke doelen. Daarbij mag overigens niet vergeten worden dat partijen zich in hun dagelijkse praktijk over het algemeen bezighouden met slechts een deel van het stelsel zoals geschetst in figuur 1. Toch is het van groot belang dat de verschillende onderdelen van het stelsel ook integraal op elkaar zijn afgestemd.

---

<sup>20</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401309](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401309)

<sup>21</sup> <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/011595>

<sup>22</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:EN:PDF>

## 4 Grondslagen en uitgangspunten

Het stelsel van de bouwregelgeving zoals die is beschreven in hoofdstuk 3, is gebaseerd op een reeks van grondslagen en uitgangspunten. Een grondslag heeft een meer fundamentele basis, terwijl een uitgangspunt meer sturend is of een vertrekpunt is. Hierbij speelt enerzijds de juridische cultuur zoals we die in Nederland kennen een rol en anderzijds de regulering van het technisch inhoudelijk stelsel. Beide zijn nader besproken in respectievelijk paragraaf 4.1 en 4.2, ook vanuit een internationaal perspectief. De grondslagen en uitgangspunten van de bouwregelgeving in Nederland zijn in 1984 vastgelegd in de basisfilosofie zoals in paragraaf 4.3 nader is toegelicht. Deze grondslagen en uitgangspunten zijn terug te voeren op een reeks van keuzes die als onderdeel van de toelichting op de basisfilosofie geïdentificeerd zijn.

### 4.1 Juridisch systeem

Internationaal zijn er twee juridische systemen te onderscheiden (Meacham and Van Straalen, 2017). Het systeem volgens “civil law” is gebaseerd op uitgebreide wetten en jurisprudentie van uitspraken van rechters, die alleen verandert als gevolg van een wetwijziging. (Voor het systeem volgens “civil law” wordt in het Nederlands ook wel gesproken over “continentaal recht”). De wetten zijn daarbij de primaire bronnen die door wetsjuristen worden vastgesteld. Het Nederlandse recht is gebaseerd op het systeem volgens “civil law”. Het systeem volgens “common law” legt de nadruk op bindende rechterlijke precedënten en juridische processen waarin partijen een zaak bepalen; dit leidt tot flexibele en evoluerende wetgeving. (Voor het systeem volgens “common law” wordt in het Nederlands ook wel gesproken over “Angelsaksisch recht”). De wetten vormen weliswaar de basis, maar de door rechters gecreëerde precedënten en inbreng van een jury spelen een nadrukkelijker rol met minder nadruk op een wetenschappelijke inbreng. Het Engelse recht is bijvoorbeeld gebaseerd op het systeem volgens “common law”.

Het onderscheid tussen de systemen volgens “civil law” en “common law” is overigens niet zwart-wit. Sociaal-maatschappelijke, culturele, economische en politieke context in een land spelen mede een belangrijke rol bij de invulling en uitvoering van het juridisch systeem in een land.

Het systeem van de bouwregelgeving zoals beschreven in hoofdstuk 3 wordt publiekrechtelijk aangestuurd vanuit een reeks van wetten. In dit geval is dat primair de Omgevingswet, die onder andere het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en de Omgevingsregeling (Or) aanwijst. Omdat in Nederland sprake is van “civil law”, worden het Bbl en de Or ook als bepalend gezien voor de toepassing van de bouwregelgeving voor het bouwen, gebruik, renovatie en sloop van gebouwen en infrastructurele werken. Weliswaar zijn er ook rechterlijke uitspraken in de vorm van jurisprudentie, maar deze zijn het resultaat van een specifieke zaak en hebben over het algemeen een beperkte invloed op de interpretatie van de bouwregelgeving.

## 4.2 Regulering technisch inhoudelijk systeem

Bij de bespreking van methoden om industriële processen te reguleren en risico's te beheersen, beschrijven Otway (1982) en O'Riordan (1985) vier fundamentele benaderingen van regulering:

- De antagonistische benadering.
- Regulering door consensus.
- Regulering door een gecentraliseerde autoriteit.
- De corporatistische benadering.

Deze indeling, die ook toepasbaar is op de bouwregelgeving (Meacham en Van Straalen, 2017) weerspiegelt grotendeels de verschillen tussen landen met een juridisch systeem gebaseerd op "civil law" en "common law", en ook de mate van controle door de centrale overheid versus de aan andere partijen toebedeelde regelgevende ontwikkeling, uitvaardiging en handhavingsbevoegdheid, zelfs binnen eenzelfde type rechtssysteem. In bijlage B is een nadere uiteenzetting van deze vier fundamentele benaderingen van regulering opgenomen.

De categorisering van het Nederlandse systeem van de bouwregelgeving onder de corporatistische benadering is herkenbaar. Daarbij spelen de volgende kenmerken in meer of minder mate:

- Regelgeving geformuleerd in precieze, kwantitatieve doelstellingen, normen en vergunningsprocedure.;
- Een samenleving met veel geïnformeerde en effectieve belangengroepen, goed vertegenwoordigd in de wetgevende en uitvoerende macht.
- Handhaving vindt zelden plaats via juridische vervolging.
- Het ontstaan van een 'exclusieve groep' van professionele en technische experts en een relatief gesloten beheersysteem.
- Regelgeving wordt meestal opgelegd en gehandhaafd met beperkte mogelijkheden tot rechtsherstel, tenzij kan worden aangetoond dat de toezichthouder willekeurig of in strijd met de wettelijke procedures heeft gehandeld.

Opgemerkt wordt dat de landen in de EU verschillende benaderingen hebben. Vanwege de toenemende integratie van de wet- en regelgeving is het wel het overwegen waard om hier in de nabije toekomst een overzicht van te maken.

In geval van aanpassing en uitbreiding van het publiekrechtelijke Bbl en Or zijn in het Nederlandse stelsel de volgende stappen te onderscheiden in het totstandkomings- en besluitvormingsproces:

- Het ministerie werkt een voorstel uit. Daarbij maakt hij autonoom de keuze hier invulling aan te geven.

In geval van een ingewikkeld of meer technisch-inhoudelijk vraagstuk vraagt het ministerie aan een adviesbureau of onderzoeksinstelling met de benodigde expertise om een advies op basis van een of meerdere onderzoeksvragen. Dit advies wordt als onderlegger gebruikt bij het uitwerken van het voorstel voor aanpassing of uitbreiding.

- Het voorstel wordt besproken in het Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving (IOB), de Juridisch Technische Commissie (JTC) en het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Tijdens een vergadering worden over het algemeen meerdere voorstellen besproken; deze worden over het algemeen twee tot drie weken voorafgaand aan de vergadering rondgestuurd. Het OPB kan aangaande het voorstel een advies meegeven aan de minister.
- MKB-toets, lastenonderzoek Sira en Advies Toetsing Regeldruk.
- Advies medeoverheden.
- Openbare internetconsultatie.
- Voorhangprocedure<sup>23</sup> Tweede Kamer en Eerste Kamer in geval van het Bbl.
- Advies van Raad van State.
- Publicatie van wijziging of aanvulling in het Staatsblad, inclusief datum inwerkingtreding.

Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet kunnen het Bbl en de Or een privaat instrument (bijvoorbeeld een NEN-norm) vanuit de publiekrechtelijke regelgeving aanwijzen. Dit betreft de verdere uitwerking van een bepalingsmethode op basis waarvan is vast te stellen of een bouwwerk wel of niet voldoet aan de gestelde eis of een uitwerking van een oplossing die voldoet aan de gestelde prestatie-eis. Deze instrumenten worden beheerd door privaatrechtelijke entiteiten, zoals bijvoorbeeld de Stichting NEN met haar eigen statuten en huishoudelijk reglement<sup>24</sup>. Hierin is met name de rol vastgelegd van een NEN-commissie die verantwoordelijk is voor de inhoud van de NEN-normen die onder de verantwoordelijkheid van de commissie valt.

Een belangrijk aandachtspunt bij het uitwerken van een instrument zoals een NEN-norm, is dat de koppeling met de publiekrechtelijke regelgeving ook correct is ingevuld. Dit is echter niet expliciet geregeld in de vorm van bijvoorbeeld een voorgestelde procedure. Het is nu de verantwoordelijkheid van het ministerie van VRO om te toetsen of de normen waarnaar verwezen wordt vanuit de publiekrechtelijke regelgeving op een correcte wijze aansluiten.

---

<sup>23</sup> De voorhangprocedure is een wettelijk voorgeschreven stap waarbij de regering een ontwerp-Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), zoals wijzigingen in het Bbl, voor advies en discussie aan beide Kamers aanbiedt. Het stelt de Kamers in staat om hun standpunt over het voorgenomen besluit kenbaar te maken en eventuele vragen te stellen voordat het besluit definitief wordt ingediend bij de Raad van State voor advies en vervolgens wordt vastgesteld. De voorhangprocedure voor het Bouwbesluit en het huidige Bbl werd ingevoerd als onderdeel van een breder wetsvoorstel voor wijziging van de Woningwet in 2012.

<sup>24</sup> Zie voor de (laatste) versie van 2023: [https://www.nen.nl/media/wysiwyg/LR3\\_159 - Statuten en Huishoudelijk\\_reglement.pdf](https://www.nen.nl/media/wysiwyg/LR3_159_-_Statuten_en_Huishoudelijk_reglement.pdf)

## 4.3 Basisfilosofie

### 4.3.1 Ontwikkeling van het Bouwbesluit in 1992

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 is de huidige bouwregelgeving in Nederland in de jaren 1980 opgesteld. Daartoe had het eerste kabinet Lubbers het “Actieprogramma deregulering op het terrein van de (woning)bouwregelgeving”<sup>25</sup> vastgesteld. Dit heeft geresulteerd in een aanpassing van de Woningwet en de introductie van het Bouwbesluit in 1992. In hoofdstuk 1 van de Nota van toelichting op het Bouwbesluit (Staatsblad 1991-680) is een overzicht gegeven van de aanleiding om te komen tot een herziening van de bouwregelgeving en de feitelijke totstandkoming van het Bouwbesluit en aanpassing van de Woningwet. Een belangrijke aanleiding was om niet langer de gemeenten invulling te laten geven aan lokale bouwregelgeving, maar om deze op een uniforme wijze nationaal vast te stellen. Dit zou ervoor zorgen dat de bouwpraktijk niet langer met lokale verschillen te maken zou hebben. Tot dan toe stelden de Modelbouwverordeningen functionele eisen, die gekoppeld waren aan een mix van semi prestatie-eisen en oplossing-gebonden voorschriften. Deze werden concreter gemaakt door minimale prestatie-eisen te stellen met bijbehorende bepalingmethoden. Dit zou leiden tot goedkoper bouwen, gericht op meer rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Tevens zouden internationale ontwikkelingen (Europese regelgeving) worden meegenomen die zich in 1992 richtten op de Richtlijn Bouwproducten (voorloper van de huidige Verordening Bouwproducten). Later zijn daarbij andere richtlijnen en verordeningen meegenomen in het Bouwbesluit en in het nu van kracht zijnde Bbl. Overigens behielden de gemeenten indertijd hun taken aangaande de vergunningverlening (onder andere de bouwplantoets) en de handhaving.

Na het vaststellen van het eerder genoemde “Actieprogramma deregulering op het terrein van de (woning)bouwregelgeving” heeft het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) de “Basisfilosofie – technische voorschriften voor het bouwen” (Zoetermeer, 1984) opgesteld. Doel daarvan was om betrokkenen bij de uitwerking van het Bouwbesluit (VROM- en VNG-commissies, normalisatiecommissies, klankbordgroepen en onderzoekers) te informeren over de grondslagen en uitgangspunten van de voorschriften. In de periode waarin gewerkt is aan het opstellen van het Bouwbesluit is met deze basisfilosofie de nodige ervaring opgedaan. In de dissertaties van Scholten (2001) en van Van Overveld (2003) zijn daarvan nadere uitwerkingen gegeven.

### 4.3.2 Toelichting basisfilosofie

Aan de uitwerking van het stelsel en onderdelen van de bouwregelgeving zoals die is beschreven in hoofdstuk 3, ligt een aantal keuzes ten grondslag met betrekking tot de verhouding tussen de onderdelen van het stelsel en de uitwerking van de onderdelen.

---

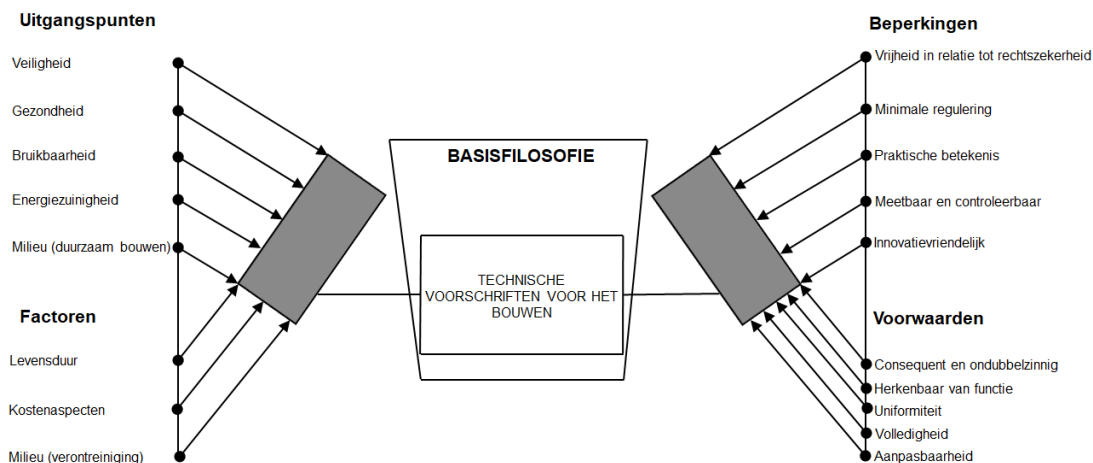
<sup>25</sup> Tweede kamerstuk 1983-1984, dossier 17931, nr. 7, aangeboden bij brief van 22 september 1983 aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, SDU uitgeverij, 's-Gravenhage

Naar de huidige inzichten van TNO spelen daarbij de volgende afwegingen bij het vaststellen van de grondslagen en uitgangspunten:

- *Wat internationaal, wat nationaal regelen*  
In de afgelopen en komende jaren hebben internationale verdragen en Europese regelgeving een steeds grotere invloed op het stelsel. Het is belangrijk om hiermee rekening te houden bij de inrichting van het nationale deel van het stelsel.
- *Wat nationaal, wat lokaal regelen*  
Op basis van verschillende convenanten is de afgelopen jaren aan het lokale beleid invulling gegeven door soms hogere eisen te stellen dan het Bbl. Lokaal regelen decentrale overheden zaken op ambitieniveau in de fysieke omgeving op basis van de Omgevingswet. Dat valt buiten de zaken die geregeld worden in het Bbl. Er is echter een beweging zichtbaar (Woontop) om deze nadere lokale eisen aangaande de technische voorschriften van de bouwregelgeving terug te dringen.
- *Wat publiek, wat privaat regelen*  
Momenteel vormen met name het Bbl en de Or onderdeel van het publieke deel van de bouwregelgeving. De normen en andere instrumenten waarnaar het Bbl en de Or verwijzen, worden beschouwd als het privaatrechtelijke deel van de bouwregelgeving. Er zijn daarbij wel keuzes gemaakt wat in het publiekrechtelijk deel is opgenomen en wat er in het privaatrechtelijke deel verder is uitgewerkt.
- *Wat expliciet, wat impliciet regelen*  
Op zich stelt de bouwregelgeving expliciete eisen. Echter, er zijn aspecten waaraan geen expliciete eisen worden gesteld, maar die wel van invloed zijn op het niveau van de te stellen eisen. Kosten zijn daarvan een voorbeeld.
- *Wat zinvol, wat niet zinvol om te regelen*  
Het ligt voor de hand om alleen zaken te regelen die als zinvol verondersteld worden. Het is belangrijk om wel een duidelijk onderscheid te maken wat als zinvol en wat als niet zinvol wordt verondersteld.
- *Hoe wel, hoe niet regelen*  
Aan het formuleren van regelgeving zijn voorwaarden te stellen. Bijvoorbeeld dat er geen tegenstrijdigheden mogen zijn.
- *Wat op hoofdlijnen, wat in detail regelen*  
Bouwende partijen zijn geneigd om alles tot in detail te willen regelen. Zo willen partijen voorkomen dat er bijvoorbeeld bij de oplevering van een “uniek” bouwwerk achteraf discussies ontstaan over hetgeen is gebouwd. De publieke regelgever daarentegen streeft ernaar om het aantal regels te beperken en kiest dus sneller voor regelgeving op hoofdlijnen.
- *Wanneer toezicht, wanneer een kwaliteitssysteem inzetten*  
In de bouwpraktijk spelen zowel toezicht als inzet van een kwaliteitssysteem een belangrijke rol om vast te stellen of de partijen voldoen aan de gestelde eisen.

