



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen

Elferink, M.H.

Citation

Elferink, M. H. (1998, December 10). *Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen. Meijers-reeks*. Kluwer, Deventer.

Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/43081>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License:

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/43081>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/43081> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Elferink, M.H.

Title: Verwijzingen in wetgeving. Over de publiekrechtelijke en auteursrechtelijke status van normalisatienormen

Issue Date: 1998-12-10

4 | Een belangrijke toepassing: het Bouwbesluit

1 INLEIDING

In *hoofdstuk 3* is een algemene beschrijving gegeven van de verschillende verwijzingsmethoden die worden gebruikt bij de verwijzing naar NEN-normen in regelgeving. Hierbij is geconstateerd dat dergelijke verwijzingen een aantal gevolgen met zich meebrengen. Het belangrijkste hiervan is dat NEN-normen door verwijzing de status van algemeen verbindende voorschriften (a.v.v.'s) (blijken te) verkrijgen. Met dit hoofdstuk wordt beoogd de in de voorgaande hoofdstukken behandelde problematiek te illustreren aan de hand van een praktijkvoorbeeld: het Bouwbesluit. Daarnaast zal het Bouwbesluit ook in het vervolg van deze studie als voorbeeld worden gebruikt.

Plan van behandeling

Vanwege de opbouw van dit hoofdstuk is ervoor gekozen te beginnen met een bespreking van de EG-richtlijn Bouwproducten die met de hier te bespreken bouwregelgeving samenhangt. Daarna zal in de volgende paragraaf een overzicht worden gegeven van de wijze waarop de bouwregelgeving gestructureerd is. Aan de hand van voorbeelden uit de Woningwet, het Bouwbesluit en de daarbijbehorende ministeriële regelingen zal getracht worden inzicht te geven in de opbouw van de bouwregelgeving.

Vervolgens zal ik ingaan op bepalingen uit het Bouwbesluit zelf: hoe zijn de NEN-normen totstandgekomen waarnaar het Bouwbesluit verwijst? Wat wordt er in de voorschriften geregeld? In welke gevallen is gebruikgemaakt van verwijzingen? Daarbij zal aandacht worden besteed aan de betekenis van in het Bouwbesluit voorkomende 'gelijkwaardigheidsbepalingen'.

Omdat de NEN-normen waarnaar het Bouwbesluit verwijst onderworpen zijn aan een bepaald doorverwijzingssysteem, een zogenaamde 'verwijzingsketen' zal ook hiervan de structuur worden uitgelegd. Ten slotte zal – evenals in *hoofdstuk 3* – de status van de NEN-normen worden onderzocht en zullen de kenbaarheidsvereisten aan een beoordeling worden onderworpen. Daarbij wordt op verscheidene plaatsen in dit hoofdstuk gebruikgemaakt van de conclusies die in *hoofdstuk 3* zijn getrokken.

2 RICHTLIJN BOUWPRODUCTEN

In overeenstemming met het beleid van de 'nieuwe aanpak' heeft de Raad van Ministers van de EG de Richtlijn Bouwproducten vastgesteld.¹ Deze handelt over bouwproducten en niet zoals het Bouwbesluit over bouwwerken. Hiertussen bestaat echter een relatie. De richtlijn verplicht de lidstaten hun publiekrechtelijke regelgeving zodanig aan te passen, dat er geen belemmeringen zijn voor producten die in overeenstemming zijn met Europese Technische Specificaties. Deze technische specificaties zijn gerelateerd aan een zestal fundamentele eisen waaraan een bouwwerk ingevolge de richtlijn bouwproducten moet voldoen. Deze luiden als volgt: mechanische sterkte en stabiliteit, brandveiligheid, hygiëne, gezondheid en milieu, gebruiksveiligheid, geluidshinder en energiebesparing en warmtebehoud. De technische specificaties worden vervolgens vastgelegd in Europese normen (EN). Zoals in *hoofdstuk 2* is geconstateerd zijn lidstaten verplicht deze normen over te nemen.² De implementatie van de richtlijn is op basis van artikel 120 Woningwet als volgt gerealiseerd. Artikel 120 Woningwet luidt:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven met het oog op de nakoming van voor Nederland verbindende internationale verplichtingen die betrekking hebben op of samenhangen met onderwerpen waarin bij of krachtens deze wet is voorzien.

De richtlijn kan dus via artikel 120 Woningwet in het Bouwbesluit worden geïmplementeerd.

In *hoofdstuk 2* is uitgelegd dat de lidstaten ingevolge de informatieprocedure van Richtlijn 83/189/EEG verplicht zijn normen en technische voorschriften, alvorens deze vast te stellen, aan te melden bij de Europese Commissie.³ Ingevolge deze procedure is het ontwerp-Bouwbesluit, nu de AMvB, inclusief alle NEN-normen waarnaar is verwezen, in drie delen bij de Europese Commissie aangemeld.⁴ Hetgeen in *hoofdstuk 3* is opgemerkt over de *Securitel*-zaak

1 Richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten, *PbEG* 1989 L 40.

2 CEN/CENELEC, Internal Regulations versie 1996-06, art. 5.2.1.1 e.v. Zie hfdst. 2 § 2.5.3.

3 Richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften, *PbEG* 1983 L 109/8, art. 1 lid 2, nadien gewijzigd bij Richtlijn 88/182/EEG van de Raad van 22 maart 1988, *PbEG* 1988 L 81/75 en bij Richtlijn 94/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994, *PbEG* 1994 L 100/30.

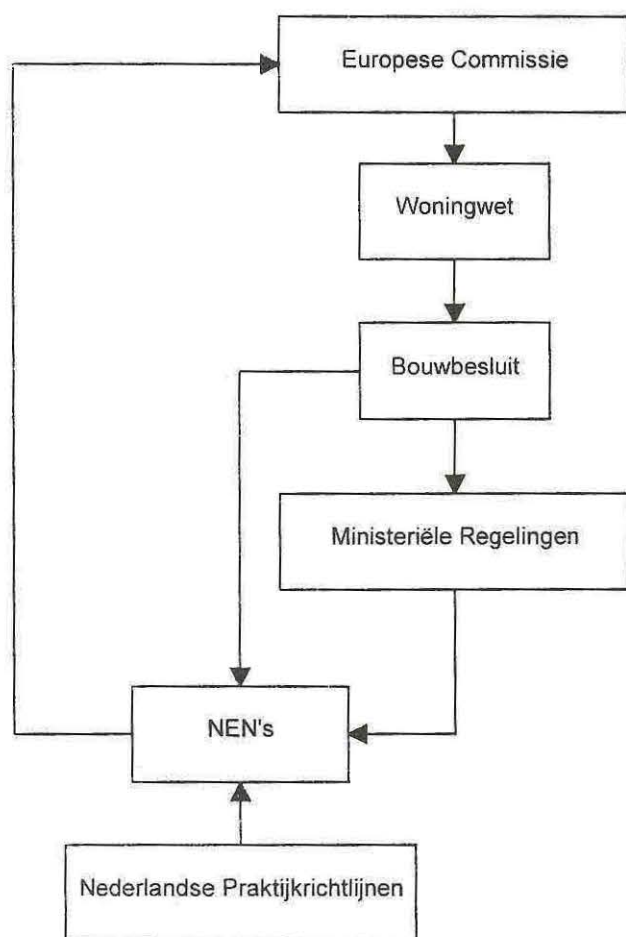
4 Telefonische inlichtingen Ministerie van VROM 26 maart 1997: 'het hele pakket is in Brussel afgeleverd'. Zie ook: Model Bouwverordening deel 1a, losbladig, Algemeen, Toelichting Bouwbesluit, p. 7, in: Standaardregelingen voor de bouw, VNG-Uitgevers 1990. Op de aanmelding is geen reactie ontvangen die consequenties heeft gehad voor de inhoud of inwerkingtreding van het Bouwbesluit.

(§ 7.2) heeft derhalve geen betrekking op het Bouwbesluit nu de desbetreffende technische voorschriften overeenkomstig de procedure zijn aangemeld.

3 STRUCTUUR BOUWREGELGEVING

3.1 Structuur en opbouw van het Bouwbesluit

Voor de bouwregelgeving is gebruikgemaakt van delegatie en subdelegatie van regelgevende bevoegdheid. Schema 4.1 beoogt de 'getrapte' structuur van de bouwregelgeving weer te geven. De structuur van het Bouwbesluit zal vervolgens worden besproken.



Schema 4.1 Structuur bouwregelgeving met daarin 'verwezen' NEN-normen

3.1.1 De Woningwet en het Bouwbesluit

In overeenstemming met het dereguleringsbeleid van de jaren '80 werd gestreefd naar vermindering en vereenvoudiging van de bouwregelgeving. Op 1 oktober 1992 traden de herziene Woningwet⁵ en het nieuwe Bouwbesluit⁶ in werking. In de herziene Woningwet is, naast de grondslag voor het Bouwbesluit, tevens de basis gelegd voor de verwerking van voorschriften die voor Nederland voortvloeien uit internationale verplichtingen in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 120 Woningwet geeft de mogelijkheid hiertoe. Onder meer was dit noodzakelijk vanwege de implementatie van de EEG-richtlijn Bouwproducten⁷ in de Nederlandse regelgeving, zoals hiervoor besproken.

Met het Bouwbesluit is aansluiting gezocht bij het overheidsbeleid inzake normalisatie. Hierin is namelijk veelvuldig gebruikgemaakt van het systeem van verwijzing naar privaatrechtelijke normen. Doel van deze verwijzing is uniformering te bewerkstelligen in de toepassing van normen of normdelen en uniformering in de toepassing van gekwalificeerde bouwproducten.

De bevoegdheid met betrekking tot het verwijzen naar normen of delen van normen bij of krachtens het Bouwbesluit vindt haar grondslag in artikel 2 jo. 3 van de Woningwet:

Art. 2 Woningwet

-1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur [bedoeld wordt het Bouwbesluit; ME] worden uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid en energiezuinigheid technische voorschriften gegeven omtrent het bouwen van woningen, woonketen, woonwagens en andere gebouwen. (...).

Art. 3 Woningwet

-1. Bij of krachtens de in artikel 2 bedoelde algemene maatregel van bestuur kan worden verwezen naar:

a. normen of delen van normen en (...).

De memorie van toelichting bij de Woningwet⁸ geeft als commentaar bij artikel 3 Woningwet en ten aanzien van de verwijzing:

Dit artikel biedt de grondslag voor het bij (of krachtens) het Bouwbesluit verwijzen naar de in dit artikel genoemde documenten. Een dergelijke verwijzing heeft tot gevolg, dat een langs privaatrechtelijke weg tot stand gekomen document een publiekrechtelijk, algemeen geldend, karakter krijgt. Het verwijzen naar de in het

5 *Stb.* 5 september 1991, 439.

6 *Stb.* 31 december 1991, 680. Besluit tot vaststelling van inwerkingtreding Woningwet en Bouwbesluit (*Stb.* 1992, 292) m.u.v.: art. 218 lid 1 en art. 260 lid 2 sub a jo. lid 5 Bouwbesluit.

7 Richtlijn 89/106/EEG, *PbEG* 1989 L 40.

8 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38 (MvT).

eerste lid, onder a, bedoelde documenten [NEN-normen of -normdelen; ME] heeft tot resultaat dat bij het bouwen moet worden voldaan aan de in die normen gestelde eisen. Dit betekent dat die eisen niet in het Bouwbesluit behoeven te worden gegeven dan wel dat die eisen in de plaats treden van in het Bouwbesluit gegeven voorschriften.

In artikel 1 Woningwet wordt de volgende definitie gegeven van het begrip norm:

een document, uitgegeven door een deskundig, onafhankelijk instituut, waarin wordt omschreven aan welke eisen een bouw materiaal, bouwdeel of bouwconstructie moet voldoen dan wel waarin een omschrijving wordt gegeven van een keurings-, meet-, of berekeningsmethode.

In artikel 1 Bouwbesluit zijn begripsbepalingen opgenomen. Artikel 1e luidt:

NEN: door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut uitgegeven norm.