Deze afwegingen speelden ook een rol bij de eerder vermelde basisfilosofie uit 1984.

De basisfilosofie die ten grondslag heeft gelegen aan het Bouwbesluit, bevat voor de bouwregelgeving de basiskenmerken waaraan de voorschriften en de samenhang tussen voorschriften moeten voldoen. In figuur 2 is een overzicht van de basisfilosofie gegeven zoals deze in bijlage B van de dissertatie van Scholten (2001) is opgenomen en nader is toegelicht in de hoofdttekst van de dissertatie.



Figuur 2 – Diagram van de basisfilosofie (Scholten, 2001)

In de oorspronkelijke basisfilosofie zijn de van belang geachte basiskenmerken onderscheiden in de volgende vier hoofdgroepen. Een korte samenvatting is daarbij toegevoegd. Naar de mening van TNO zijn de opstellers van deze oorspronkelijke basisfilosofie niet altijd even duidelijk geweest in hun uitleg; in onderstaande samenvatting is niet geprobeerd om dit te verduidelijken.

*Uitgangspunten*

- Dit betreft de essentiële kenmerken die in de bouwregelgeving aan bouwwerken worden gesteld. In de periode waarin aan het oorspronkelijke Bouwbesluit werd gewerkt, werden deze eisen ook Europees vastgesteld. Dit betrof de essentiële kenmerken: veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu. Het huidige Bbl kent een aangepaste indeling: veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid. Daarnaast gaat het Bbl ook nog separaat in op Bouwwerkinstallaties waarvan de voorschriften ieder weer verband houden met één of meerdere van de essentiële kenmerken.
- De oorspronkelijke basisfilosofie was gericht op de voorschriften waaraan een bouwplan moet voldoen, dus nieuwbouw. Al in zijn dissertatie geeft Scholten (2001) aan dat dit ook het geval zal zijn voor andere fasen waarin een bouwwerk zich bevindt. Het Bbl onderscheidt daarnaast ook nog bestaande bouw, verbouw (inclusief verplaatsen van een bouwwerk en wijziging van gebruiksfunctie) en gebruik.

### *Factoren*

- Factoren zijn basiskenmerken die niet expliciet tot uitdrukking komen bij de voorschriften, maar wel impliciet van belang zijn. In de oorspronkelijke filosofie waren dit levensduur, kosten en milieu(verontreiniging). In de loop der jaren zijn alle aspecten gerelateerd aan milieu meegenomen in de essentiële kenmerken.
- Levensduur bepaalt hoelang een (onderdeel van een) bouwwerk blijft voldoen aan de essentiële kenmerken.
- Kosten spelen eveneens een rol in de zin dat het de vraag is of een eventuele verhoging van de (bouw)kosten al dan niet acceptabel is in geval van de introductie van een nieuw voorschrift of aanpassing van een bestaand voorschrift.

### *Beperkingen*

- Om tot aanvaardbare en toepasbare voorschriften te komen, is een aantal beperkingen vastgesteld: vrijheid in relatie tot rechtszekerheid, minimale regulering, praktische betekenis, meetbaar en controleerbaar, en niet innovatie belemmerend.
- Een voorschrift is in beginsel gericht op het algemeen belang. Dit kan echter leiden tot inbreuk op de vrijheid van een burger. Het is de vraag of bij het nemen van een maatregel in de vorm van een voorschrift de inbreuk op de vrijheid van een burger al dan niet gerechtvaardigd is. Dit betreft de beperking 'vrijheid in relatie tot rechtszekerheid'.
- Bij de beperking 'minimale regulering' betrof dit volgens de oorspronkelijke basisfilosofie enerzijds het minimale niveau van de eisen van de voorschriften en anderzijds het minimum aantal voorschriften.
- Indien een voorschrift geen praktische betekenis heeft, dan zou dat voorschrift ook niet mogen worden gesteld. Afweging daarbij is dat een voorschrift in verhouding dient te staan tot het doel waarvoor het voorschrift wordt gegeven en niet overlappend is met een ander voorschrift dat al om andere redenen is gegeven.
- Een voorschrift moet in principe controleerbaar zijn in de praktijk en daarmee dus ook transparant zijn. Daarvan staat los of een controle op de toepassing van een voorschrift wel of niet zal plaatsvinden en op welke manier een voorschrift te controleren is. Naar de mening van TNO kan dat dus ook liggen binnen een procescertificaat.
- De oorspronkelijk basisfilosofie gaf aan dat een voorschrift niet innovatiebelemmerend mag zijn.

### *Voorwaarden*

- Om consequent en ondubbelzinnig te zijn, volgt een voorschrift uit de gekozen functionele eisen, heeft het een logische opbouw en is het eenduidig. Daarbij is het begrippenkader uniform, zijn de voorschriften op alle gebouwniveaus identiek en voldoen de aangewezen normen ook aan de basisfilosofie.

- Uniformiteit is een voorwaarde om handelsbelemmeringen weg te nemen en industrialisatie mogelijk te maken.
- De voorwaarde 'volledigheid' heeft betrekking op het feit dat voorschriften gezamenlijk volledig zijn zonder tegenstrijdigheid met andere wet- en regelgeving. Een voorschrift moet weliswaar passen binnen de context van de bouwregelgeving, maar dat is nog geen garantie dat een voorschrift niet in tegenspraak is met andere regelgeving.
- Voorschriften moeten ten gevolge van gewijzigde inzichten relatief eenvoudig aanpasbaar zijn.

### 4.3.3 Regelgevingsstelsel

Zoals uiteengezet in de bovenstaande beschrijving van de basisfilosofie is de bouwregelgeving in Nederland gebaseerd op een stelsel van prestatiegerichte regelgeving. De prestatiegerichte regelgeving benadrukt het behalen van grenswaarden aangetoond middels bepalingsmethoden in plaats van specificatie van specifieke acties of technologieën. Vanaf eind jaren tachtig van de vorige eeuw begon de structuur van de voorschriften in verschillende landen te verschuiven van een voorschrijvende naar een prestatiegerichte aanpak. Nederland liep daarin voorop (Ang, Groosman en Scholten, 2005) waarbij TNO bijvoorbeeld heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het zogenaamde "Hamburger model" (Gielsing, 1988). Dit betreft zowel de publiekrechtelijke regelgeving vastgelegd in het Bbl als de aangewezene privaatrechtelijke normen en andere instrumenten. Ook verschillende andere landen hebben prestatiegerichte regelgeving sinds die tijd geïmplementeerd (Meacham, 2010). Een nadere toelichting is terug te vinden in bijlage C.

## 5 Opties toekomstbestendige bouwregelgeving

In dit hoofdstuk is ingegaan op opties om te komen tot een toekomstbestendige bouwregelgeving. Deze opties zijn in paragraaf 5.1 gerubriceerd volgens het overzicht van ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières zoals uiteengezet in paragraaf 2.2. Vervolgens is in paragraaf 5.2 de noodzaak uiteengezet om de oorspronkelijke basisfilosofie en daarmee de grondslagen en uitgangspunten te herzien. Dit betreft niet alleen het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), maar alle onderdelen van het stelsel van de bouwregelgeving.

### 5.1 Overzicht opties om te komen tot een toekomstbestendige bouwregelgeving

Op basis van de in paragraaf 2.2 geschetste ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières zijn opties (zie bijlage D) uitgewerkt om te komen tot een toekomstbestendige bouwregelgeving.

#### 1) *Wat internationaal, wat nationaal regelen*

Nederland ontwikkelt beleid dat wordt geborgd in internationale verdragen, waaronder Europese verordeningen en regelingen voor installaties en bouwproducten zoals de ESPR (Ecodesign for Sustainable Products Regulation), CPR (Construction Products Regulation) en de Level(s) methodologie. Deze Europese kaders bepalen in toenemende mate de nationale regelgeving, vooral op het gebied van duurzaamheid en circulariteit. Belangrijk is dat Nederland betrokken is bij het vaststellen van deze kaders. Ook op normniveau neemt Nederland Europese normen over, wat soms leidt tot verwarring als nationale normen worden ingetrokken maar nog in regelgeving worden genoemd. Actieve en representatieve deelname aan nationale “schaduw”-normcommissies en internationale normcommissies is belangrijk om de Nederlandse belangen te behartigen.

#### 2) *Wat nationaal, wat lokaal regelen*

Na een periode waarin lokale overheden waren aangewezen op convenanten met een hoger ambitieniveau om invulling te kunnen geven aan hun rol binnen de kaders van de Omgevingswet, is tijdens de Woontop in 2024 een afbakening afgesproken. Dit betreft de afspraak dat er geen hogere ambities gesteld worden voor zaken binnen het Bbl. Van belang is om nader vast te stellen of er sprake is van gewijzigde ambities die ook meegenomen zullen moeten worden in de nationale bouwregelgeving. Daarbij kunnen eerdere uitwerkingen van convenanten een rol spelen, evenals de vraag binnen verschillende gemeenten naar woningen die ook in de toekomst verhuurbaar of verkoopbaar blijven. Ook Europese ontwikkelingen die de nationale regelgeving beïnvloeden, zoals het European Affordable Housing Plan, moeten daarbij worden meegenomen.

### 3) *Wat publiek, wat privaat regelen*

Het Bbl kent de volgende essentiële kenmerken: veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid. Nieuwe Europese regelgeving vraagt ook aandacht voor klimaat, circulariteit en weerbaarheid (resilience) van bouwwerken. Deze zouden als nieuwe essentiële kenmerken toegevoegd kunnen worden. Ook zou dit kunnen gelden voor bijvoorbeeld het thema welzijn. Belangrijk is dat de achtergronden van de grondslagen en uitgangspunten, en de nadere uitwerking daarvan voor de toekomst goed gedocumenteerd zijn en integraal worden beschouwd bij het aanpassen van regelgeving.

In Bbl wordt vaak verwezen naar private normen en andere instrumenten. De koppeling tussen beide is echter niet altijd expliciet geregeld bij het tot stand komen van deze instrumenten. Het is belangrijk dat er een duidelijker koppeling komt tussen de publiekrechtelijke regelgeving en de private instrumenten van het stelsel.

Het ligt voor de hand om vast te stellen welke privaatrechtelijke instrumenten die niet vanuit de publiekrechtelijke regelgeving worden aangestuurd, kunnen worden gebruikt om gelijkwaardigheid aan te tonen en aansluiten op de publieke regelgeving. Dit voorkomt discussie die leidt tot extra bestuurlijke en administratieve kosten. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met informatiebladen die door de overheid zijn uitgegeven.

### 4) *Wat expliciet, wat impliciet regelen*

Levensduur en kosten van bouwproducten en bouwwerken bepalen volgens de oorspronkelijke basisfilosofie mede de uitwerking van de essentiële kenmerken in de te stellen prestatie-eisen. Circulariteit en kosten gedurende de levensloop van een bouwwerk naast stichtingskosten worden echter steeds belangrijker. Het ligt daarom voor de hand om in de te stellen prestatie-eisen bijvoorbeeld ook rekening te houden met het beperken van het materiaalgebruik. Voor wat betreft de factor (maatschappelijke) kosten volgens de basisfilosofie is het wellicht beter om ook de baten mee te wegen bij het vaststellen van de prestatie-eisen. Voorbeelden hiervan zijn de voordelen van energiebesparende maatregelen op de energierekening en het mogelijk maken om de veiligheid van woningen te verhogen zodat ouderen langer thuis kunnen blijven wonen met het doel om maatschappelijke kosten voor zorg terug te brengen.

Aanvullend op het bovengenoemde groeit het bewustzijn dat economische en sociaal-maatschappelijke aspecten van bouwwerken van belang zijn. Deze zijn tot op heden niet beschouwd in het Bbl. Het ligt dan ook voor de hand om de discussie te voeren in hoeverre deze aspecten al dan niet onderdeel moeten gaan uitmaken van het publiekrechtelijk deel van de bouwregelgeving.

### 5) *Wat zinvol, wat niet zinvol om te regelen*

Deregulering was een belangrijke reden voor het Bouwbesluit 1992 en de herziening daarvan in 2012. De wens om regels te schrappen blijft actueel (bijvoorbeeld via het STOER<sup>26</sup>-programma), maar het schrappen van regels kan de integrale samenhang van het stelsel verstoren.

Daarnaast mag regelgeving innovaties niet belemmeren, terwijl in de praktijk opschaling van innovaties toch al lastig is. Het stelsel zou innovatie juist moeten faciliteren om opschaling beter mogelijk te maken.

### 6) *Hoe wel, hoe niet regelen*

De oorspronkelijke basisfilosofie stelt dat de voorschriften consequent, herkenbaar, uniform, niet tegenstrijdig en aanpasbaar moeten zijn. Deze voorwaarden zijn nog altijd van toepassing. Een mogelijk nieuwe voorwaarde is die van de digitalisering, die bijdraagt het optimaler uitwisselen van data en informatie. Zaken die hierbij momenteel spelen zijn ontwikkelingen als “smart standards”, digitale product- en bouwspaspoorten en de verplichting van BIM (Bouw Informatie Model) in bouwprojecten.

### 7) *Wat op hoofdlijnen, wat in detail regelen*

Niet alle voorschriften in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn even gedetailleerd uitgewerkt. Er zijn voorschriften die alleen verwijzen naar een norm, terwijl andere voorschriften uitgebreide oplossingen voorschrijven. Het is wenselijk om dit te harmoniseren om te voldoen aan de basisfilosofie van een minimum aantal voorschriften. Bepalingsmethodes en voorgeschreven oplossingen kunnen uiteraard wel tot in detail zijn uitgewerkt in normen en andere instrumenten, waaronder Beoordelingsrichtlijnen in het kader van (erkende) kwaliteitsverklaringen. Een aandachtspunt hierbij is dat de koppeling met het Bbl correct moet zijn.

### 8) *Wanneer toezicht, wanneer een kwaliteitssysteem inzetten*

Bouwplanbeoordeling en toezicht zijn belangrijke activiteiten om de kwaliteit van het bouwwerk te kunnen borgen. Na de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in 2024 zijn de nodige vragen over de effectiviteit van de beoordeling en toezicht van de kwaliteitsborging in de praktijk gerezen. Een toekomstige analyse zal uitwijzen of dit aanpassingen vereist. Ook voor de wijzigingen die daaruit volgen is het van belang dat die integraal afgestemd worden binnen het stelsel van de bouwregelgeving.

## 5.2 **Aanpassing basisfilosofie**

De opties om te komen tot een toekomstbestendige bouwregelgeving zoals uiteengezet in voorgaande paragraaf leiden naar de mening van TNO zeker niet tot een complete herziening van het stelsel.

---

<sup>26</sup> Schrappen Tegenstrijdige en Overbodige Eisen en Regelgeving

Wel hebben deze opties enerzijds invloed op de te maken keuzes aangaande de grondslagen en uitgangspunten, die de integraliteit van het stelsel moeten blijven waarborgen. Anderzijds kan dit leiden tot aanpassing van onderdelen van het stelsel van de bouwregelgeving (aanpassing van specifieke (onderdelen van) voorschriften en instrumenten) en onderlinge relaties tussen onderdelen.

Zoals in paragraaf 4.3 aangegeven is de oorspronkelijke basisfilosofie gericht op de grondslagen en uitgangspunten die gebruikt zijn bij het vaststellen van de voorschriften van het oorspronkelijke Bouwbesluit uit 1992.

Tot op heden is deze nog altijd van toepassing op de daaropvolgende versies van het Bouwbesluit (2003 en 2012) en het huidige Bbl. In de vorige paragraaf is aangegeven op welke grondslagen en uitgangspunten deze basisfilosofie aanpassing behoeft. Voor de vier basiskenmerken van de basisfilosofie toegelicht in paragraaf 4.3.2 gaat het samengevat om de volgende aanpassingen:

- **Uitgangspunten**  
Meenemen van circulariteit, welzijn, weerbaarheid en eventueel welzijn bij de uitwerking van de essentiële kenmerken in de te stellen prestatie-eisen. Dit mede in relatie met afspraken die op Europees niveau daarover zijn en in de toekomst worden gemaakt. Waar gewenst meenemen van gewijzigde ambities in de te stellen prestatie-eisen.
- **Factoren**  
Meewegen van baten aanvullend op de factor kosten bij het vaststellen van de prestatie-eisen. Tevens aandacht schenken aan het groeiende bewustzijn dat economische en sociaal-maatschappelijke aspecten van bouwwerken van belang zijn.
- **Beperkingen**  
Meer de focus leggen op optimale regelgeving in plaats van het schrappen van voorschriften. Wegnemen van belemmeringen voor innovaties en de opschaling daarvan.
- **Voorwaarden**  
Meenemen van digitalisering als middel van uitwisseling van data en informatie. Nagaan welke onderdelen van de publiekrechtelijke regelgeving te harmoniseren zijn, om te voorkomen dat deze te veel in detail treden. De koppeling verbeteren tussen publiekrechtelijke regelgeving en private regelgeving. Daarnaast ook aandacht besteden aan de invulling van het toezicht en opties om de kwaliteit van het ontwerpproces beter te borgen.