3.1.2 *Bouwbesluit en ministeriële regelingen*

In het Bouwbesluit worden de normen slechts aangeduid met hun nummer, vanuit de gedachte dat het Bouwbesluit zelf zo lang mogelijk onveranderd moet kunnen blijven. Een voorbeeld hiervan is artikel 29 lid 2 Bouwbesluit:

De voorziening voor hemelwater moet voor de opvang en afvoer van hemelwater een capaciteit hebben die, *bepaald overeenkomstig NEN 3215*, ten minste gelijk is aan de overeenkomstig die norm bepaalde belasting van die voorziening. [mijn curs.; ME]

Deze werkwijze lijkt te duiden op een systeem van dynamische verwijzing (zie hoofdstuk 3 § 2.2.2) nu niet is verwezen naar een bepaalde uitgave van de norm, maar slechts naar het nummer van die norm. In het Bouwbesluit is echter gekozen voor een systeem van subdelegatie aan de minister. De minister heeft de bevoegdheid gekregen om in een ministeriële regeling aan te geven welke (gedateerde) uitgave van de norm en welke (gedateerde) aanvullings- en/of correctiebladen voor het Bouwbesluit gelden. Dit is bepaald in artikel 416 Bouwbesluit:

Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gegeven omtrent de toepassing van een in dit besluit genoemde NEN of aansluitvoorwaarde.

In de algemene toelichting van de Nota van Toelichting Bouwbesluit wordt over dit artikel opgemerkt:

De bedoeling van deze nadere voorschriften is dat bij regeling kan worden aangegeven welke uitgave van de norm en welk deel van de norm van toepassing is, bij-

voorbeeld artikel 4.2 van NEN 2608, uitgave juni 1991. Indien in de aangewezen norm of deel van de norm een doorverwijzing plaatsvindt naar een of meer andere normen, zal in de ministeriële regeling ook van die andere normen worden aangegeven welke uitgave het betreft en welk deel van toepassing is.⁹

Door dit 'getrapte' systeem van verwijzingen wordt voorkomen dat wijzigingen die door het NNI in een door het Bouwbesluit aangewezen NEN-norm worden aangebracht, automatisch een publiekrechtelijke status verkrijgen. Dit is vanuit het oogpunt van rechtszekerheid geboden, zoals in de toelichting wordt opgemerkt.

De bedoeling van deze structuur is dat de NEN-normen eerst van toepassing worden indien deze door de minister dan wel de staatssecretaris van VROM bij ministeriële regeling worden aangewezen. Voor het hiervoor gegeven voorbeeld van NEN 3215 geldt ingevolge artikel 3.14 van de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw:

Waar in het Besluit [het Bouwbesluit; ME] voor te bouwen bouwwerken is verwezen naar NEN 3215, is bedoeld: NEN 3215, 2e druk, mei 1997.¹⁰

Hierbij valt op dat niet nader wordt gespecificeerd welke delen van de norm van toepassing zijn, zoals in bovenstaand voorbeeld bij de Nota van Toelichting is vermeld (art. 4.2 van NEN 2608). Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat in dit geval de gehele norm van toepassing is en niet slechts bepaalde delen. Hierover kom ik in de volgende paragraaf te spreken, omdat het systeem van aanwijzing per 1 oktober 1997 is gewijzigd.

Nu bij ministeriële regeling wordt bepaald welke uitgave van een norm van toepassing is, valt deze methode mijns inziens onder die van statische verwijzing (zie § 2.2.1 hoofdstuk 3).

Daarnaast kan het voorkomen dat in ministeriële regelingen normen worden aangevuld of geamendeerd. Er worden dan dus door de minister nadere inhoudelijke voorschriften gegeven. Een voorbeeld hiervan betreft artikel 3.2 van de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw:

9 NvT Bouwbesluit, S&J deel 19-IIIa, 1e druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995, p. 319-320. Vgl. de *NNI-Handleiding voor de toepassing van de normen bij het Bouwbesluit*, NNI: Delft september 1995, waarin in het voorwoord wordt gewezen op de gescheiden verantwoordelijkheden: 'de Kroon is verantwoordelijk voor het stellen van publiekrechtelijke voorschriften, zoals neergelegd in het Bouwbesluit, waaronder begrepen de wijze waarop naar (delen van) normen is verwezen. Het NNI is verantwoordelijk voor de totstandkoming van normen die hun juridische status ontleen aan de bewuste keuze voor gebruik daarvan in het maatschappelijk verkeer, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk. Daarom is in overleg met het NNI en VROM besloten om in ministeriële regelingen, de normen, voorzover publiekrechtelijk van belang, aan te sturen.' In de *NNI-Handleiding voor de toepassing van de normen bij het Bouwbesluit*, NNI: Delft september 1997, wordt het voorgaande niet meer vermeld.

10 Regeling Bouwbesluit nieuwbouw, *Stcrt.* 1997, 142, p. 23.

Waar in het Besluit voor te bouwen bouwwerken is verwezen naar NEN 1087, is bedoeld: NEN 1087, 3e druk, mei 1997, zij het dat na hoofdstuk 9 wordt gelezen: 10. Eisen met betrekking tot de inrichting. 10.1 Thermisch comfort: De luchtsnelheid in de leefzone van een verblijfsgebied voor het verblijven van mensen mag, bepaald volgens hoofdstuk 7, niet groter zijn dan 0,2 m/s. (...) ¹¹ [enz. enz.; ME]

In de Nota van Toelichting wordt hierover opgemerkt dat deze inhoudelijke voorschriften zoveel mogelijk zijn beperkt. Er wordt voornamelijk gedacht aan de mogelijkheid tot het geven van voorschriften 'omtrent de toepassing van materialen waaruit stoffen kunnen vrijkomen of waaruit ioniserende stralen kunnen ontstaan die schadelijk zijn in verband met de gezondheid en omtrent de wering van uit de grond afkomstige schadelijke stoffen of straling.' In geval van calamiteiten kan door het bestaan van subdelegatie snel worden ingegrepen. Hierbij wordt een voorbeeld van doeltreffend ingrijpen uit het verleden gegeven met betrekking tot de toepassing van spaanplaat waaruit een onaanvaardbare mate van formaldehyde vrijkwam. ¹²

3.1.3 Situatie per 1 oktober 1997

De Regelingen Bouwbesluit van 1992 bevatten een groot aantal amenderingen op NEN-normen vanwege het ontbreken van volledige afstemming. Dit werd als onwenselijk ervaren door zowel het ministerie van VROM, het NNI en de bouwpraktijk. Deze nadere inhoudelijke voorschriften zijn echter in het kader van de zogeheten 'één-op-één-operatie' die in de loop van 1996 en 1997 is gerealiseerd, sterk gereduceerd. Deze werd op verzoek van de staatssecretaris van VROM door het NNI uitgevoerd en beoogt de toegankelijkheid van de voorschriften te bevorderen.