## 6 Routekaart

Op basis van in voorgaande hoofdstukken vastgestelde urgentie om het stelsel van bouwregelgeving in de toekomst te herzien, heeft TNO haar visie op de ontwikkeling van een toekomstbestendig stelsel van de bouwregelgeving uitgewerkt in een routekaart. Startpunt daarbij is dat het huidige stelsel zoals beschreven in hoofdstuk 3 als uitgangspunt is genomen. Dit stelsel is in Nederland met de Europese kaders verankerd binnen de juridische kaders, de fundamentele benadering van regulering en de basisfilosofie, zoals uiteengezet in hoofdstuk 4. In de routekaart is voorgesteld om gefaseerd een reeks van stappen te nemen die leiden tot het bijstellen van het huidige stelsel. De wijzigingen kunnen betrekking hebben op de invulling van een onderdeel van het stelsel (bijvoorbeeld wijziging van een voorschrift van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)), de onderlinge relatie tussen twee onderdelen (bijvoorbeeld de implementatie van een nieuwe Europese regeling) of aanpassingen in het stelsel (bijvoorbeeld de aanwijzing van een nieuwe database of aanpassing van de basisfilosofie). In paragraaf 6.1 is de voorgestelde routekaart nader toegelicht en in paragraaf 6.2 is een voorbeeld uitgewerkt voor het onderwerp brandveiligheid.

### 6.1 Invulling van de routekaart

De voorgestelde routekaart is in figuur 3 weergegeven. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het spoor van het verwerken van ontwikkelingen, tekortkomingen en afwijkingen, en anderzijds het spoor van het actualiseren van de grondslagen en uitgangspunten.

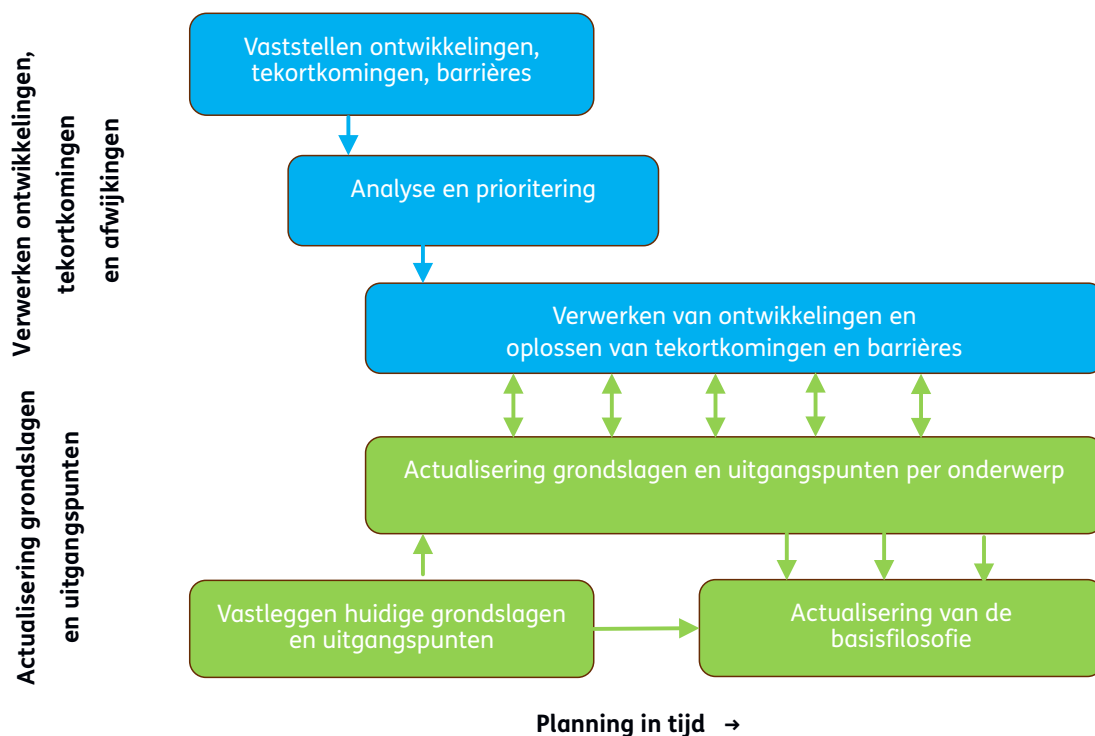
Aangaande het spoor van het verwerken van ontwikkelingen, tekortkomingen en afwijkingen zijn de volgende stappen onderscheiden:

- Vaststellen ontwikkelingen, tekortkomingen, barrières  
In hoofdstuk 2 is op basis van een aantal voorbeelden zoals beschreven in bijlage A een overzicht gegeven van ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières die vragen om verschillende aanpassingen van de bouwregelgeving. In deze stap van de routekaart zal een completer beeld moeten worden samengesteld dan de voorbeelden weergegeven in bijlage A. Dit vormt input voor de onderwerpen in het huidige stelsel die aan herziening toe zijn en input voor waar een herziening van de grondslagen en uitgangspunten nodig is.
- Analyse en prioritering  
Belangrijk is per geïnventariseerd onderwerp (ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières) een nadere analyse uit te voeren die duidelijk maakt welke prioriteit aan het onderwerp moet worden gegeven. Daarnaast moet de analyse aangeven op welke onderdelen van het stelsel van de bouwregelgeving dit betrekking heeft en hoe het onderwerp zich verhoudt tot de huidige grondslagen en uitgangspunten.

- Verwerken van ontwikkelingen en oplossen van tekortkomingen en barrières  
Om uitvoering te kunnen geven aan het herzien van de geprioriteerde onderwerpen en het mogelijk te maken om activiteiten parallel en gefaseerd te laten plaatsvinden, zullen deze activiteiten geprioriteerd moeten worden. Dit levert een planning op die overigens in de tijd ook kan worden bijgesteld. Belangrijk is om hier ook een koppeling te leggen met de grondslagen en achtergronden van betreffende onderwerpen en een mogelijke actualisering daarvan. Dit zal leiden tot een herziening van onderdelen van het stelsel van bouwregelgeving.

Aangaande het spoor van het actualiseren van de grondslagen en de uitgangspunten zijn de volgende stappen onderscheiden:

- Vastleggen huidige grondslagen en uitgangspunten  
De huidige grondslagen en uitgangspunten van de bouwregelgeving zijn op hoofdlijnen vastgelegd in de basisfilosofie. Echter, de nadere uitwerking daarvan per onderwerp is slechts ten dele vastgelegd en lang niet altijd in samenhang beschreven. Dit blijkt uit een aantal van de voorbeelden beschreven in bijlage A. Als startpunt is het wenselijk om de huidige grondslagen en uitgangspunten op hoofdlijnen in kaart te brengen. Daarbij wordt ook duidelijk voor welke onderwerpen er nog blinde vlekken zijn die nog nader vastgesteld moeten worden. Dit vraagt om een omvangrijk onderzoeksprogramma. De resultaten van deze stap zijn van belang voor de onderwerpen die volgen uit de prioritering van de ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières.
- Actualisering grondslagen en uitgangspunten per onderwerp  
Zoals uit hoofdstuk 5 blijkt, sluiten de grondslagen en uitgangspunten en daarmee de oorspronkelijke basisfilosofie (paragraaf 4.3) voor verschillende onderwerpen onvoldoende aan op de nieuwe maatschappelijke vraagstukken, ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières. Indien een herziening noodzakelijk is, vraagt dit om een hernieuwde afweging en actualisering van de grondslagen en uitgangspunten, niet alleen aangaande het Bbl, maar in het kader van het gehele stelsel van de bouwregelgeving. In deze stap wordt dit gedaan per geprioriteerd onderwerp.
- Vaststellen van de basisfilosofie  
De basisfilosofie op basis van de actualisering van de grondslagen en uitgangspunten vaststellen voor het gehele stelsel van de bouwregelgeving. Feitelijk is dit een ontwikkeling die in de loop van de tijd zal plaatsvinden.



Figuur 3 - Voorgestelde routekaart

Opgemerkt wordt dat de twee sporen van enerzijds het verwerken van ontwikkelingen, tekortkomingen en afwijkingen, en anderzijds het actualiseren van de grondslagen en uitgangspunten, parallel in de tijd lopen en interacteren.

## 6.2 Uitwerking routekaart voor brandveiligheid

De invulling van de stappen van de routekaart is voor het voorbeeld brandveiligheid nader toegelicht.

Verwerken van ontwikkelingen, tekortkomingen en afwijkingen:

- Vaststellen ontwikkeling, tekortkoming, barrières  
De grondslagen en uitgangspunten van de voorschriften voor brandveiligheid in het Bbl, die nog gebaseerd zijn op de situatie van decennia terug en niet langer actueel zijn, zijn een voorbeeld van een tekortkoming.
- Analyse en prioritering  
Zoals aangegeven in bijlage A.3 komen deze voorschriften voort uit de Modelbouwverordening van voor het Bouwbesluit 1992. Weliswaar zijn in de loop van de tijd aanpassingen en uitbreidingen doorgevoerd, maar in essentie zijn de voorschriften hetzelfde gebleven. Door ontwikkelingen zoals klimaatverandering, duurzaamheid, toepassing van materialen zoals hout en een veranderende bevolkingssamenstelling is het de vraag of deze voorschriften nog wel voldoen. Waar ouderen vroeger in zorginstellingen woonden en gebouwen vooral uit steen en beton bestonden, blijven nu kwetsbare groepen langer thuis wonen en wordt er steeds vaker met hout gebouwd.

Dit betekent dat voldoen aan de huidige regels niet automatisch garandeert dat gebouwen daadwerkelijk voldoende brandveilig zijn, zoals ook blijkt uit diverse onderzoeken en evaluaties.

- Fasering  
Verschillende partijen waaronder Brandweer Nederland, het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) en TNO worden steeds vaker met dit onderwerp geconfronteerd en het ligt voor de hand om aan dit onderwerp in de komende tijd prioriteit te geven. In de fasering van onderwerpen zou brandveiligheid wel eens op korte termijn opgepakt kunnen gaan worden.

#### Actualiseren van de grondslagen en de uitgangspunten

- Vastleggen huidige grondslagen en uitgangspunten  
De huidige grondslagen en uitgangspunten zijn volgens de huidige inzichten slechts ten dele en gefragmenteerd vastgelegd in een breed scala van documenten. De ervaring leert dat partijen hier ook eigen invulling aan geven en daarmee ook tot verschillende interpretaties van de voorschriften komen. In deze stap is het belangrijk om vast te stellen wat in de loop van de tijd door de opstellers van de voorschriften bedoeld was en waar eventuele blinde vlekken zitten.
- Actualisering grondslagen en uitgangspunten  
Hier speelt het belang om te komen tot een actualisering van de grondslagen en uitgangspunten. Dit is nodig op basis van inzichten in de veranderingen in de samenleving aangaande onder andere veiligheidsperceptie, mogelijkheden om te vluchten, brandweerinzet, kosten en baten. In de visie van TNO en het NIPV is het daarbij van belang ook te kijken naar de mogelijkheden van een nadere onderbouwing op basis van een risicoanalyse. Deze stap vraagt om een bijdrage van verschillende betrokken stakeholders zoals ook nader is uiteengezet in hoofdstuk 7 aangaande het noodzakelijke besluitvormingsproces.
- Vaststellen van de basisfilosofie  
Deze stap is meer generiek van aard en zal ingevuld worden op basis van een reeks van onderwerpen. Daarbij is tevens van belang om niet alleen te focussen op het Bbl, maar op het gehele stelsel van de bouwregelgeving.

## 7 Totstandskoming- en besluitvormingsprocessen

In hoofdstuk 4 van dit rapport is ingegaan op methoden om een stelsel van bouwregelgeving te reguleren. Daarbij is toegelicht dat in Nederland de corporatistische benadering wordt gevolgd en is een uiteenzetting gegeven van het huidige besluitvormingsproces bij aanpassing of uitbreiding van het publiekrechtelijke stelsel van bouwregelgeving. Tevens is kort stilgestaan bij de totstandkomings- en besluitvorming die plaatsvindt bij het vaststellen van normen en andere privaatrechtelijke instrumenten die onderdeel uitmaken van het privaatrechtelijk deel van het stelsel.

Naar het besluitvormingsproces rondom de bouwregelgeving hebben Meacham en Van Straalen (2017) uitgebreid onderzoek gedaan. Zij maken daarbij gebruik van het raamwerk van het sociaal-technische stelsel (STS) en een daaruit volgende besluitvormingsproces dat generiek toepasbaar is voor verschillende systemen van technische bouwregelgeving. In dit hoofdstuk wordt een samenvatting van dit STS raamwerk gegeven in paragraaf 7.1, gevolgd door een uiteenzetting hoe deze in te zetten binnen de Nederlandse context in paragraaf 7.2.

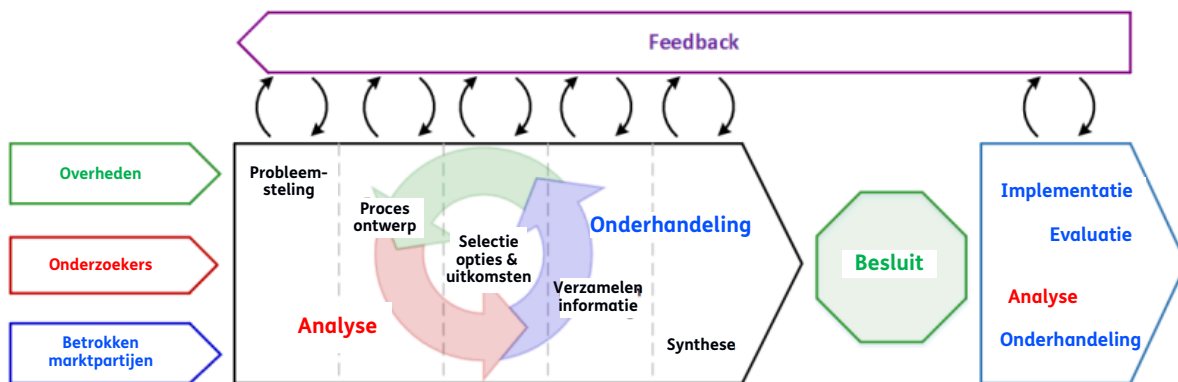
### 7.1 Sociaal-technisch systeem en besluitvormingsproces

Bouwregelgevingssystemen zijn te beschouwen als sociaal-technische systemen (STS). De STS-theorie en -concepten zijn voortgekomen uit studies naar organisaties en de rollen van aanpalende sociale en technologische componenten, en het besef dat deze integraal met elkaar verbonden zijn. Ondanks dat er meerdere definities van STS zijn, delen de meeste de volgende kernconcepten:

- Inzicht in de componenten, hoe elk onderdeel a) bijdraagt aan de prestaties van de organisatie en b) de behoeften van andere onderdelen creëert of daaraan voldoet.
- De onderlinge relatie tussen deze onderdelen, met name met betrekking tot de problemen van interne coördinatie en controle.
- De analyse van de relevante externe omgeving van de organisatie en de manier waarop de organisatie haar relaties daarmee beheert.

Meacham en Van Straalen (2017) geven een nadere uiteenzetting over hoe dit generieke raamwerk uit te werken is in een STS voor bouwregelgeving. Dit richt zich op besluitvorming aangaande het beperken van risico's ten aanzien van bijvoorbeeld brandveiligheid. Belangrijk daarin zijn het gezichtspunt vanuit de juridische regelgeving en het gezichtspunt vanuit de markt. De feitelijke besluitvorming vindt op de overlap van beide gezichtspunten plaats. Een nadere uitwerking van het besluitvormingsproces geeft inzicht in welke facetten een rol spelen bij de besluitvorming en het beperken van risico's. Ondanks dat daarbij de focus ligt op risico's is deze te veralgemeniseren voor alle besluitvormingsprocessen die spelen rondom de bouwregelgeving. In het kader van het uitgevoerde onderzoek dat ten grondslag heeft gelegen aan voorliggend rapport is daar geen verdere uitwerking aan gegeven.