Deze operatie behelsde het afstemmen van de normbladen op de bij of krachtens het Bouwbesluit en met name de bij of krachtens ministeriële regeling gegeven (nadere) voorschriften. ¹³ Daarom zijn per 1 oktober 1997 in het kader van deze één-op-één-operatie een achttal bestaande ministeriële regelingen vervangen door drie nieuwe. ¹⁴

11 Regeling Bouwbesluit nieuwbouw, *Stcrt.* 1997, 142, p. 23.

12 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 321.

13 Toelichting onder I Algemeen, Regeling Bouwbesluit nieuwbouw, *Stcrt.* 1997, 142, p. 23.

14 Dit waren de Regeling Bouwbesluit constructieve veiligheid en gebruiksveiligheid (*Stcrt.* 1992, 104); Regeling Bouwbesluit brandveiligheid (*Stcrt.* 1992, 104); Regeling Bouwbesluit gezondheid (*Stcrt.* 1992, 100); Regeling Bouwbesluit schadelijke materialen (*Stcrt.* 1992, 100); Regeling Bouwbesluit bruikbaarheid (*Stcrt.* 1992, 101); Regeling Bouwbesluit energiezuinigheid (*Stcrt.* 1992, 101).

De nieuwe regelingen zijn: Regeling Bouwbesluit materialen, Regeling Bouwbesluit bestaande bouw en de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw (*Stcrt.* 1997, 142).

De veranderde situatie bestaat hierin dat – afgezien van enkele uitzonderingen¹⁵ – de nadere inhoudelijke voorschriften in nieuwe drukken van de NEN-normen zelf zijn verwerkt of dat deze (als tijdelijke oplossing) in wijzigingsbladen behorende bij die normen zijn opgenomen.¹⁶

Het is dus de bedoeling dat in de ministeriële regelingen slechts nog wordt aangegeven welke uitgaven van de in het Bouwbesluit aangewezen NEN-normen van toepassing zijn, en of eventuele daarop aangebrachte wijzigings- of correctiebladen al dan niet van toepassing zijn. In de nieuwe ministeriële regelingen met betrekking tot het Bouwbesluit blijkt inderdaad voor de meeste gevallen slechts de versie van de desbetreffende normen aangegeven en blijkt niet nader te worden aangegeven welke delen van toepassing zijn.

Voor de bestaande bouwwerken zijn nog wel een aantal nadere voorschriften van kracht. Hiervoor werd het (vnl. vanwege economische redenen) namelijk niet noodzakelijk geacht nieuwe normen te ontwikkelen, met als gevolg dat deze normen nadere voorschriften behoeven in het kader van een publiek-rechtelijke toepassing.

Enerzijds is de huidige situatie beter dan de vorige, met name qua inzichtelijkheid. Het is beter gesteld met de toegankelijkheid van de regelingen, nu (bijna) alle nadere inhoudelijke voorschriften in de NEN-normen zijn ondergebracht en het aantal en de omvang van ministeriële regelingen sterk is gereduceerd.

Anderzijds heeft het antwoord op de vraag welke delen van de aangewezen NEN-normen in het kader van het Bouwbesluit van toepassing zijn, aan duidelijkheid ingeboet. De minister wijst deze immers niet meer aan in de nieuwe ministeriële regelingen; dit wordt overgelaten aan het NNI, zoals in § 5 van dit hoofdstuk nader zal worden besproken.

15 Dit betreffen voor de nieuwbouw: NEN 2057 (daglichttoetreding); NEN 1087 (ventilatie) en NEN 2757 (rookgasafvoer). In de toelichting bij de Regeling Bouwbesluit nieuwbouw stelt de staatssecretaris dat voor deze normen nadere voorschriften zijn gegeven vanwege het feit dat bij de één-op-één-operatie enkele eisen uit normbladen zijn geschrapt die staatsrechtelijk gezien onderdeel van het Bouwbesluit behoren te zijn. Omdat deze eisen nog niet in het Bouwbesluit zijn opgenomen, zijn deze in afwachting van een wijziging van het Bouwbesluit, voorlopig als nader voorschrift bij de toepassing van de desbetreffende normbladen gegeven. Indien het Bouwbesluit is gewijzigd komen deze eisen te vervallen. Voor de bestaande bouw blijft een groter aantal nadere voorschriften van toepassing.

16 *NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997*, p. 8. De wijzigingsbladen zijn in afwachting van een nieuwe druk van de desbetreffende NEN-normen opgenomen in deel 2 behorende bij de *NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997*.

4 BOUWBESLUIT

4.1 Totstandkoming van de bouwbesluitnormen

Normen worden tot stand gebracht in zogeheten normcommissies. Dit proces is in *hoofdstuk 2* behandeld. Voor de 'bouw' heeft het NNI een speciale normcommissie ingesteld. Op verzoek van het Ministerie van VROM heeft het NNI het zogeheten actieprogramma 'Bouwbesluit en normen' uitgevoerd.¹⁷ In het kader van dit project is gewerkt aan de herformulering van bestaande NEN-normen en de opstelling van nieuwe normen, opdat de normen zo goed mogelijk zouden voldoen aan de eisen die daaraan voor het gebruik in het kader van wetgeving worden gesteld. Zo geldt bijvoorbeeld dat een norm consistent moet zijn en niet dubbelzinnig.¹⁸ Daarbij wordt vermeld dat de (gedeeltelijke) norm niet méér mag regelen dan uit het oogpunt van publiekrecht noodzakelijk wordt gevonden. De interne verwijzingen binnen een norm en verwijzingen naar andere normatieve documenten mogen niet leiden tot tekstdelen die niet strikt noodzakelijk zijn vanuit de toepassing van de norm. De (gedeeltelijke) norm mag uiteraard niet zijn gebaseerd op een nieuw beleid dat leidt tot verdergaande eisen dan voor de invoering van het Bouwbesluit golden bij een bouwaanvraag. Ook moet de (gedeeltelijke) norm een eenvoudige aansluiting tussen Bouwbesluit en norm mogelijk maken. Daarom moet deze ondubbelzinnig en volgens het prestatiebeginsel zijn geformuleerd en een bouwtechnische inhoud hebben die duidelijk verband houdt met het Bouwbesluit. Hierbij mag in de desbetreffende norm (of een deel daarvan) geen vermenging plaatsvinden met administratieve, bestuurlijke, juridische of andere niet-technisch inhoudelijke bepalingen, zoals een regeling van bevoegdheden.¹⁹

4.2 Prestatie-eisen

De voorschriften in het Bouwbesluit zijn geformuleerd in zogeheten prestatie-eisen.²⁰ Deze zijn gebaseerd op functionele omschrijvingen. Hierin staat het motief van een te stellen prestatie-eis. Een prestatie-eis is 'een in maten of getallen geconcretiseerd voorschrift dat is toegespitst op een bepaalde eigenschap van een bouwconstructie en dat een te behalen grenswaarde bevat die ondubbelzinnig kan worden berekend of gemeten.' Het voorschrift moet zowel de

17 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 319.