Meacham en Van Straalen (2017) refereren vervolgens aan Stern en Fineberg (1996). Zij gaan in op een karakteriseringsproces van risico's, waarvan identificatie, beoordeling, communicatie en analyse onderdeel vormen van een STS. Dit zogenaamde analytisch-onderhandelingsproces dat ten grondslag ligt aan de besluitvorming, bestaat uit een passende mix van wetenschappelijke informatie, input van betrokken marktpartijen en van wetgevende overheden. Zie hiervoor het schema dat is gegeven in figuur 4. Te zien is dat dit besluitvormingsproces breder toepasbaar is dan voor het berekenen van risico's alleen; het schema is generiek toepasbaar voor besluitvormingsprocessen die ten grondslag liggen aan de uitwerking van de bouwregelgeving.



Figuur 4 – Besluitvormingsproces volgens Stern en Fineberg (1996)

## 7.2 Besluitvorming als onderdeel van de Nederlandse bouwregelgeving

Het besluitvormingsproces zoals gegeven in figuur 4 wordt lang niet altijd gevolgd in de besluitvormingsprocessen in Nederland zoals beschreven in paragraaf 4.2. Aangaande de besluitvorming van aanpassing en uitbreiding van het Bbl en Omgevingsregeling (Or) wordt er pas achteraf door het ministerie VRO advies gevraagd aan de Juridisch Technische Commissie (JTC) en het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Vervolgens vindt een openbare internetconsultatie plaats alvorens er een formeel besluit wordt genomen door de minister na een voorhang in de Tweede en Eerste Kamer en advies van de Raad van State. De wisselwerking binnen het analytisch-onderhandelingsproces zoals gegeven in figuur 4 vindt wellicht voor casussen plaats, bijvoorbeeld als het ministerie een voorstel uitwerkt en een adviesbureau, universiteit of instituut opdracht geeft op basis van een onderzoeksvraag, maar het is geen algemene procedure.

Besluitvorming binnen een normcommissie van NEN vindt wel plaats op basis van het proces beschreven in figuur 4. Daarbij is echter een drietal kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste vragen verschillende partijen zich af of de samenstelling van de normcommissies wel representatief is en alle partijen wel onafhankelijk genoeg zijn. Ten tweede is het zo dat onderzoek dat noodzakelijk is voor een verantwoorde onderbouwing van keuzes, lang niet altijd uitgevoerd kan worden vanwege het ontbreken van voldoende financiële middelen.

En als laatste is er geen of slechts indirecte betrokkenheid van het ministerie als het gaat om wat wel of niet noodzakelijk is om een private norm aan te wijzen vanuit de publiekrechtelijke regelgeving.

Voor andere privaatrechtelijke entiteiten zijn vergelijkbare overwegingen van belang.

### 7.3 Optie optimale totstandkomings- en besluitvormingsprocessen

Om succesvol invulling te geven aan de uitvoering van de voorgestelde routekaart, stelt TNO voor om het huidige totstandkomings- en besluitvormingsproces dat betrekking heeft op het publiekrechtelijke deel van de bouwregelgeving, tegen het licht te houden. Het in paragraaf 7.1 geïntroduceerde analytisch-onderhandelingsproces kan daarbij als uitgangspunt worden genomen. Belangrijk onderdeel daarin is dat vanaf het begin relevante stakeholders (overheden, marktpartijen en onderzoeksinstellingen) bij het proces betrokken zijn en dat er een iteratief proces van informatieverzameling, procesontwikkeling en analyse plaatsvindt. Het is daarbij belangrijk dat namens de overheid niet alleen de ministeries, maar ook de medeoverheden (gemeenten, provincies en waterschappen) betrokken zijn bij het vaststellen van wijzigingen en aanvullingen van bouwregelgeving en de financiële consequenties daarvan. Dit is nader uiteengezet in de brief<sup>27</sup> van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan de Tweede Kamer waarin gesproken wordt over de inrichting van een Uitvoeringstoets Decentrale overheden. De uiteindelijke beslissing blijft bij de minister, vanwege de basis van de regelgeving zoals uiteengezet in paragraaf 4.2.

Om hier praktisch invulling aan te geven stelt TNO voor om bij de uitrol en begeleiding van de processen van de routekaart zoals uiteengezet in hoofdstuk 6, een begeleidingscommissie samen te stellen die dit gaat begeleiden. In deze commissie heeft een aantal leden zitting die de verschillende overheden, stakeholders uit de bouwsector en onderzoeksinstellingen en adviesbureaus vertegenwoordigen. Om slagvaardig te kunnen opereren is het belangrijk dat het aantal leden beperkt blijft, betrokken zijn en het mandaat hebben van de achterban die zij vertegenwoordigen. Om invulling te kunnen geven aan de verschillende activiteiten van de routekaart (figuur 3), stelt TNO voor om bouwautoriteit bestaande uit een team van experts samen te stellen die zowel kennis van de bouwregelgeving hebben als van de technisch inhoudelijke zaken. Uiteraard kan het noodzakelijk zijn dat zij bij het oplossen van een vraagstuk andere experts betrekken. Het is in dit kader evenwel ook relevant om de rol en samenstelling van het OPB en JTC te heroverwegen.

Voor elk van de organisaties die betrokken zijn bij het vaststellen van private normen, documenten en databases zou het zinvol zijn om nader kennis te nemen van het analytische-onderhandelingsproces.

---

<sup>27</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35925-VII-129.html>

Daarbij kan elke organisatie vaststellen in hoeverre hun eigen besluitvormingsproces aansluit bij dit proces en of er wellicht redenen zijn om tot aanpassingen te komen.

## 8 Conclusies en aanbevelingen

In dit rapport geeft TNO een visie gericht op het terugdringen van de huidige complexiteit van het stelsel van de bouwregelgeving. Zonder herziening dreigt het stelsel van de bouwregelgeving minder integrale samenhang te krijgen met risico's voor uitvoerbaarheid, kostenbeheersing en het bereiken van maatschappelijke doelen, zoals die voor bijvoorbeeld brandveiligheid. Het is tijd om het stelsel te herzien.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek zijn door TNO de volgende conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Deze zijn per hoofdstuk opgesomd en aanvullend geeft TNO aanbevelingen hoe nu verder.

### **Trends die leiden tot complexiteit van stelsel (Hoofdstuk 2)**

- In het onderzoek van Berenschot (2021) zijn aanbevelingen gedaan om de integraliteit van het Bouwbesluit te verbeteren, schurende regels te onderzoeken, het wijzigingsproces te verbeteren en de langetermijnontwikkeling structureel te bespreken. Tot nu toe is hier slechts beperkt invulling aan gegeven, terwijl een integrale visie op samenhang en verbetering van de bouwregelgeving ontbreekt.
- Actuele en toekomstige ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières zijn in het uitgevoerde onderzoek op basis van voorbeelden geïnterpreteerd. Deze voorbeelden geven weliswaar geen compleet beeld, maar illustreren wel de trends van de ontwikkelingen, en van tekortkomingen en barrières van het huidige stelsel. Deze trends zorgen ervoor dat het huidige stelsel complex is geworden en veel vragen oproept in de praktijk: het is onvoldoende afgestemd op maatschappelijke ontwikkelingen, het bevat tegenstrijdigheden, het is op meerdere manieren uitlegbaar en het houdt de opschaling van innovaties onnodig tegen.
- De invloed van Europese regelgeving neemt toe, met name op het gebied van klimaat, circulariteit, gezondheid en digitale integratie.
- In het kader van de Woontop is overeengekomen om geen specifieke eisen op lokaal niveau aan bouwwerken te stellen binnen de reikwijdte van het Bbl. Wel roepen verschillende gemeenten op om een aantal van de huidige eisen tegen het licht te houden en mogelijk te herzien. Hierbij kan gedacht worden aan het niveau voor verbouw volgens het Bbl (het zogenaamde rechte verkregen niveau), dat niet leidt tot bijvoorbeeld een kwaliteitsverbetering van woningen bij optoppen van bestaande gebouwen.
- Een van de urgente voorbeelden is brandveiligheid. De voorschriften zijn onvoldoende toegesneden op ontwikkelingen als klimaatverandering, energiezuinigheid, circulariteit (toepassen van hout), een verouderende bevolking die ook langer thuis blijft wonen, de woningbouw-opgave en mogelijkheden van het operationeel optreden van de brandweer.

De voorschriften zullen weer in overeenstemming gebracht moeten worden met de nieuwe technische, economische en sociaal-maatschappelijke inzichten.

- De afbakening tussen publieke regelgeving en private instrumenten is niet altijd helder in de praktijk.
- Circulariteit is nog onvoldoende meegenomen in de bouwregelgeving. Overwogen moet worden op welke wijze hier prestatie-eisen aan gesteld kunnen worden.
- Opschalen van innovaties blijkt lastig te zijn in de praktijk. Het is noodzakelijk om te werken aan uitgewerkte grondslagen en uitgangspunten van de bouwregelgeving die breed toegankelijk zijn.
- De uitwerking van de voorschriften waaronder de balans tussen hoofdlijnen en details, en de relatie met andere regelgeving vraagt om de nodige aandacht.
- Een goede evaluatie van het systeem van de kwaliteitsborging is noodzakelijk. Dit kan leiden tot aanpassingen die integraal ingebed zullen moeten worden in het stelsel van de bouwregelgeving.

### **Het stelsel stamt uit 1992** (Hoofdstuk 3)

- Het technische deel van het stelsel van de bouwregelgeving is sinds 1992 in de basis ongewijzigd gebleven. Wel hebben er een reeks van verschuivingen van onderwerpen binnen de regelgeving plaatsgevonden. Het Bbl is nog altijd gebaseerd op de ingrijpende herziening van het stelsel in 1992 met de invoering van het landelijke Bouwbesluit. De herziening van het Bouwbesluit in 2003 kan beschouwd worden als een verdere uitwerking van de eerste versie van het Bouwbesluit en de herziening van het Bouwbesluit in 2012 had betrekking op een verdergaande deregulering, samenvoeging van regelgeving en verlaging van de eisen bij verbouw (van nieuwbouw naar rehtens verkregen niveau). Bij de introductie van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in 2024 werd het Bouwbesluit (versie 2012) ondergebracht binnen de kaders van de nieuwe Omgevingswet.
- Met de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in 2024 zijn verantwoordelijkheden verschoven van publiek naar privaat toezicht, met een grotere en langdurigere aansprakelijkheid voor bouwpartijen.
- Daarnaast is het aantal al dan niet door het Bbl aangewezen normen groter geworden en hebben EU-wetgeving en internationale verdragen ervoor gezorgd dat het stelsel omvangrijker en complexer is geworden.
- De groeiende complexiteit van het stelsel brengt met zich mee dat de integrale samenhang afneemt met risico's voor uitvoerbaarheid, kostenbeheersing en het bereiken van maatschappelijke doelen.

### **De basis van het stelsel (Hoofdstuk 4)**

- De grondslagen en uitgangspunten van de huidige Nederlandse bouwregelgeving vinden hun oorsprong in de jaren tachtig en zijn formeel vastgelegd in de zogenaamde basisfilosofie. Hierbij wordt geopereerd vanuit een juridische systeem gebaseerd op “civil law” waarin verdere regulering wordt gekenmerkt door gedetailleerde normen, een sterke rol van experts en belangengroepen, en beperkte handhaving. Bij aanpassing en uitbreiding van het publiekrechtelijke Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en Omgevingsregeling (Or) werkt het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) een voorstel uit dat vervolgens met een korte voorbereidingstijd wordt voorgelegd aan het Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving (IOB), de Juridisch Technische Commissie (JTC) en het Overlegplatform Bouw (OPB) alvorens de formele parlementaire route van invoering volgt.
- De basisfilosofie waarin de keuzes aangaande grondslagen en uitgangspunten op hoofdlijnen zijn vastgelegd, is opgebouwd rond vier groepen: 1) uitgangspunten (zoals veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu), 2) factoren (onder meer kosten en levensduur), 3) beperkingen (zoals minimale regulering en innovatievrijheid) en 4) voorwaarden (zoals uniformiteit en eenduidigheid). Dit alles vormt de basis van een prestatiegericht regelgevingsstelsel, waarin het behalen van grenswaarden die zijn aan te tonen met bepalingsmethoden, centraal staat. De basisfilosofie vormt het fundament onder de huidige bouwregelgeving, maar de uitwerking sluit niet meer volledig aan bij de huidige maatschappelijke opgaven. Veel hedendaagse knelpunten blijken niet incidenteel te zijn, maar hangen samen met ontwikkelingen en keuzes in de tijd.

### **Het huidige stelsel is aan herziening toe (Hoofdstuk 5)**

- De afnemende integrale samenhang van de onderdelen van het huidige stelsel levert risico's op voor uitvoerbaarheid, kostenbeheersing en het bereiken van maatschappelijke doelen. Ook heeft het effect op de bouwkwaliteit. In voorbereiding zijnde en toekomstige aanpassingen zullen het stelsel naar verwachting complexer maken met een afnemende integrale samenhang van het stelsel. Om dit te voorkomen is een integrale aanpak noodzakelijk.
- Om te komen tot een toekomstbestendige bouwregelgeving is een herziening noodzakelijk. Deze herziening betreft de integraliteit van het stelsel van de bouwregelgeving. Het is niet voldoende om per onderwerp het betreffende onderdeel van het stelsel of relatie tussen de betreffende onderdelen aan te passen. De focus verschuift daarbij van deregulering naar optimale regelgeving.

- Een belangrijk thema is de afbakening tussen Europees en nationaal beleid. Europese regelgeving en normen, onder meer op het gebied van duurzaamheid en circulariteit, bepalen in toenemende mate de nationale speelruimte. Dit vraagt om actieve Nederlandse betrokkenheid bij het vaststellen van de Europese kaders en actieve deelname in Europese en Nederlandse normcommissies.
- Benadrukt wordt dat tijdens de Woontop de intentie is uitgesproken dat lokale overheden binnen het Bbl minder ruimte zouden moeten krijgen voor aanvullende eisen naast hun ambities aangaande de fysieke leefomgeving. In die zin is het van belang dat veranderende maatschappelijke ambities die op lokaal niveau zijn vastgesteld, voldoende worden meegewogen op nationaal niveau.
- Nieuwe thema's zoals klimaat, circulariteit, welzijn, weerbaarheid en innovatie vragen om herijking van de uitgangspunten, factoren, beperkingen en voorwaarden van de Basisfilosofie.
- In het huidige stelsel wijst het Bbl private instrumenten (waaronder normen) aan, maar de koppeling met publiekrechtelijke eisen is in het huidige stelsel niet altijd helder. De koppeling tussen beide moet worden verbeterd.
- Gebruik van private instrumenten die niet zijn aangewezen vanuit de publiekrechtelijke regelgeving leidt tot discussies over gelijkwaardigheid, of deze wel of niet aansluiten op de publieke regelgeving, hetgeen resulteert in extra bestuurlijke en administratieve kosten. Dit vraagt om een oplossing.
- Waar in de huidige regelgeving een sterke focus ligt op voorkomen van
- Hogere maatschappelijke kosten bij een wijziging, zou in de toekomstige regelgeving ook aandacht moeten zijn voor baten. Deze baten kunnen zowel betrekking hebben op een verhoging van de kwaliteit van het bouwwerk als een reductie van maatschappelijke kosten zoals de druk op de gezondheidszorg.
- Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor het bredere belang van economische en sociaal-maatschappelijke aspecten van bouwwerken. Deze moeten wellicht worden meegewogen in de bouwregelgeving.
- Het schrappen van regels kan de samenhang van het stelsel van de bouwregelgeving verstoren. Het is belangrijk om wijzigingen altijd integraal te beschouwen.
- Digitale integratie gaat in de toekomst een duidelijke rol spelen. Dit betreft met name het optimaler uitwisselen van data en informatie van bouwwerken (digitale product- en gebouwspoorsten, en BIM (Bouw Informatie Model)) en toepassing van "smart standards" die het mogelijk maakt om normen digitaal te interpreteren.

- Om het Bbl te vereenvoudigen is het van belang om de voorschriften in het Bbl te beperken tot het hoogst noodzakelijke en voor verdere uitwerkingen te verwijzen naar private instrumenten.
- Na de invoering van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) in 2024 zijn de nodige vragen over de effectiviteit van de beoordeling en toezicht van de kwaliteitsborging in de praktijk gerezen. Een toekomstige analyse zal uitwijzen of dit aanpassingen vereist. Ook voor de wijzigingen die daaruit volgen is het van belang dat die integraal afgestemd worden binnen het stelsel van de bouwregelgeving.
- Om de integrale samenhang van het stelsel te garanderen, zal de uitwerking van de basisfilosofie mede op basis van bovenstaande conclusies geactualiseerd moeten worden.