18 S&J 1995, Deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 319. Deze eisen worden ook opgesomd in de *NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997*, p. 7.

19 Al deze eisen worden opgesomd in S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 319 en in de *NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997*, p. 7.

20 Zie hierover bijv.: F.H. van den Bercken, M. van Overveld & N.P.M. Scholten, *Beginselen van de Bouwvoorschriften*, Studieboek Woningwet en Bouwbesluit, Den Haag: TNO Bouw 1994, p. 35 e.v. en S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 311.

prestatie-eis als de motivering daarvan bevatten.²¹ Een voorbeeld is een voorschrift waarin is bepaald dat een vloer, ter voorkoming van het van die vloer kunnen vallen (functionele omschrijving), bij de randen moet zijn voorzien van een afscheiding die, gemeten vanaf de vloer, een voorgeschreven hoogte van bijvoorbeeld 1 meter (prestatie-eis) heeft.²² Een ander voorbeeld van een prestatie-eis is:

Een woning of woongebouw moet, ter beperking van warmteverlies door overdracht of geleiding, bepaald overeenkomstig NEN 1068, een thermische isolatie-index hebben van ten minste 14.

Zoals hieruit blijkt is een prestatie-eis in een concrete waarde uitgedrukt. Deze zogeheten grenswaarden zijn in de regel in het Bouwbesluit zelf neergelegd. In een aantal gevallen zijn deze echter aangegeven in NEN-normen. Dit wordt in de volgende paragraaf besproken. De wijze waarop de grenswaarde moet worden bepaald (de bepalingmethode), is vastgelegd in bepaalde NEN-normen. Een voorbeeld hiervan is:

...de in rekening te brengen belasting op een bouwconstructie is in NEN 6702 te vinden. Met deze verwijzing is alleen dat deel van NEN 6702 aangewezen, waarin de in rekening te brengen belasting op een bouwconstructie staat. De aan te houden rekenwaarden voor bijvoorbeeld de druksterkte van een betonconstructie zijn in NEN 6720 te vinden.

4.3 Drie gevallen van verwijzingen in het Bouwbesluit

Los van de vorm van verwijzing (statisch of dynamisch) is in drie gevallen gebruikgemaakt van de mogelijkheid om bij of krachtens het Bouwbesluit te verwijzen naar normen.²³

Zoals hiervoor is gebleken geldt als uitgangspunt dat grenswaarden van prestatie-eisen aan een bouwwerk in het Bouwbesluit zelf zijn gesteld. Wanneer de eisen echter te gedetailleerd en te uitgebreid geacht worden om ze bij of krachtens het Bouwbesluit zelf te omschrijven, wordt verwezen naar een (deel van een) NEN-norm waarin de grenswaarde is opgenomen. In het Bouwbesluit-voorschrift zelf wordt dan aangegeven om wat voor eis het gaat. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de aspecten constructieve veiligheid en brandveiligheid,

21 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 311, daarbij wordt opgemerkt dat het voorschrift rechtszekerheid en rechtsgelijkheid moet bieden, ondubbelzinnig moet zijn, bepaalbaar en controleerbaar en zo min mogelijk vrijheidsbeperkend en innovatie-belemmerend. Vgl. Van den Bercken 1994, Bijlage hfdst. 9, p. 411.

22 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 311.

23 Hetgeen in deze paragraaf is beschreven wordt vermeld in S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 318. Vgl. Van den Bercken 1994, p. 57.

alsmede bij eisen die gelden voor de inrichting van een voorziening (elektriciteit, gas, ventilatie, rookafvoer). In de Handleiding van het NNI wordt nog vermeld dat ook ten behoeve van privaatrechtelijk gebruik soms bepaalde eisen in een norm zijn gehandhaafd. In een toelichting bij de norm wordt dan aangegeven dat bij het gebruik van die eisen wordt geacht voldaan te zijn aan de voorschriften in het Bouwbesluit.²⁴ Deze scheppen in feite een wettelijk bewijsvermoeden (zie ook *hoofdstuk 3 § 2.3*).

In de tweede plaats wordt gebruikgemaakt van verwijzing wanneer het erom gaat de bij een norm gedefinieerde en omschreven begrippen aan te duiden. Dit zijn verwijzingen naar NEN-normen waarin definiëringen en omschrijvingen van begrippen zijn vastgelegd. Voorbeelden hiervan zijn: de hoofd-draagconstructie, zoals bedoeld in NEN 6702; de karakteristieke geluidswering, zoals bedoeld in NEN 5077; de wateropname, zoals bedoeld in NEN 2778.

In de laatste plaats wordt verwezen naar normen, wanneer deze betrekking hebben op de aansturing van een in zo'n norm vastgelegde bepalingmethode die onlosmakelijk deel uitmaakt van de prestatie-eis die bij of krachtens het Bouwbesluit is gesteld. De bepalingmethode en grenswaarde vormen tezamen de prestatie-eis. Dit is verreweg de meest voorkomende vorm van verwijzen.

4.4 Gelijkwaardigheidsbepalingen

In de bouwpraktijk komt het nogal eens voor dat bij het aanvragen van een bouwvergunning oplossingen worden voorgedragen waarop de prestatie-eisen niet of onvoldoende zijn afgestemd. Dit kan zijn bij een experiment of toepassing van een nieuw product of bouwsysteem. In dat geval kan er toepassing worden gegeven aan zogeheten gelijkwaardigheidsbepalingen die aan het slot van elke afdeling van een hoofdstuk in het Bouwbesluit zijn opgenomen.²⁵ Een voorbeeld hiervan is artikel 40 van het Bouwbesluit:

1. Indien niet is voldaan aan enig voorschrift, gegeven bij of krachtens de artikelen 22 tot en met 39, moet een woning of woongebouw een mate van bescherming van de gezondheid bieden, die ten minste gelijk is aan de mate van bescherming die is beoogd met het desbetreffende bij of krachtens die artikelen gegeven voorschrift.
2. Indien toepassing is gegeven aan het eerste lid en het desbetreffende voorschrift tevens valt te herleiden tot overwegingen van veiligheid, bruikbaarheid of energie-

²⁴ NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997, p. 7.