### **Routekaart (Hoofdstuk 6)**

- Om de huidige complexiteit van het stelsel van de bouwregelgeving te reduceren is een stapsgewijze routekaart voorgesteld. De routekaart is nadrukkelijk bedoeld als bestuurlijke agenda met tijds- en handelingsperspectief.
- De routekaart richt zich op een gefaseerde herziening van onderdelen van het stelsel. Wijzigingen kunnen betrekking hebben op afzonderlijke voorschriften, de samenhang tussen onderdelen (zoals Europese en nationale regelgeving) of fundamentele keuzes. Daarbij worden twee samenhangende sporen onderscheiden: 1) het verwerken van ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières, en 2) het actualiseren van grondslagen en uitgangspunten.
- Het eerste spoor richt zich op de feitelijke herziening van de bouwregelgeving. Hierbij worden drie stappen onderscheiden: 1) het vaststellen van relevante ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières, 2) een analyse en prioritering per onderwerp, en 3) het verwerken van ontwikkelingen en het oplossen van tekortkomingen en barrières. Deze stappen maken het mogelijk om gericht en parallel aan herzieningen te werken.
- Het tweede spoor betreft het expliciteren en actualiseren van de grondslagen en uitgangspunten. Hoewel deze op hoofdlijnen zijn vastgelegd in de basisfilosofie, ontbreekt door ontwikkelingen in de tijd vaak een consistente en integrale uitwerking per onderwerp. Daarom wordt voorgesteld te starten met 1) het in kaart brengen van de bestaande grondslagen, inclusief blinde vlekken. Indien nodig worden deze vervolgens 2) geactualiseerd, wat op termijn kan leiden tot 3) een herziening van de basisfilosofie als geheel.
- Ter illustratie is de routekaart in paragraaf 6.2 uitgewerkt voor brandveiligheid. Hieruit blijkt dat verouderde uitgangspunten, maatschappelijke ontwikkelingen zoals vergrijzing, een veranderende bouwpraktijk en mogelijkheden van inzet brandweer vragen om een hernieuwde afweging van de brandveiligheidsvoorschriften.

## **Totstandskomings- en besluitvormingsprocessen werken nu tegen** (Hoofdstuk 7)

- De huidige besluitvormingsprocessen aangaande wijzigingen en uitbreiding van het publieke deel van het stelsel sluiten onvoldoende aan op het zogenaamde analytische-onderhandelingsproces beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Cruciaal in dit proces is een vroege en structurele betrokkenheid van alle relevante stakeholders uit de bouwsector, inclusief medeoverheden.
- TNO stelt voor een begeleidingscommissie op te richten voor de uitrol en begeleiding van processen van de routekaart uit hoofdstuk 6. Deze commissie bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende overheden, de bouwsector, onderzoeksinstellingen en adviesbureaus. Het aantal leden blijft bewust beperkt en leden moeten mandaat hebben van hun achterban. Voor de uitvoering van werkzaamheden die daaruit volgen, wordt een bouwautoriteit geformeerd bestaande uit een team van bouwregelgevingsexperts met kennis van juridische en technische zaken. Indien nodig kunnen zij andere onderzoekers inschakelen. De rol en samenstelling van het OPB en JTC moeten hierbij ook opnieuw worden bekeken. Bij NEN normcommissies wordt het proces beter toegepast, maar er bestaan knelpunten rondom representativiteit, financiering van onderzoek en betrokkenheid van het ministerie.

### **Hoe nu verder? (Aanbevelingen TNO)**

- De politiek heeft de afgelopen periode aangegeven dat zij beleid wil gaan uitvoeren op de volgende thema's in de bouw: vergroting van de omvang van de productie van nieuwe woningen, infrastructuur en bereikbaarheid, verduurzaming van (bestaande) woningen, verhoging van de productiviteit, en het versterken van de Circulaire Economie (bij voorkeur op basis van Europese doelen). In dit rapport laat TNO zien dat het huidige stelsel van de bouwregelgeving dit beleid in onvoldoende mate zal steunen. Het is noodzakelijk dat het huidige stelsel van de bouwregelgeving op onderdelen aangepast en uitgebreid moet worden. TNO laat zien dat het daarbij niet voldoende is om een onderdeel op zich aan te passen, maar dat dit op basis van een integrale aanpak dient plaats te vinden. Dit rapport geeft daartoe een aanzet tot een visie hoe hier invulling aan te geven.
- De resultaten van het onderzoek zoals vastgelegd in dit rapport zijn van belang voor alle partijen in de bouw die bij regelgeving betrokken zijn. TNO stelt voor om de in dit rapport uitgewerkte visie op een toekomstbestendige bouwregelgeving met elkaar te bespreken, waar nodig aan te passen en uiteindelijk vast te stellen.

Het ligt voor de hand dat Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en Brandweer Nederland daarbij als eerste het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en vervolgens het platform Bouwberaad<sup>28</sup> benaderen. Parallel daaraan zou het goed zijn als de resultaten van het onderzoek ook gedeeld worden en besproken met betrokken onderzoeksinstellingen en adviesbureaus.

- Zoals hierboven reeds aangegeven adviseert TNO om voor de uitrol en begeleiding van de processen van de voorgestelde routekaart een begeleidingscommissie in te stellen en een bouwautoriteit in het leven te roepen bestaande uit een team van bouwregelgevingsexperts om de werkzaamheden uit te voeren die daaruit volgen.
- TNO adviseert op korte termijn te starten met het vastleggen van de huidige grondslagen en uitgangspunten van onderdelen van het stelsel van de bouwregelgeving. Daarbij is het van belang om dit goed vast te leggen, breed toegankelijk te maken en te houden, en te benutten in de kennisoverdracht naar experts en gebruikers.
- Tevens adviseert TNO op korte termijn te starten met het vaststellen van ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières in de bouwregelgeving. Belangrijk daarbij is vroegtijdig relevante stakeholders te betrekken.
- Van de voorbeelden besproken in hoofdstuk 2 geven met name Brandweer Nederland, NIPV en ook TNO aan dat een herziening van de voorschriften voor brandveiligheid een hoge urgentie hebben. Gezien de noodzaak van verdergaande verduurzaming van de samenleving, heeft het onderwerp circulariteit ook een hoge urgentie.
- Om tot een toekomstbestendig stelsel van de bouwregelgeving te komen, benadrukt TNO het belang dat het ministerie VRO, medeoverheden, marktpartijen en onderzoeksinstellingen samenwerken.

---

<sup>28</sup> <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/onderwerpen/aanpak-woningnood/bouwberaad>

## 9 Ondertekening

Delft, mei 2026

Drs. R.A. Bezemer  
Projectleider

Ir.Ing. M. Steins  
Research manager  
Building Materials & Structures

## 10 Referenties

- Ang, G., Groosman, M., Scholten, N.P.M. (2005) “Dutch performance-based approach to building regulations and public procurement”, *Building Research & Information*, 33(2), 107-119.
- Gielingh, W.F. (1988) “General AEC Reference Model (GARM)”, report No. IBBC BI-88-150, TNO, Delft, Netherlands.
- Hahn, E.J. (1983). “An Overview of the Japanese Legal System,” *Northwestern Journal of International Law & Business*, Vol. 5. Issue 3.
- May, P.J. (2007). “Accountability and Regulatory Regimes,” *Regulation & Governance*, Volume 1, Issue 1, pp 8–26.
- Meacham, B.J. (Editor) (2010), “Performance-Based Building Regulatory Systems – Principles and Experiences”, Report of the Inter-jurisdictional Regulatory Collaboration Committee; [https://www.wpi.edu/sites/default/files/docs/Departments-Programs/Fire-Protection/IRCC\\_Final\\_PDF.pdf](https://www.wpi.edu/sites/default/files/docs/Departments-Programs/Fire-Protection/IRCC_Final_PDF.pdf)
- Meacham, B.J. and van Straalen, IJ.J. (2017). “A Socio-Technical System Framework for Risk-Informed Performance-Based Building Regulation,” *Building Research & Information*, DOI 10.1080/09613218.2017.1299525, see also pre-published manuscript: <https://ircc.info/Doc/Socio-Technical%20Systems%20Framework%20for%20Building%20Regulation%20-%20Pre-Publication%20Manuscript%20-%20Meacham.pdf>
- NKB (1978), “Structure for Building Regulations” , Nordic Committee on Building Regulations (NKB), Report No. 34, Stockholm, Sweden.
- O’Riordan, T. (1985). “Approaches to Regulation,” in *Regulating Industrial Risks*, Otway, H. and Peltu, M., Eds., ISBN 0-408-00740-0, ECSC, EEC, EAEC, Brussels and Luxembourg, pp. 1-20.
- Otway, H. (1985). “Regulation and Risk Analysis,” in *Regulating Industrial Risks*, Otway, H. and Peltu, M., Eds., ISBN 0-408-00740-0, ECSC, EEC, EAEC, Brussels and Luxembourg, pp. 1-20.
- Overveld, M. (2003). “Bouwbesluit 2003: theorie en praktijk – Beoordelen en verder ontwikkelen van bouwvoorschriften”, ISBN 90 1209 9765
- Poelarends, A., Wierenga, W., Oostdijk, A., Schoneveld, D.-J. (2021), “Beleidsdoorlichting artikel 4.2 van BZK – Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid op bouwbeleid en bouwregelgeving”, Berenschot, 65238 – Openbaar; <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail/detail?id=2022D02824&did=2022D02824>

Scholten, N.P.M. (2001). "Technische en juridische grondslagen van de technische bouwregelgeving – Woningwet en Bouwbesluit", ISBN 90-806325-2-X.

Stern, P.C. and Fineburg, H.V., eds. (1996). "Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society", National Academy Press, Washington, DC.

## **BIJLAGE A Voorbeelden van actuele ontwikkelingen, tekortkomingen en barrières**

### **A.1 Wat internationaal, wat nationaal regelen**

#### *Europese transities*

De komende jaren staat in Europa een drietal transities centraal:

- **Klimaat en circulariteit**  
Nieuwe regels stellen hogere eisen aan recyclingpercentages en traceerbaarheid (Digitaal Product Paspoort (DPP)) en het stimuleren van recht op reparatie en industriële prefabricage, en maken gestandaardiseerd hergebruik tussen bouwwerken beter schaalbaar. In de bouwproductketen verschuift veel normering naar EU-niveau (Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR)/ Construction Products Regulation (CPR)), terwijl in Nederland toepassing via CE-markering en zo mogelijk (erkende) kwaliteitsverklaringen concreet wordt vormgegeven.
- **Gezondheid**  
De Energy Performance of Buildings Directive (EPBD IV) opent met verplichte energie-aansturing per ruimte de deur naar dynamische sturing van binnenluchtkwaliteit (meer dan enkel “luchtwisselingen per uur”), en verwacht wordt dat eisen voor luchtkwaliteit en tegen (zeer) schadelijke stoffen verder worden aangescherpt. Dit sluit aan op bredere EU-luchtkwaliteitsnormen en nationale milieukaders.
- **Digitale integratie**  
Koppeling van DPP en een Bouwwerk Informatie Model (BIM) creëert een transparante, doorlopende dataketen van ontwerp tot sloop en hergebruik. Internationale standaardisering en interoperabiliteit zijn randvoorwaardelijk; naarmate de CPR ook meer installaties/energie-gerelateerde componenten adresseert (nu vooral via ESPR), wordt het logisch om BIM te koppelen aan energie- en klimaatprestaties van gebouwen. De Gigabitinfrastructuurverordening (GECNR) legt daarbij een digitaal fundament in de gebouwschil (glasvezel-ready by design).

De huidige Europese Commissie wil deze transities versnellen vanuit haar drie focuspunten innovatie, de-carbonisatie en veiligheid. Dit via vereenvoudiging, versterking van de interne markt, vaardigheden/kwaliteitsbanen, en betere coördinatie van beleid tot uitvoering op EU-, nationaal en inter-lidstaatsniveau. Naast de traditionele publieke verdeling (bouwproducten op Europees niveau; bouwwerken op lidstaatsniveau) ontstaat een tussengebied waar gecoördineerde, uniforme Europese invulling op onderdelen verstandig blijkt (bijvoorbeeld digitale paspoorten, datasemantiek, Level(s)).

### *Kwaliteit van de binnenlucht*

In §4.3.6 Luchtverversing en §4.3.7 Spuivoorziening van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) zijn de nieuwbouweisen gegeven voor de kwaliteit van de binnenlucht. Deze prestaties zijn al lang in gebruik in Nederland en zij zijn relatief eenvoudig vast te stellen. Echter op Europees niveau is de Ambient Air quality and cleaner air for Europe Directive (EU) 2024/2881<sup>29</sup> vastgesteld op 23 oktober 2024. De Nederlandse wetstekst vanuit de implementatie van deze Richtlijn luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (EU) 2024/2881 moet op 11 december 2026 in werking zijn. Het wetgevingsproces<sup>30</sup> in Nederland loopt, maar de daadwerkelijke inhoud is nog niet gepubliceerd. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) werkt daaraan. Alhoewel deze richtlijn niet gaat over binnenlucht, is er wel toenemend discussie of dat bij de volgende revisie van deze Europese richtlijn bepalingen toegevoegd moet worden vanuit de aandacht voor de gezondheid van bewoners, werkenden en recreerenden in bouwwerken. Zie daartoe ook het op 20 september 2011 gepubliceerde document "Roadmap to a Resource Efficient Europe"<sup>31</sup> dat als richtinggevend te beschouwen is voor de verduurzaming van de maatschappij richting 2050. Dit voorbeeld geeft aan dat in de nabije toekomst de Europese regelgeving directe invloed kan hebben op de prestatie-eisen en bepalingsmethodes die in het Bbl worden gesteld.

### *Europees plan voor betaalbare huisvesting*

Niet alleen op nationaal niveau (Woontop, zie bijlage A.2), maar ook op Europees niveau speelt de huisvesting een belangrijke rol. Hiervoor heeft de Europese Commissie The European Affordable Housing Plan<sup>32</sup> ontwikkeld, dat op 16 december 2025 is gepubliceerd<sup>33</sup>. Het plan komt met maatregelen voor een productievere en innovatievere bouw- en renovatiesector. Daarmee kan via de Europese strategie voor woningbouw de mismatch tussen vraag en aanbod op de woningmarkt worden aangepakt. Het pakket bevat ook een mededeling en een aanbeveling van de Raad over het Nieuw Europees Bauhaus (NEB)<sup>34</sup>. Als katalysator voor schone transitie, innovatie en bio-economie ondersteunt het NEB projecten die duurzaam, betaalbaar en hoogkwalitatief zijn, in hoofdzaak in de gebouwde omgeving. De NEB-Academie zet in de bouwsector in op het om- en bijscholen van het ecosysteem voor duurzaam en circulair bouwen en ondersteunt innovatie en onderzoek in deze sector. Ook dit Europese plan kan leiden tot aanpassingen van de bouwregelgeving.

## **A.2 Wat nationaal, wat lokaal regelen**

<sup>29</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2881/oj/eng>

<sup>30</sup> <https://wetgevingskalender.overheid.nl/Richtlijn/EUR20242881>

<sup>31</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0571>

<sup>32</sup> [https://housing.ec.europa.eu/european-affordable-housing-plan\\_en](https://housing.ec.europa.eu/european-affordable-housing-plan_en)

<sup>33</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_3048](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_3048)

<sup>34</sup> [https://new-european-bauhaus.europa.eu/index\\_en](https://new-european-bauhaus.europa.eu/index_en)

### *Woontop 2024: geen lokale kappen op het Bbl*

Op 11 december 2024 hebben het Rijk, overheden, corporaties en marktpartijen concrete afspraken gemaakt over hoe we in Nederland gaan naar de bouw van 100.000 nieuwe woningen per jaar, waarvan twee derde betaalbaar is (Woontop 2024<sup>35</sup>). In Afspraak 12 is uiteengezet dat er geen strengere of aanvullende lokale regels bovenop die van het Bbl meer worden gesteld. Opgemerkt wordt dat dit haaks staat op het uitgangspunt van de Omgevingswet dat ambities lokaal gesteld kunnen worden voor bijvoorbeeld circulariteit en daarmee tot “spanningen” kan leiden. Wel is het nog mogelijk om experimenten in te zetten (volgens artikel 23.3 van de Omgevingswet) om kostenbesparende technieken en andere technologische vernieuwingen uit te proberen. Als dergelijke experimenten succesvol zijn en vervolgens opgeschaald kunnen worden, zullen deze opgenomen worden in de landelijke regelgeving. Overigens kunnen lokale overheden binnen de kader van de Woningwet nog wel lokale regels stellen, zolang deze maar niet betrekking hebben op de regels van het Bbl.