²⁵ Van den Bercken 1994, p. 40 e.v. Gelijkwaardigheidsbepalingen zijn o.m. in het leven geroepen om zo goed mogelijk het innovatieve vermogen van de bouwsector en de dynamiek van de markt te waarborgen. MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie*, Achtergrondstudies Algemeen Wetgevingsbeleid deel 5, Den Haag: Ministeries van Justitie en Economische Zaken, februari 1996, p. 55.

zuinigheid, moeten die overwegingen daarbij in tenminste dezelfde mate in acht zijn genomen.

De aanvrager van de bouwvergunning moet in dat geval aantonen dat het bouwplan voldoet aan de doelstelling en het niveau van de prestatie-eis waarvan hij afwijkt. Het college van B&W beoordeelt vervolgens of hieraan is voldaan. In de praktijk blijkt het voor de aanvrager een stuk eenvoudiger te zijn om aan te tonen dat aan de prestatie-eisen van het Bouwbesluit is voldaan dan om aan te tonen dat zijn oplossing gelijkwaardig is aan die prestatie-eis.

Door het bestaan van deze gelijkwaardigheidsbepalingen zou kunnen worden geopperd dat de voorgeschreven NEN-normen uit het Bouwbesluit niet van een dwingende aard zijn. Die opvatting deel ik niet.²⁶ Het bestaan van deze gelijkwaardigheidsbepalingen doet mijns inziens om een tweetal redenen namelijk niet af aan de afdwingbaarheid van deze normen. Een eerste argument hiervoor is gelegen in de memorie van toelichting bij de Woningwet waarin wordt gesteld dat verwijzen naar normen tot resultaat heeft dat er bij het bouwen moet worden voldaan aan de in de normen gestelde eisen.²⁷ De eisen hoeven niet in het Bouwbesluit zelf te worden gegeven, nu de inhoud van de NEN-normen middels de verwijzing in de plaats treedt van de in het Bouwbesluit gegeven voorschriften. De adressant blijkt dus gehoor te moeten geven aan het niveau zoals dat in de bepalingen van het Bouwbesluit waarvan de NEN-normen deel uitmaken is neergelegd, ook al mag dit niveau in bepaalde gevallen via een andere weg bereikt worden.

Een tweede argument voor de opvatting dat de voorgeschreven NEN-normen wel degelijk een dwingend karakter hebben blijkt uit de gevallen waarin grenswaarden in NEN-normen zelf zijn opgenomen (i.p.v. in het Bouwbesluit zoals hiervoor uitgelegd) en die waarin in NEN-normen definiëringen en begrippen zijn vastgelegd die onmisbaar zijn bij het volgen van de Bouwbesluitvoorschriften. In dergelijke gevallen kan men dus niet om de desbetreffende NEN-norm heen en moet deze dus geraadpleegd worden alvorens men überhaupt in staat is te bepalen aan welk niveau een gelijkwaardige oplossing zal moeten voldoen.

26 In het MDW-rapport, *Normalisatie en certificatie* 1996, p. 55 wordt gesteld dat het gebruik van normalisatie ermee gediend is, wanneer de adressant van de wettelijke regeling die naar private normen verwijst, de (wettelijke) mogelijkheid krijgt aan te tonen dat hij op andere wijze aan het in de private norm neergelegde kwaliteitsniveau voldoet. Als voorbeeld worden de gelijkwaardigheidsbepalingen uit het Bouwbesluit genoemd. Op dezelfde pagina wordt nogmaals gesteld dat, wanneer de wetgever private normen verplicht stelt, deze deel gaan uitmaken van de wet en de status van a.v.v. hebben. Daarnaast is er vaak nog een andere voorgeschreven weg. Uit deze formulering meen ik te mogen afleiden dat het bestaan van gelijkwaardigheidsbepalingen ook volgens de MDW-werkgroep niet afdoet aan de verbindendheid van de normen. In hoofdstuk 5 waar het Duitse recht zal worden besproken zullen gelijkwaardigheidsbepalingen aan de orde komen in relatie tot het auteursrecht.

27 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 38. (MvT) Zie § 3.1.1 van dit hoofdstuk.

De in *hoofdstuk 3* (§ 6 e.v.) genoemde bezwaren met betrekking tot de huidige bekendmaking van NEN-normen gelden in casu zonder twijfel, nu men toch van de inhoud van de normen kennis moet kunnen nemen om te kunnen bepalen waaraan de oplossing gelijkwaardig moet zijn. Dit geldt eens te meer voor de normen waarin grenswaarden zijn opgenomen en voor de normen waarin definities en begrippen zijn vastgelegd.

5 BOUWBESLUIT EN NEN-NORMEN

5.1 Doorverwijzingen

In het Bouwbesluit zelf worden de NEN-normen slechts met hun nummer aangeduid. Hiervoor is uitgelegd dat voor deze methode is gekozen met het doel het Bouwbesluit zelf zo lang mogelijk in stand te houden zonder dit te hoeven aanpassen. De NEN-normen waarnaar in het Bouwbesluit wordt verwezen, worden 'eerste-lijns-normen' genoemd. Er is thans (oktober 1997) naar 48 normen rechtstreeks verwezen.²⁸ Hiermee houdt de verwijzingsstructuur echter nog niet op. In deze 'eerste-lijns-normen' wordt namelijk vaak doorverwezen naar zogenaamde 'tweede-lijns-normen' die op hun beurt weer kunnen doorverwijzen naar 'volgende-lijns-normen'.²⁹ Dit is het gevolg van een uitgangspunt dat geldt in de normalisatiewereld: hetgeen in een bepaalde norm is geregeld dient nimmer in een andere norm te worden herhaald.

In de leidraad *'Regels voor het opstellen van Nederlandse normen'* die het NNI heeft samengesteld voor commissieleden van normcommissies worden (dwingend) gedetailleerde voorwaarden gegeven waaraan normen moeten voldoen.³⁰ Over deze regels zal ik uitgebreid komen te spreken met betrekking tot het auteursrecht in *hoofdstuk 6*.

In deze leidraad staat eveneens vermeld op welke manier er moet worden doorverwezen naar andere normen. Zo is in de NEN-normen zelf een hoofdstuk 'normatieve verwijzingen' opgenomen waarin de doorverwezen normen worden aangeduid. De regel die hiervoor geldt luidt:

Indien in een norm normatieve verwijzingen voorkomen naar andere normen of naar andere publicaties, moet eerstgenoemde norm als hoofdstuk 2 het element 'Normatieve verwijzingen' bevatten, bestaande uit een lijst van de normen en andere publicaties (met hun titel en, als het om een gedateerde verwijzing³¹ gaat, met het

28 NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997, p. 6.

29 Deze terminologie is afkomstig van het NNI. NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997, p. 6.

30 NNI-Regels voor het opstellen van Nederlandse normen, Delft: NNI 1993, p. 7.

31 In de leidraad (p. 34) wordt onderscheid gemaakt tussen een 'gedateerde verwijzing' i.e. 'verwijzing in norm A naar norm B zodanig dat een latere herziene druk van norm B niet mag worden toegepast zonder norm A te wijzigen' en 'ongedateerde verwijzing' i.e. 'verwijzing in norm A naar norm B zodanig dat een latere herziene druk van norm B mag

jaar van publicatie) waarnaar in de tekst normatief is verwezen, d.w.z. zo dat ze onmisbaar zijn voor de toepassing van de norm. (...).³²

De definitie van het begrip 'normatieve verwijzing' luidt:

Verwijzing die aangeeft dat een andere norm of andere publicatie of een gedeelte daarvan mede van toepassing is; de verwijzing geeft dus aan dat bij verbindend verklaren van de norm, ook (het gedeelte van) de publicatie waarnaar is verwezen verbindend is.³³

Met de term normatief geeft het NNI blijkbaar aan dat een norm verbindend is. Met andere woorden: normatieve (delen van) normen zijn in het kader van het Bouwbesluit verplicht gesteld.

Een voorbeeld hiervan is artikel 9.2 van NEN 3215 dat een doorverwijzing behelst naar artikel 2.2.6 van NEN 2580. Voor de juiste uitgave van die norm wordt in artikel 9.2 verwezen naar het in NEN 3215 opgenomen *hoofdstuk 2 'Normatieve verwijzingen'*.

Op dit moment zijn er in totaal 146 'doorverwezen-normen'. Deze samenhangende normteksten worden door het NNI de 'verwijzingsketen' genoemd.³⁴ In de Handleiding wordt gesteld dat de 'verwijzingsketen' alle normteksten bevat die de gebruiker van een norm nodig heeft om te voldoen aan datgene wat in het Bouwbesluit met de directe verwijzing naar de 'eerste-lijns-norm' is beoogd. Hieronder zal ik een voorbeeld geven van wat wel de verwijzingsketen wordt genoemd.

5.1.1 Verwijzingsketen van NEN-normen

In artikel 2 Bouwbesluit wordt verwezen naar NEN 6760 (TGB-Houtconstructies) voor de bepaling of een uiterste grenstoestand van een houtconstructie is overschreden. NEN 6760 verwijst vervolgens naar de sterkteklassen volgens NEN 5498 (sterkteklassen van hout, classificatie en bepalingsmethoden). In deze norm wordt daarop weer verwezen naar NEN 5461 (bepaling vochtgehalte) voor de definiëring van het houtvochtgehalte waarbij de sterkteproeven moeten worden uitgevoerd, en naar ISO 8375 (bepaling eigenschappen van hout) voor de uitvoering van de sterkteproeven. Deze laatste norm is ter beoordeling van de sterkteklasse waarin het hout valt. Een voorbeeld van deze verwijzingsketen is in schema 4.2 opgenomen.

worden toegepast zonder norm A te wijzigen'. Dit is m.i. exact hetzelfde als de 'statische' en 'dynamische' verwijzing die voorkomen in regelgeving.

32 NNI-Regels voor het opstellen van Nederlandse normen 1993, p. 21.

33 NNI-Regels voor het opstellen van Nederlandse normen 1993, p. 34.

34 NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997, p. 6.

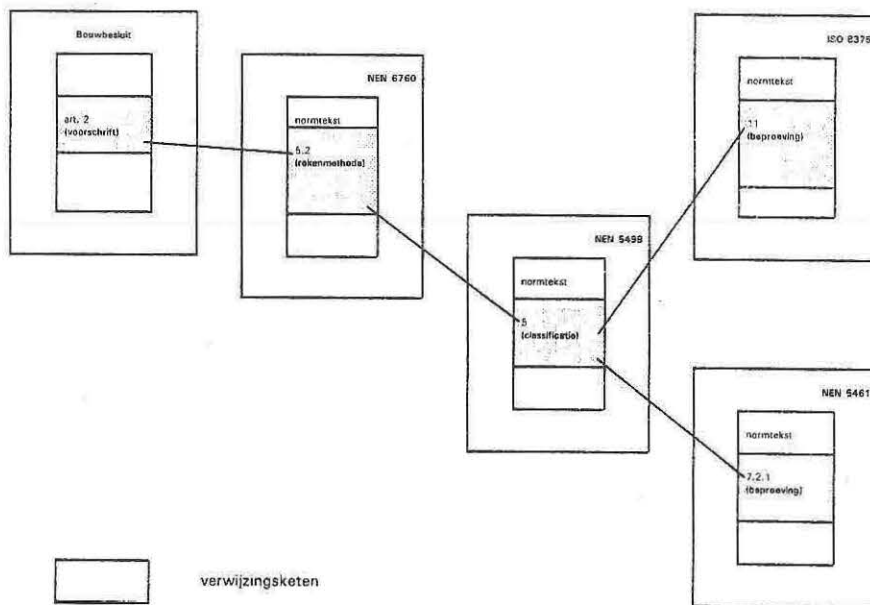
Primaire toepassers

aanvrager
bouwvergunning/
adviseur (architect)/
bouwtoezicht

aanvrager
bouwvergunning/
adviseur (architect)/
bouwtoezicht

adviseur (architect)/
aannemer/handel/
onderzoeksinstelling

onderzoeksinstelling



Schema 4.2 Voorbeeld van een verwijzingsketen van NEN-normen

Bron: NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997, p. 6.