Deze afspraken zijn op zich duidelijk, maar het is voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Interprovinciaal Overleg (IPO) nog wel een vraagstuk hoe om te gaan met de verschillende convenanten. Naast de afweging “wat nationaal, wat lokaal regelen”, raakt dit ook de afweging “wat publiek, wat privaat regelen”. De eisen van het publieke deel van de bouwregelgeving (met name volgens het Bbl) worden in het algemeen beschouwd als minimale eisen, maar duidelijk is dat eisen aangaande met name energiezuinigheid, duurzaamheid en verbouw direct gelinkt zijn aan politieke ambities. Tevens geven verschillende gemeenten aan dat het huidige minimum niveau van de eisen volgens het Bbl voor hun gemeenten onvoldoende zijn om financiering te verkrijgen voor het bouwen van nieuwe woningen en bij renovaties. Dit, omdat de kwaliteit van deze woningen dusdanig is dat die in de toekomst niet meer verhuurbaar of verkoopbaar zijn. Een voorbeeld daarvan is de situatie bij verbouw waarbij het Bbl uitgaat van rechtens verkregen niveau dat in de praktijk voor oudere woningen gelijk is aan het niveau voor bestaande bouw. Dit speelt met name bij optoppen van bestaande woongebouwen. Om dit nader in kaart te brengen, zullen de ambities van de verschillende convenanten nader in kaart gebracht moeten worden.

### **A.3 Wat publiek, wat privaat regelen**

#### *Grondslagen en uitgangspunten brandveiligheid*

Eén van de essentiële kenmerken waaraan een bouwwerk moet voldoen is die van brandveiligheid. De uitwerking hiervan in het Bbl is een samenstel van een reeks van functionele eisen betrekking hebben op (1) constructieve veiligheid, (2) brandgevaarlijke situaties, (3) ontwikkelen van brand en rook, (4) compartimentering, (5)

---

<sup>35</sup> <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/woontop>

vluchten, (6) hulpverlening, en (7) toepassing van installaties. In een uitgebreid stelsel van voorschriften zijn de prestatie-eisen, bepalingsmethodes en standaardoplossingen beschreven, al dan niet gebruik makend van referenties naar normen en certificaten.

Deze voorschriften komen voort uit de Modelbouwverordening van voor het Bouwbesluit 1992. Weliswaar zijn in de loop van de tijd aanpassingen en uitbreidingen doorgevoerd, maar in essentie zijn de voorschriften hetzelfde gebleven.

Verschillende partijen waaronder Brandweer Nederland, vragen zich af in hoeverre deze voorschriften nog altijd “toekomstbestendig” zijn. Zo stelt Brandweer Nederland in de position paper Herijking bouwregelgeving<sup>36</sup> dat: “Ontwikkelingen zoals klimaatverandering, duurzaamheid, energiezuinigheid, circulariteit, vergrijzing, de woningbouwopgave en mogelijkheden van inzet brandweer, hebben enorme gevolgen voor de traditionele aanpak van brandveiligheid via regelgeving. Ooit woonden ouderen vaak in bejaarden- of verzorgingstehuizen en werden gebouwen gemaakt van baksteen en beton. Vandaag de dag blijven kwetsbare doelgroepen zo lang mogelijk thuis wonen, en worden flats inmiddels gebouwd van hout. Concreet betekent dit dat een bouwwerk aan de huidige regelgeving kan voldoen, maar dat het - als gevolg van alle veranderingen - niet vanzelfsprekend is dat het gebouw en de aanwezige personen (brand)veilig zijn. Deze constatering is inmiddels ook veelvuldig gemaakt in onderzoeken en incidentevaluaties.” Dit leidt tot het standpunt volgens bovengenoemde position paper dat “De regelgeving is gebaseerd op andere bouwwerken, ander gebruik en een ander tijdgewricht. Het wordt tijd om de regelgeving weer te laten aansluiten op de praktijk van vandaag en de toekomst.” Daarnaast wordt geconstateerd dat “de brandweer steeds vaker de grenzen van het operationeel optreden bereikt”.

Brandveiligheid zal weer in overeenstemming gebracht moeten worden op basis van nieuwe technische, economische en sociaal-maatschappelijke inzichten. Het is dan ook zinvol om de grondslagen en uitgangspunten van brandveiligheid (balans tussen voorkomen, beperken en bestrijden van brand) waar nodig te actualiseren en om na te gaan hoe dit kan worden aangestuurd binnen de bouwregelgeving.

### *Essentieel kenmerk “welzijn”*

Traditioneel is de bouwregelgeving gericht op de kenmerken veiligheid en gezondheid. In de afgelopen decennia is een begin gemaakt het uitwerken van voorschriften voor duurzaamheid waar nog altijd intensief aan wordt gewerkt vanuit nieuwe Europese regelgeving die moet worden geïmplementeerd. Internationaal wordt in het verlengde van duurzaamheid meer en meer aandacht besteed aan het kenmerk welzijn, zie bijvoorbeeld de uiteenzetting van Mark Key<sup>37</sup>. Welzijn is erop gericht dat mensen in een gebouw gezonder, beter gestemd en productiever zijn.

<sup>36</sup> <https://www.brandweernederland.nl/wp-content/uploads/sites/2/2026/01/Position-paper-herijking-bouwregelgeving-Brandweer-Nederland-28-mei-2025.pdf>

<sup>37</sup> Mark Key, *Building regulations, Codes and Standards – A guide for safe, sustainable and healthy development*, ICE Publishing, 2023 (section 8.2)

Traditioneel zijn er wel voorschriften gericht op welzijn, zoals de voorschriften aangaande bruikbaarheid (Bbl Afdeling 4.5) en toegankelijkheid (Bbl Afdeling 4.6), maar dit is in de zin van welzijn beperkt. Bijvoorbeeld in de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) wordt meer en meer onderkend dat de inrichting van het gebouw een duidelijke invloed heeft op het welzijn van de aanwezige cliënten. Verschillende partijen waaronder TNO voeren hier nu onderzoek naar uit. De vraag (voor de toekomst) is evenwel of nu de privaatrechtelijke keuze om aandacht te schenken aan welzijn bij de inrichting van een gebouw zo zal blijven of dat er toch voor wordt gekozen om hier vanuit maatschappelijk oogpunt toch publiekrechtelijk eisen aan te gaan stellen.

#### *Toepassing van private norm als basis voor een omgevingsvergunning*

Voor het plaatsen van een magazijnstelling kan een omgevingsvergunning noodzakelijk zijn, zoals het geval is voor een magazijnstelling hoger dan 8,5 m, voor entresolvloeren en in geval van winkelend publiek. Een leverancier van een dergelijke stelling zal zich daarbij willen baseren op de norm NEN-EN 15512 “Stalen opslag-systemen - Verstelbare palletstellingen - Grondslagen voor het constructief ontwerp”. Echter het Bbl verwijst niet naar deze norm, maar wijst voor constructieve veiligheid NEN-EN 1990 “Eurocode - Grondslagen van het constructief ontwerp” aan. Voor het verkrijgen van een vergunning zal het bevoegd gezag moeten beoordelen of een ontwerp op basis van NEN-EN 15512 gelijkwaardig is aan de NEN-EN 1990, conform artikel 4.9 van de Omgevingswet. Omdat het voor een individuele gemeente lastig en daarmee kostbaar is om te beoordelen of hier sprake is van gelijkwaardigheid, heeft het Centraal Overleg Bouwconstructies (COBc) recent het initiatief genomen om vast te stellen onder welke voorwaarden NEN-EN 15512 toegepast kan worden als basis voor een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een magazijnstelling. Dit voorbeeld laat zien dat het voor het bevoegd gezag van belang is waarop gelijkwaardigheid kan worden gebaseerd.

#### *Gebruik van informatiebladen*

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 geeft de overheid ter informatie ook informatiebladen. Een voorbeeld hiervan is het infoblad Trapliften op bestaande trappen<sup>38</sup>. Hierin staat dat “dit informatieblad beschrijft procesfasen die doorlopen kunnen worden om een geïnstalleerde traplift te kunnen opleveren op een trap die als voldoende veilig kan worden beschouwd”. Op zich is deze informatie zinvol voor de praktijk en omdat het een uitgave van de overheid is, mag ervan uitgegaan worden dat de koppeling met de bouwregelgeving in voldoende mate is geborgd.

---

<sup>38</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2023/07/12/informatieblad-trapliften-op-bestaande-trappen>

Hoewel uitgegeven door de overheid, hebben deze informatiebladen nog altijd een privaatrechtelijke status. Daarnaast is het probleem voor betrokken partijen waaronder de gemeente dat een up-to-date overzicht van de van toepassing zijnde informatiebladen ontbreekt. Gezien het toenemend aantal informatiebladen lijkt het verstandig om na te gaan hoe deze informatie op een uniforme wijze onderdeel kan worden van het stelsel van de bouwregelgeving.

#### **A.4 Wat expliciet, wat impliciet regelen**

##### *Toekomstbestendigheid*

Circulariteit (strategie om toekomstbestendigheid te bereiken) wordt vanuit de Construction Products Regulation (CPR) in samenhang met de Levels methodologie, gezien als een van de essentiële kenmerken en zou als zodanig ook een plaats moeten gaan krijgen in de Nederlandse bouwregelgeving. Dit kan als onderdeel van het essentieel kenmerk “Duurzaamheid”. Echter circulariteit kan ook beschouwd worden als een impliciete factor. (Zie voor een nadere uitleg van de termen essentieel kenmerk en impliciete factor paragraaf 4.3.) Een voorbeeld daarin is het gebruik van beton, staal en hout in de constructie van bouwwerken, die een belangrijke bijdrage hebben aan de waarde van de Milieuprestatie Gebouwen (MPG). Een andere manier om dit te bereiken is door bij het vaststellen van de waarden van de partiële factoren (veiligheidsfactor) in de Nationale Bijlagen van de nieuwe 2<sup>e</sup> generatie Eurocodes<sup>39</sup>, dit mee te nemen. Voor de huidige generatie Eurocodes zijn deze waarden niet alleen vastgesteld op basis van de veiligheid van aanwezigen in een gebouw of op een brug, maar ook op de balans tussen stichtingskosten en faalkosten. Om invulling te geven aan het beperken van het materiaalgebruik, zou dit ook meegenomen kunnen worden als onderdeel van deze balans. Dit zal resulteren in lager partiële factoren en daarmee ook een lager materiaal gebruik. Dit is dus te beschouwen als een impliciete factor die nog meegenomen moet in de Nederlandse bouwregelgeving.

#### **A.5 Wat zinvol, wat niet zinvol om te regelen**

##### *Opschaling van innovatieve oplossingen*

Het woningtekort in Zuid-Afrika is enorm. Om die reden worden veel nieuwe en innovatieve bouwproducten ontwikkeld die bijvoorbeeld gebruik maken van lokaal beschikbare materialen. Om die reden is in Zuid-Afrika een zogenaamd “fast track process” ontwikkeld om deze producten snel te kunnen certificeren. Deze activiteit is belegd bij de overheidsorganisatie “Agrément South Africa<sup>40</sup>”.

---

<sup>39</sup> De Eurocodes zijn Europese normen om de constructieve veiligheid van bouwwerken te beoordelen. Het Bbl verwijst sinds 2012 naar de eerste generatie Eurocodes. Deze Eurocodes zijn momenteel in herziening en een aantal onderwerpen worden toegevoegd. Dit wordt de tweede generatie Eurocodes genoemd, die naar verwachting over een aantal jaren door het Bbl zullen worden aangewezen.

<sup>40</sup> <https://agrement.co.za/>

Hier zien we een voorbeeld uit het buitenland hoe de overheid ervoor kan zorgen dat in beperkte tijd kan worden aangetoond dat innovatieve oplossingen voldoen aan de daaraan gestelde eisen en daarmee snel opgeschaald kunnen. Het recente initiatief van het ministerie VRO om een brochure<sup>41</sup> uit te geven die nader ingaat op de toepassing van gelijkwaardigheid zoals in geval van innovatieve oplossingen is op zich verhelderend. Door goed uitgewerkte grondslagen en uitgangspunten van de bouwregelgeving breed toegankelijk te maken, kan een gelijkwaardigheid inhoudelijk beter worden onderbouwd door de vergunningaanvragen en makkelijker worden getoetst door het bevoegd gezag.

## A.6 Hoe wel, hoe niet regelen

### *Functionele eis voor ontruimen*

Een voorbeeld van een voorschrift in het Bbl dat zich beperkt tot enkel een functionele eis is artikel 6.20 ontruiming bij brand. Daar wordt gesproken dat voor bepaalde gebruiksfuncties voldoende ontruimers beschikbaar zijn om de ontruiming bij brand voldoende snel te laten verlopen. In de praktijk is dat vaak de verantwoordelijkheid van de bedrijfsnoodorganisatie. Echter er is geen breed geaccepteerde methode beschikbaar om vast te stellen hoeveel ontruimers er noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan deze functionele eis. NEN 8112 “Bedrijfsnoodorganisatie en bedrijfs-hulpverlening” besteedt weliswaar aandacht aan de afweging van bouwkundige, installatietechnische en organisatorische maatregelen, maar een concrete methode voor het vaststellen van het aantal benodigde ontruimers ontbreekt. Dit is met name van belang voor zorggebouwen waar de cliënten verminderd zelfredzaam zijn. Dit maakt het daarmee niet alleen lastig voor zorginstellingen om met name vast te stellen hoeveel personeel er in de nacht aanwezig zou moeten zijn voor een effectieve ontruiming, maar ook voor de brandweer. Dit enerzijds vanuit de rol als handhaver of de organisatie van de ontruiming wel op orde is en anderzijds vanuit de rol bij een actuele brand waar de brandweer naast het bestrijden van de brand ook betrokken wordt bij de ontruiming. Het uitwerken van een goed onderbouwde methode om invulling te geven aan de organisatie van een ontruiming en inbedding daarvan in de bouwregelgeving zal een goede ondersteuning zijn voor zowel zorginstellingen als brandweer.

### *Uitwerking bestaande bouw, nieuwbouw en verbouw*

Bij het vaststellen van het Bbl eind jaren 2010 heeft mede op advies van het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) het ministerie VRO besloten om de artikelen betrekking hebbende op nieuwbouw, bestaande bouw en verbouw zoals die in het Bouwbesluit vervlochten waren in de teksten uiteen te splitsen in apart hoofdstukken. Echter in de huidige praktijk wordt de wens geuit om hoofdstuk 5 voor verbouw volledig uit te schrijven evenals dat het geval is voor bestaande bouw en nieuwbouw.

---

<sup>41</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2025/09/30/gelijkwaardigheid-besluit-bouwwerken-leefomgeving>

Nu moeten bij het verbouwen van een bouwwerk ook de regels van nieuwbouw meegenomen worden, waarbij in plaats van het in die regels bedoelde niveau van eisen wordt uitgegaan van het reeds verkregen niveau tenzij anders is bepaald. Ondanks dat er teksten worden herhaald, reduceert dit naar verwachting het aantal fouten dat gemaakt wordt bij de interpretatie van de regels in de huidige praktijk.

#### *Wet- en regelgeving aangaande meterkasten*

Nutsbedrijven en de eisen aan nutsvoorzieningen hebben een aanzienlijke invloed op de bouwregelgeving en de uitvoering van bouwprojecten. Denk aan de meterkast en haar afmetingen die zijn oorsprong kent in de risico's op gaslekkages die door verdunning brand- en explosiegevaar kan voorkomen. Echter deze meterkasteisen zijn voor all-electric woningen niet afwijkend daarvan, doch zijn daarmee grotendeels leeg. Voor warmtenetten zijn soms juist grotere meterkasten benodigd dan vanuit de norm op basis van aardgas vereist. De interactie van regelgeving speelt op verschillende niveaus:

- **Wettelijke kaders en verplichtingen**  
Nutsvoorzieningen zoals elektriciteit, water, gas en riolering moeten voldoen aan de daaraan gestelde eisen van het Bbl, omdat een gebouw zonder deze voorzieningen niet bruikbaar is. Daarbij gelden specifieke normen (NEN) voor aanleg en aansluiting van leidingen en installaties.
- **Aansluittermijnen en juridische verplichtingen**  
Netbeheerders zijn wettelijk verplicht om aansluitingen op bijvoorbeeld het elektriciteitsnet binnen een bepaalde termijn te realiseren. Volgens de Elektriciteitswet is dit 18 weken, en deze termijn is door de Hoge Raad als "fatale termijn" bestempeld. Dit voorkomt dat netbeheerders onterecht gebruik maken van hun monopoliepositie. Niet-naleving kan leiden tot dwangsommen en juridische procedures<sup>42</sup>.
- **Invloed op planning en bouwproces**  
Het aanleggen van nutsvoorzieningen is een cruciale fase in de bouw. Verträgen bij nutsbedrijven kunnen de oplevering van woningen of gebouwen ernstig vertragen. Dit komt vaak door capaciteitsproblemen bij netbeheerders of slechte afstemming in de bouwketen. Innovaties zoals de prefab meterkast worden ingezet om deze knelpunten te verminderen door aansluitingen al in de ruwbouwfase te realiseren<sup>43</sup>.
- **Ruimtelijke ordening en definities**  
In bestemmingsplannen en omgevingsplannen speelt de vraag wat als "nutsvoorziening" wordt aangemerkt een rol. Bijvoorbeeld: een batterijopslag kan wel of niet onder nutsvoorzieningen vallen, afhankelijk van de interpretatie.

<sup>42</sup> <https://clairfort.nl/vertraging-in-bouwprojecten-door-nutsbedrijven/>

<sup>43</sup> <https://www.bouwendnederland.nl/nieuws/algemeen/aansluiten-nutsvoorzieningen-niet-langer-knelpunt-bij-oplevering-nieuwbouw>

Dit beïnvloedt of een vergunning wordt verleend. De energietransitie zorgt voor nieuwe uitdagingen en definities in deze regelgeving<sup>44</sup>.

- Erfdienstbaarheden en eigendomsrechten  
Nutsbedrijven hebben vaak erfdienstbaarheden op privéterrein om leidingen te leggen en te onderhouden. Dit is juridisch vastgelegd en kan invloed hebben op het ontwerp en gebruik van grond. Bouwers moeten hiermee rekening houden bij het plannen van gebouwen en infrastructuur<sup>45</sup>.

Kortom, nutsbedrijven beïnvloeden bouwregelgeving door de wettelijke verplichtingen (zoals aansluittermijnen), technische normen, ruimtelijke regels en eigendomsrechten interacteren met de bouwregelgeving. Dit voorbeeld laat zien dat het van groot belang is om het gehele veld te overzien bij het vaststellen en wijzigen van onderdelen van het stelsel van de bouwregelgeving.

## **A.7 Wat op hoofdlijnen, wat in detail regelen**

### *Uitwerking voorschriften Bbl*

Bij een nadere beschouwing van de uitwerking van de functionele eisen in het Bbl blijkt de wijze waarop de voorschriften zijn uitgewerkt voor de verschillende essentiële kenmerken, uiteen te lopen. In §4.2.1 Constructieve veiligheid van het Bbl wordt direct doorverwezen naar de Eurocodes (NEN-EN 1990 serie) zonder dat er een expliciete prestatie-eis is gegeven. De uitwerking van de functionele eisen in het Bbl voor brandveiligheid daarentegen, is voor verschillende van de functionele eisen geheel uitgewerkt in prestatie-eisen en bepalingsmethode. Dit is bijvoorbeeld het geval in §4.2.10 Vluchtroutes: verloop, waar een uitgebreid samenstel van voorschriften is uitgewerkt. Ook bevat het Bbl voorschriften waarbij naast de functionele eis alleen een prestatie-eis in het Bbl is opgenomen, inclusief een verwijzing naar een bepalingsmethode gegeven in een norm. Dit is bijvoorbeeld het geval voor geluid in §4.3.1 tot en met §4.3.4 van het Bbl. Deze drie voorbeelden bevestigen dat het detailniveau van de uitwerking van de voorschriften Bbl sterk uiteenlopen. Dit is in balans te brengen door in Het Bbl de functionele eis uit werken in een prestatie-eis en een bepalingsmethode. Bij een uitgebreide bepalingsmethode ligt het voor de hand om private instrumenten, zoals een norm, aan te wijzen.

## **A.8 Wanneer toezicht, wanneer een kwaliteitssysteem inzetten**

### *Bouwplantoets*

<sup>44</sup> <https://www.catchlegal.nl/mag-die-batterij-daar-wel-het-nut-van-de-nutsvoorziening/>

<sup>45</sup> <https://fastercapital.com/nl/inhoud/Erfdienstbaarheid-voor-nutsvoorzieningen--doorzetten--onderzoek-naar-bruto-erfdienstbaarheid-van-nutsvoorzieningen.html>

De bouwplantoets door het bevoegd gezag is een vorm van toezicht, waarbij de medewerkers van de afdeling bouw- en woningtoezicht op basis van hun expertise vaststellen of een bouwplan voldoet aan de eisen gesteld in het Bbl.

Met het van kracht worden van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) wordt voor bouwwerken die behoren tot de risicoklasse 1, bij nieuwbouw de bouwplantoets uitgevoerd door een private kwaliteitsborger. Dit is nog altijd een vorm van toezicht. Echter de verschillende instrumenten voor kwaliteitsborging<sup>46</sup> die zijn ontwikkeld, maken ook gebruik van kwaliteitsverklaringen en/of het kwaliteitssysteem van de aannemer. Hiermee heeft de Wkb de weg geopend van een verschuiving van toezicht naar kwaliteitsborging waarmee meer ingezet wordt op de verantwoordelijkheid van de bij de feitelijke bouw betrokken partijen. Dit mede ten gevolge van de verhoogde aansprakelijkheid van bouwende partijen volgens het Burgerlijk Wetboek.

De Eerste Kamer is altijd kritisch geweest ten aanzien van de invoering van de Wkb. De bezwaren van een meerderheid in de Senaat zijn na de invoering in 2024 niet weggenomen door ervaringen in de praktijk. Vragen die spelen bij onder meer gemeenten, opdrachtgevers en brandweer zijn onder andere: is er wel sprake van voldoende controles op de bouwplaats, zullen er meer bouwfouten optreden, is er sprake van lastenverzwaring, zijn bouwdoSSIers op termijn nog wel beschikbaar? Eind 2025 is om die redenen door de Eerste Kamer een (gewijzigde) motie<sup>47</sup> aangenomen met een oproep voor een versnelde evaluatie en vooralsnog geen uitbreiding voor de overige risicoklassen 2 en 3. Deze signalen duiden er in ieder geval op dat een goede evaluatie noodzakelijk is die mogelijk zal leiden tot aanpassingen van het systeem van de kwaliteitsborging. Belangrijk is dat dit ook in samenhang met het gehele stelsel van de bouwregelgeving plaatsvindt.

---

<sup>46</sup> <https://register.tlokb.nl/kb/instrument>

<sup>47</sup> [https://www.eerstekamer.nl/motiedossier/36725\\_xxii\\_d\\_gewijzigde\\_motie](https://www.eerstekamer.nl/motiedossier/36725_xxii_d_gewijzigde_motie)

## **BIJLAGE B Toelichting op vier fundamentele benaderingen van regulering**

Bij de bespreking van methoden om industriële processen te reguleren en risico's te beheersen, beschrijven Otway (1982) en O'Riordan (1985) vier fundamentele benaderingen van regulering:

- De antagonistische benadering.
- Regulering door consensus.
- Regulering door een gecentraliseerde autoriteit.
- De corporatistische benadering.

Deze indeling, die ook toepasbaar is op de bouwregelgeving (Meacham en Van Straalen, 2017) weerspiegelt grotendeels de verschillen tussen landen met een juridisch systeem gebaseerd op "civil law" en "common law", en ook de mate van controle door de centrale overheid versus de aan andere partijen toebedeelde regelgevende ontwikkeling, uitvaardiging en handhavingsbevoegdheid, zelfs binnen eenzelfde type rechtssysteem.

In landen zoals de Verenigde Staten heeft zich een antagonistische benadering ontwikkeld, waarbij belanghebbenden tegenstanders worden en vaak hun standpunten beargumenteren in omstreden regelgevingsprocessen en juridische procedures. Dit is een aspect van het systeem van "common law". Deze benadering wordt gekenmerkt door de volgende eigenschappen:

- Constitutionele scheiding van de overheidsmachten en brede spreiding van overheidsactiviteiten.
- Regelgeving geformuleerd in precieze, kwantitatieve doelstellingen, normen en vergunningsprocedures.
- Wettelijk vastgelegde openheid van procedures en openbare toegang tot alle relevante informatie.
- Een samenleving met veel geïnformeerde en effectieve belangengroepen, goed vertegenwoordigd in de wetgevende en uitvoerende macht.
- Politieke structuren en attitudes gericht op een op thema's gerichte machtsbemiddeling in plaats van meer geformaliseerde onderhandelingen.

Een systeem gebaseerd op een regulering door consensus streeft ernaar overeenstemming te bereiken door middel van consensus in plaats van via een conflictueuze procedure. Dit is een kenmerk van civielrechtelijke systemen, waar ambtenaren een grotere rol spelen in het ontwikkelingsproces van regelgeving.

Veel West-Europese landen gebruiken bijvoorbeeld wat O'Riordan (1985) classificeert als een 'exclusieve' consensusaanpak (gekenmerkt door deelname van alleen ambtenaren, experts en invloedrijke politici en belangenorganisaties), die wordt gekenmerkt door het volgende:

- Flexibiliteit in de interpretatie van regels (specifieke details worden zoveel mogelijk vermeden en normen zijn doorgaans gebaseerd op de meest praktische middelen).
- Vertrouwelijkheid (de voorkeur gaat uit naar geheimhouding in plaats van het openbaar maken van informatie).
- Een grotere afhankelijkheid van zelfregulering (de hechte band binnen de regelgevingsontwikkeling zorgt ervoor dat toezichthouders hun rol zien als beheerders, helpers en adviseurs van partijen, waardoor zelfregulering wordt bevorderd en de noodzaak om naleving aan te tonen wordt geminimaliseerd).
- Handhaving vindt zelden plaats via juridische vervolging (aangezien alle belangrijke partijen betrokken zijn bij het consensusvormingsproces, is er zelden behoefte aan juridische stappen om problemen op te lossen).
- Het ontstaan van een 'exclusieve groep' (toezichthouders beschouwen zichzelf vaak als onderdeel van een exclusieve groep van professionele en technische experts, die gespecialiseerde informatie en advies delen) en een relatief gesloten beheersysteem.

De regulering door een gecentraliseerde autoriteit komt het meest voor in landen met een sterke centrale overheid maar zwakke wetgevende macht, waar lokale of regionale overheden zich beperken tot het uitvoeren van bevelen van nationale instanties en waar culturele en politieke tradities leiden tot de algemene acceptatie van een dergelijke hiërarchische structuur. Dit kan zowel in systemen van "civil law" als "common law" voorkomen. Japan en Singapore zijn voorbeelden, hoewel Japan een mix van "civil law" en "common law" componenten kent, met een basis in het "civil law" en een sterke geschiedenis van gewoonterecht (Hahn, 1983). De sterke gecentraliseerde autoriteit wordt gekenmerkt door het volgende:

- Toezichthouders hebben aanzienlijke speelruimte bij het vaststellen van normen en het afdwingen van naleving.
- Overleg met het bedrijfsleven en het publiek is doorgaans minimaal.
- Regelgeving wordt meestal opgelegd en gehandhaafd met beperkte mogelijkheden tot rechtsherstel, tenzij kan worden aangetoond dat de toezichthouder willekeurig of in strijd met de wettelijke procedures heeft gehandeld.

De corporatistische benadering is een combinatie van de bovenstaande drie benaderingen, met als uniek kenmerk dat het vaststellen van de regelgeving collectief plaats vindt met vertegenwoordiging in collegiale organisatievormen. Er is gesuggereerd door O'Riordan (1985) dat Nederland op deze manier opereert.

## BIJLAGE C Regelgevingsstelsels

Drie verschillende soorten regelgevingsstelsels worden onderscheiden door May (2007): voorschrijvende, systeemgerichte en prestatiegerichte regelgeving. De voorschrijvende regelgeving is doorgaans zeer specifiek in het specificeren van vereiste acties en aanwijzing van normen voor een nadere invulling daarvan. De systeemgerichte regelgeving (die ook wel procesgericht of managementgericht wordt genoemd) streeft ernaar regelgevingsdoelen te bereiken door passende systemen in te stellen voor het monitoren van productie en processen door systeemactoren (enigszins vergelijkbaar met een kwaliteitsmanagementbenadering). De prestatiegerichte regelgeving benadrukt het behalen van grenswaarden aangetoond middels bepalingsmethoden in plaats van specificatie van specifieke acties of technologieën. De matrix van de verantwoordingsniveaus voor deze drie systemen van regelgeving is weergegeven in tabel C1.

Tabel C1 – Verantwoordingsniveaus volgens May (2007)

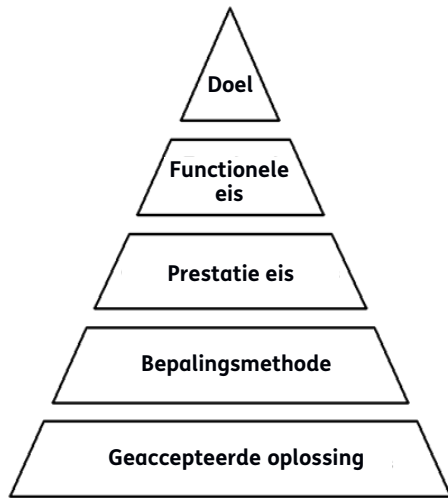
|                                    | Voorschrijvend                               | Systeemgericht               | Prestatiegericht               |
|------------------------------------|--|------------------------------|--------------------------------|
| Focus                              | Voorgeschreven oplossingen                   | Proces                       | Resultaten                     |
| Naleving                           | Check oplossingen                            | Acceptatie van systeem       | Bereiken van gewenst resultaat |
| Samenstelling van regels en normen | Specifieke en gedetailleerde specificaties   | Procesgerichte specificaties | Doelgerichte uitkomsten        |
| Basis van te bereiken doelen       | Door naleving van voorgeschreven oplossingen | Audit van systeem            | Ingebed in resultaten          |

Zoals uiteengezet in de beschrijving van de basisfilosofie in paragraaf 4.3, is de bouwregelgeving in Nederland gebaseerd op de prestatiegerichte regelgeving. Dit betreft zowel de publiekrechtelijke regelgeving vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) als de aangewezen privaatrechtelijke normen en andere instrumenten. Echter onderdelen van de bouwregelgeving zijn ook voorschrijvend of systeemgericht. Zo stelt bijvoorbeeld artikel 4.207 van het Bbl de prestatiegerichte functionele eis dat een bouwwerk zodanige voorzieningen heeft dat een brand tijdig kan worden ontdekt zodat veilig kan worden gevlucht. Echter in artikel 4.208 wordt per subgebruiksfunctie de oplossing aangegeven (in bijlage II van het Bbl) van een brandmeldinstallatie met een specifieke omvang van bewaking en doormelding. Op zich is dit niet in strijd met de prestatiegerichte regelgeving, omdat oplossingen als alternatief van bepalingsmethodes kunnen zijn voorgeschreven.

De Beoordelingsrichtlijnen die ten grondslag liggen aan zowel de publiekrechtelijke Erkende kwaliteitsverklaringen als aan de privaatrechtelijke Kwaliteitsverklaringen, zijn te beschouwen als systeemgerichte regelgeving voor wat betreft de koppeling met het Bbl. Voor het daarin beschouwde bouwproduct of bouwsysteem is systematisch aangegeven welke publiekrechtelijke eisen van het Bbl van toepassing zijn zonder daar verdere invulling aan te geven. Daarnaast zijn er nog een reeks van privaatrechtelijke eisen gegeven die met name betrekking hebben op de productie en de montage van betreffend bouwproduct of bouwsysteem.

Vanaf eind jaren tachtig begon de structuur van de voorschriften in verschillende landen te verschuiven van een voorschrijvende naar een prestatiegerichte aanpak. Nederland liep daarin voorop (Ang, Groosman en Scholten, 2005) waarbij TNO bijvoorbeeld heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het zogenaamde “Hamburger model” (Gielingh, 1988). (Dit een conceptueel model om informatie in de bouw gestructureerd te scheiden in “wat” en “hoe”. “Wat” betreft de gevraagde prestaties volgens wet- en regelgeving en klantwensen, “hoe” de technische uitwerking door leveranciers en bouwende partijen. Daartussen zit de interactie tussen beide, al dan niet digitaal.) Ook verschillende andere landen hebben prestatiegerichte regelgeving sinds die tijd geïmplementeerd (Meacham, 2010). De meeste landen namen de zogenaamde “NKB-hiërarchie” van de Nordic Committee on Building Regulations (NKB, 1978) over met de volgende niveaus (zie figuur C1):

- Doel: Algemene beschrijving van de eigenschappen van een bouwwerk die als belangrijk moeten worden beschouwd vanuit het oogpunt van de maatschappij en haar individuele leden.
- Functionele eis: Belangrijkste eigenschappen die zijn gespecificeerd als algemeen doel, ingedeeld in functionele gebieden en principes die zijn vastgelegd voor de realisatie van de gespecificeerde intenties.
- Prestatie-eis: Operationele eisen zodat de principes die zijn vastgelegd onder de functionele eis binnen de verschillende functionele gebieden kunnen worden toegepast bij het ontwerp en de bouw van bouwwerken.
- Bepalingsmethode: Instructies of richtlijnen voor de verificatie van de naleving van de prestatie-eisen.
- Geaccepteerde oplossing: Aanvulling op de regelgeving met voorbeelden van aanvaardbare oplossingen die geacht worden aan de regelgeving te voldoen.



Figuur C1 – NKB-hiërarchie

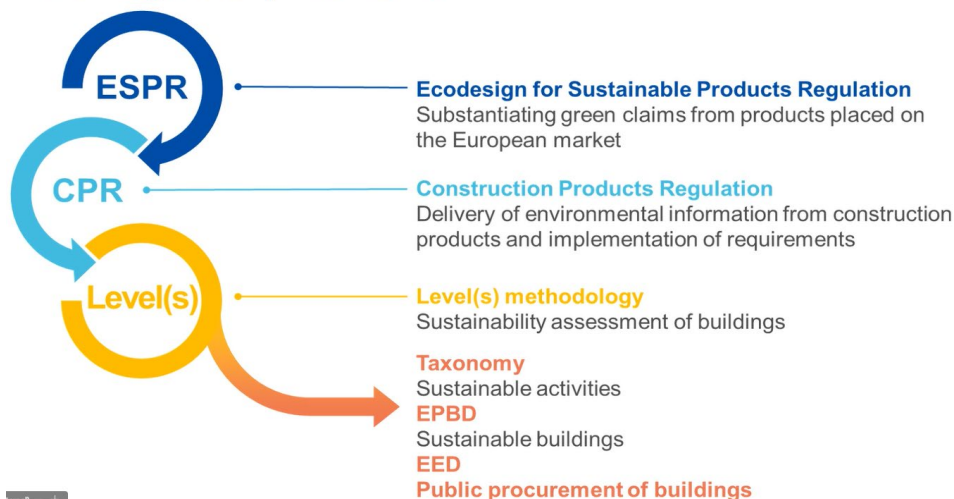
## BIJLAGE D Opties om te komen tot een toekomstbestendige bouwregelgeving

### D.1 Wat internationaal, wat nationaal regelen

#### *Internationale verdragen*

Op basis van verschillende internationale verdragen is Nederland gebonden aan de afspraken die in deze verdragen zijn overeengekomen. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 betreft dit voor de bouwregelgeving voornamelijk verschillende Europese verordeningen en regelingen. Vanwege de bevordering van het vrijhandelsverkeer in de Europese zone is de regelgeving aangaande bouwproducten reeds lang op Europees niveau geregeld. Daarnaast is elk lidstaat zelf verantwoordelijk voor de regelgeving aangaande bouwwerken. Echter de Europese commissie verplicht de lidstaten steeds vaker om specifieke onderwerpen te regelen in hun nationale regelgeving zoals die voor duurzaamheid via de Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR), de Construction Products Regulation (CPR) en de Levels methodologie (figuur D1). Verwacht kan worden dat de Europese Commissie in de komende jaren nadrukkelijker invloed zullen gaan uitoefenen op de invulling van de nationale regelgeving aangaande bouwwerken.

#### EU Regulatory framework



Figuur D1 – Europese raamwerk gericht op duurzaamheid

### *Internationale normalisatie*

Normalisatie vindt op drie niveaus plaats. De organisatie die op mondiaal niveau standaarden en normen ontwikkelen coördineren en publiceren, is International Organization for Standards<sup>48</sup> (ISO). Op Europees niveau is dat Comité Européen de Normalisation<sup>49</sup> (CEN) en op nationaal niveau voor Nederland is dat NEN<sup>50</sup> (Stichting Koninklijke Nederlandse Normalisatie Instituut). NEN vertegenwoordigt de Nederlandse belangen bij zowel ISO als bij CEN. De afspraak tussen CEN en NEN is dat bij de publicatie van een Europese EN-norm, NEN deze overneemt en de eventuele overeenkomende Nederlandse NEN-norm terugtrekt. In de praktijk komt het voor dat het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) verwijst naar een dergelijke Nederlandse norm die door NEN is teruggetrokken. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de bepalingsmethode voor daglichttoetreding volgens NEN 2027 die vervangen is door de nieuwe Europese norm NEN-EN 17037. Omdat marktpartijen aangeven dat deze norm alleen door in te huren specialisten kan worden gebruikt en niet langer door architecten, is voorsnog besloten om hier niet naar te verwijzen. Dit laat het belang zien om als Nederland actief te participeren in nationale “schaduw-”normcommissies en in internationale normcommissies van CEN als het betrekking heeft op normen die onderdeel uitmaken van het stelsel van de bouwregelgeving. (Er zijn landen waar dit overigens niet het geval is en dan kan worden verwacht dat die landen anders staan tegenover de uitwerking van een Europese norm.) Echter hier zijn kosten mee verbonden waar lang niet altijd financiering voor beschikbaar is, met als gevolg dat het Nederlandse belang onvoldoende is geborgd.

## **D.2 Wat nationaal, wat lokaal regelen**

Het voorbeeld “Woontop 2024: geen lokale koppen op het Bbl” zoals uitgewerkt in bijlage A.2, laat zien dat na een periode waarin op basis van verschillende convenanten de lokale overheden de vrijheid werd gegeven om lokale regels te stellen in aanvulling op het Bbl, partijen de intentie hebben uitgesproken om dit niet langer binnen de bouwregelgeving te doen. Het ligt voor de hand om nader vast te stellen of op basis van eerdere uitwerkingen van convenanten en de vraag binnen verschillende gemeenten naar woningen die ook in de toekomst verhuurbaar en verkoopbaar blijven, er sprake is van gewijzigde ambities die ook mee genomen zullen worden in de nationale bouwregelgeving.

In aanvulling hierop spelen ook nog de Europese ontwikkelingen rondom The European Affordable Housing Plan zoals toegelicht in bijlage A.1, met ook duidelijke ambities aangaande duurzaamheid (circulariteit), betaalbaarheid en hoge kwaliteit. Ook deze zullen op nationaal niveau gaan meespelen en daarmee invloed hebben op in bouwregelgeving.

---

<sup>48</sup> <https://www.iso.org/home.html>

<sup>49</sup> <https://www.cencenelec.eu/>

<sup>50</sup> <https://www.nen.nl/>

### **D.3 Wat publiek, wat privaat regelen**

#### *Essentiële kenmerken*

De huidige essentiële kenmerken waaraan het Bbl eisen stelt zijn: veiligheid, gezondheid, duurzaamheid, bruikbaarheid en toegankelijkheid. (Feitelijk worden er ook eisen gesteld aan dierenwelzijn vanwege de specifieke eisen die worden gesteld aan de brandveiligheid van stallen. En recent is een voorstel gedaan voor nestgelegenheden in gebouwen voor bedreigde diersoorten die betrekking heeft op het nieuwe essentiële kenmerk natuurinclusiviteit.) Vanuit de nieuwe Europese verordeningen, de ESPR en de CPR die expliciet aandacht schenken aan circulariteit van installaties en bouwproducten, zal er ook nagegaan moeten worden of er nadere eisen gesteld moeten gaan worden aan het essentiële kenmerk circulariteit. Daarnaast ontstaat er internationaal steeds meer belangstelling voor de weerbaarheid van de gebouwde omgeving en dus ook het bouwwerk<sup>51</sup>, mede in relatie met de klimaatverandering. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een overstroming. Weerbaarheid (resilience) kan ook gezien worden als een essentieel kenmerk. Tenslotte is in bijlage A.3 aandacht gevraagd voor de optie om welzijn ook als een essentieel kenmerk te beschouwen. Er zijn dus nogal wat nieuwe kenmerken waarvoor nog nader vastgesteld moet worden of deze al dan niet onderdeel moeten gaan uitmaken van het publiekrechtelijk deel van de bouwregelgeving.

#### *Gebruik van normen en andere instrumenten*

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 verwijst het publiekrechtelijk deel van de bouwregelgeving naar private normen en andere instrumenten. Dit maakt het mede mogelijk om het privaatrechtelijk deel (Bbl) op hoofdlijnen te houden en nadere uitwerking te vinden in de privaatrechtelijke delen. Echter de koppeling tussen beide is niet expliciet geregeld. Tot op heden is het zo dat het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) bij het vaststellen van een dergelijke verwijzing, nagaat of de koppeling gemaakt kan worden. Dit gebeurt vaak “achteraf”, terwijl het veel handiger zou zijn als bij de ontwikkeling van een norm of ander instrument dit “vooraf” plaatsvindt, waarbij duidelijk is hoe de koppeling tot stand moet worden gebracht. Dit vraagt om een aanpassing van het proces van het vaststellen van een norm of ander instrument waarvan bekend is dat die aangewezen zal gaan worden vanuit het Bbl. Tevens wordt er hier aandacht gevraagd voor databases zoals bijvoorbeeld de Nationale Milieudatabase, waarnaar vanuit het Bbl verwezen wordt.

Een ander aspect dat bij met name gemeenten rondom privaatrechtelijke normen en andere instrumenten speelt, is de vraag in hoeverre deze gelijkwaardig zijn aan de eisen en bepalingsmethodes die worden gesteld in het Bbl en of deze wel of niet aansluiten op de publieke regelgeving. Zolang er niet vanuit het Bbl naar verwezen wordt, zal dit een punt van discussie zijn.

---

<sup>51</sup> <https://www.iccsafe.org/advocacy/global-resiliency/>

Dit betekent dat er ook extra kosten zijn voor zowel de partijen die de gelijkwaardigheid moet aantonen als de gemeente die de gelijkwaardigheid beoordeelt. Vanuit haar rol als toetser van bouwplannen ligt het voor de hand dat de gemeenten de handen ineenslaan en gezamenlijk vaststellen welke privaatrechtelijke normen en andere instrumenten zij als gelijkwaardig beschouwen. Deze rol wordt reeds opgepakt voor constructieve veiligheid door het Centraal Overleg Bouwregelgeving constructies (COBc) van de Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland (VBWTN). Tenslotte speelt nog de status van informatiebladen die door de overheid zijn uitgegeven. Deze zouden beter geborgd moeten worden in het stelsel van de bouwregelgeving.

#### *Achtergronden van onderdelen van de bouwregelgeving*

De “Nota van toelichting” op de diverse versies van het Bouwbesluit en het Bbl geven nadere achtergronden van de voorschriften en wijzigingen daarvan ten opzichte van een voorgaande versie. Echter deze zijn niet volledig, zoals bijvoorbeeld voor brandveiligheid besproken is in bijlage A.3. Het ligt dan ook voor de hand om deze in de nabije toekomst nader vast te stellen, zodat ook duidelijk wordt welke grondslagen en uitgangspunten niet volledig zijn en waar wellicht herziening gewenst is.

### **D.4 Wat expliciet, wat impliciet regelen**

#### *Factoren die invloed hebben op de essentiële kenmerken*

Levensduur van bouwproducten en bouwwerken en kosten bepalen volgens de oorspronkelijke basisfilosofie mede de uitwerking van de essentiële kenmerken in de te stellen prestatie-eisen. Daarnaast zal er rekening gehouden moeten worden met de relatie met circulariteit (strategie om toekomstbestendigheid te bereiken). Dit betreft bijvoorbeeld constructieve veiligheid. Het niveau van de veiligheid (betrouwbaarheid) van de huidige Eurocodes is bepaald op basis van persoonlijke veiligheid en economische overwegingen. Het ligt voor de hand om nu ook rekening te houden met het beperken van het materiaalgebruik, hetgeen zal resulteren in andere waarden voor de aan te houden partiële factoren.

Ingeval van de factor kosten volgens de basisfilosofie is het wellicht beter om ook de baten mee te wegen bij het vaststellen van de prestatie-eisen. Niet alleen voor wat betreft de stichtingskosten van een bouwwerk, maar ook de zogenaamde total-cost-of-ownership. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de voordelen van energiebesparende maatregelen op de energierekening en het mogelijk maken om de veiligheid van woningen te verhogen zodat ouderen langer thuis kunnen blijven wonen om maatschappelijke kosten voor zorg terug te brengen.

Ten slotte wordt men zich steeds bewuster van de economische en sociaal-maatschappelijke belangen van een bouwwerk (gebouwen en infrastructurele werken). Tot op heden zijn deze niet beschouwd in het Bbl. Het ligt dan ook voor de hand om wel de discussie te voeren in hoeverre deze belangen al dan niet onderdeel moeten gaan uitmaken van het publiekrechtelijk deel van de bouwregelgeving.

## D.5 Wat zinvol, wat niet zinvol om te regelen

### *Deregulering*

Deregulering was mede aanleiding voor het ontwikkelen van het Bouwbesluit in 1992 en herziening van het Bouwbesluit in 2012. Ook nu is de wens om regels te schrappen in het kader van STOER<sup>52</sup> om het bouwvolume voor de woningbouw tot 100.000 woningen per jaar te laten stijgen. Niet vergeten mag worden dat regels die geschrapt zijn nog altijd wel relevant kunnen zijn en dan onderdeel gaan uitmaken van private afspraken tussen partijen.

### *Innovaties*

De oorspronkelijk basisfilosofie gaf aan dat een voorschrift niet innovatie belemmerend mag zijn. In de praktijk blijkt echter dat er nog altijd veel problemen zijn om een innovatieve oplossing in korte tijd op te schalen. Het is dan ook belangrijk om na te gaan hoe het stelsel van de bouwregelgeving zodanig kan worden ingericht dat deze het mogelijk maakt om innovaties op te schalen. Het voorbeeld van het “fast track process” in Zuid-Afrika besproken in bijlage A.5 is daar een mogelijk invulling voor.

## D.6 Hoe wel, hoe niet regelen

De oorspronkelijke basisfilosofie kent een reeks van voorwaarden die volgen uit de afweging hoe wel en niet te regelen. Daarbij is gesteld dat een voorschrift consequent en ondubbelzinnig is, herkenbaar is in zijn functie, uniform geformuleerd is, niet in tegenspraak is met andere regelgeving, en ook aanpasbaar is. Deze voorwaarden zijn nog altijd van toepassing.

Een mogelijk nieuwe voorwaarde is die van digitalisering. Zaken die daarbij momenteel spelen zijn:

- Ontwikkeling van “smart standards”<sup>53</sup> die het mogelijk moet maken tot het digitaal interpreteren van normen. Dit soort technieken die mede gebaseerd zijn op AI, zullen in de nabije toekomst gangbaarder worden en onvermijdelijk ook toegepast gaan worden voor meerdere onderdelen van het stelsel van de bouwregelgeving.
- De ontwikkeling van het digitale paspoort in het kader van de ESPR en de CPR.
- De EU-richtlijn voor overheidsopdrachten<sup>54</sup> uit 2024 biedt lidstaten de mogelijkheid om het gebruik van BIM op nationaal niveau verplicht te stellen voor publieke bouwprojecten.

---

<sup>52</sup> <https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/2025/07/10/eindrapport-adviesgroep-stoer>

<sup>53</sup> <https://www.iso.org/smart>

<sup>54</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj/eng>

- Digitalisering van de bouwsector (Europe fit for Digital Age) heeft een positief effect op duurzaamheid en energie-efficiëntie (Green Deal, Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)) en op kostenreductie en foutpreventie in ontwerp en uitvoering.

In het Verenigd Koninkrijk is Bouwwerk Informatie Model (BIM) Level 2 verplicht voor alle overheidsprojecten sinds 2016. In Duitsland is BIM verplicht voor federale infrastructuurprojecten vanaf 2025. In Frankrijk stimuleert het “Plan BIM 2022” BIM in publieke en private sector. De Scandinavische landen Noorwegen, Zweden en Denemarken hebben nationale BIM-standaarden en verplichtingen. En in Nederland wordt BIM sterk aanbevolen en is dit in veel Rijksprojecten standaard.

### **D.7 Wat op hoofdlijnen, wat in detail regelen**

Het voorbeeld gegeven in bijlage A.7 laat zien dat de voorschriften van het Bbl niet allemaal op hetzelfde detailniveau zijn uitgewerkt. Het ligt voor de hand om dit nader te beschouwen en ervoor te zorgen dat in de toekomst dit wel het geval is.

De uitwerking van bepalingsmethodes en voorgeschreven oplossingen kunnen uiteraard wel tot in detail zijn uitgewerkt in normen en andere instrumenten, waaronder Beoordelingsrichtlijnen in het kader van (erkende) kwaliteitsverklaringen. Het is daarbij evenwel van belang dat de koppeling met het Bbl wel correct tot stand is gebracht.

### **D.8 Wanneer toezicht, wanneer een kwaliteitssysteem inzetten**

*Wkb*

In bijlage A.8 is een nadere uiteenzetting gegeven over de invoering van de voormalige Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) en is aandacht geschonken over de kritische houding van de Eerste Kamer ingegeven door de ervaringen in de praktijk. Een toekomstige analyse zal uitwijzen of dit aanpassingen vereist. Ook voor de wijziging die daaruit volgen is het van belang dat die integraal afgestemd worden binnen het stelsel van de bouwregelgeving.

Mobility & Built Environment

Molengraaffsingel 8  
2629 JD Delft

[www.tno.nl](http://www.tno.nl)

**TNO** innovation  
for life