5.1.2 Europese en internationale normen

In de verwijzingsketens zijn ook een aantal CEN- en ISO-normen opgenomen. Deze kunnen echter niet zelfstandig door het NNI worden aangepast, hetgeen soms problemen kan opleveren. Het NNI merkt in de Handleiding het volgende hierover op:

Daarom is gezocht naar een mogelijkheid toch zonder omslachtige juridisch getinte formuleringen aan te geven dat deze normen niet integraal hoeven te worden toegepast in het kader van de aanvraag van een bouwvergunning. Primair is daarbij gezocht naar de mogelijkheid de verwijzingen af te kappen of specifieker te maken. Daar waar het niet praktisch mogelijk was, is een nieuw element in de norm geïntroduceerd in de vorm van een paragraaf 'Voorwaarden ten aanzien van geldende normen' en het bewust uitsluiten van normen aan het eind van de verwijzingsketens uit de verwijzingsbijlagen. Of de verdere doorverwijzingen van toepassing zijn is af te leiden uit het gegeven of de doorverwezen norm is vermeld in de verwij-

zingsbijlagen van de bijbehorende eerste-lijnsnormen. Alleen als daarin onder de kop 'Indirecte verwijzingen' de norm terug te vinden is speelt deze een rol in het kader van het Bouwbesluit.³⁵

5.2 Toepassing NEN-normen

5.2.1 Welke delen zijn verplicht?

Het Bouwbesluit met zijn ingewikkelde verwijzingsstructuur naar NEN-normen en de doorverwijzingen in die NEN-normen lijkt niet erg toegankelijk. Hoe weet de gebruiker welke delen van de in het Bouwbesluit voorgeschreven NEN-normen wel verplicht zijn en welke niet? Op het eerste gezicht lijkt dit niet zo eenvoudig. Immers, de NEN-normen worden in het Bouwbesluit zelf slechts aangeduid met hun nummer en in de ministeriële regelingen wordt alleen de van toepassing zijnde versie van de desbetreffende normen aangewezen; terwijl voorheen wel de van toepassing zijnde delen van NEN-normen werden aangeduid, zoals hiervoor is gebleken op grond van de algemene toelichting in de Nota van Toelichting bij het Bouwbesluit.

De bedoeling van het Bouwbesluit is dat de gebruiker uit het in het Bouwbesluit gehanteerde begrippenkader en de daar gebruikte formuleringen afleidt welke delen van de aangewezen NEN-normen publiekrechtelijk van toepassing zijn, ofwel waarvan de naleving verplicht is.³⁶ Het voorbeeld van artikel 29 lid 2 Bouwbesluit (zoals eerder aangehaald in § 3.1.2 van dit hoofdstuk) moge dit alles verduidelijken:

De voorziening voor hemelwater moet voor de opvang en afvoer van hemelwater een capaciteit hebben die, *bepaald overeenkomstig NEN 3215*, ten minste gelijk is aan de overeenkomstig die norm bepaalde belasting van die voorziening. [mijn curs.; ME]

Uit de formuleringen kan worden afgeleid dat het gaat om de bepalingmethode met betrekking tot de belasting van de voorziening voor de afvoer van hemelwater. In § 6.2 van NEN 3215 wordt een berekeningsmethode gegeven voor de berekening van hemelwaterbelasting van een leiding.³⁷

In de praktijk blijken gebruikers regelmatig moeite te hebben met de beoordeling van de delen van de NEN-normen die in het kader van de bouwregelgeving verplicht zijn voorgeschreven.³⁸ Daarom heeft het NNI een handleiding samengesteld waarin een overzicht wordt gegeven van alle normen

35 *NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997*, p. 11/12.

36 Voor deze methode is gekozen vanuit de gedachte dat het Bouwbesluit zolang mogelijk onveranderd moet kunnen blijven.

37 *NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997*, p. 105.

38 Telefonische informatie NNI 19 januari 1998.

die in het kader van het Bouwbesluit van toepassing zijn en de daarbij publiekrechtelijk 'aangestuurde' onderdelen. De handleiding van het NNI wordt daarmee voor de praktijk eigenlijk als een onontbeerlijk hulpmiddel gezien. Het is echter maar zeer de vraag of deze door het NNI in de handleiding aangeduide onderdelen juist zijn. Bij controle van NEN 3215 bleek mij namelijk dat er een aantal vergissingen zijn gemaakt. Zo wordt in NEN 3215 het begrip 'lozingstoestel' (art. 3.17) in de lijst met termen en definities aangemerkt als een publiekrechtelijk onderdeel, terwijl in het publiekrechtelijke onderdeel 5.2 wordt gesproken over onder andere 'aansluitleidingen' en 'grondleidingen', welke definities eveneens zijn opgenomen in de lijst, maar die volgens de handleiding niet als publiekrechtelijk gelden. Het lijkt mij een onjuiste opvatting dat die definities niet zouden behoren tot de publiekrechtelijke delen: men zal bij de toepassing van de publiekrechtelijke onderdelen toch moeten weten wat de gebruikte begrippen inhouden.

De minister laat de aanwijzing van publiekrechtelijke normonderdelen in feite dus over aan het NNI. Van de zijde van de minister is er immers geen overzicht beschikbaar gesteld van de van toepassing zijnde onderdelen. Hierdoor worden de normadressanten min of meer 'gedwongen' de desbetreffende handleiding bij het NNI aan te schaffen evenals dat het geval is met de verplicht gestelde NEN-normen. Deze werkwijze roept de vraag op of hiermee niet in strijd wordt gehandeld met de eis dat a.v.v.'s algemeen toegankelijk en verkrijgbaar moeten zijn. Bovendien blijken er kanttekeningen te kunnen worden geplaatst bij de juistheid van de aanwijzing.

5.2.2 Toelaatbaarheid van verwijzingen in het Bouwbesluit

Hoewel in *hoofdstuk 3* is geconstateerd dat statische verwijzingen vanuit staatsrechtelijk oogpunt in principe geoorloofd zijn – afgezien van de bezwaren die gelden met betrekking tot de bekendmaking – blijkt uit hetgeen hiervoor is opgemerkt dat hierop in casu enige nuancering moet worden aangebracht. Het systeem van de statische verwijzing in het Bouwbesluit blijkt immers onduidelijk te zijn. Hoewel, zowel in de Nota van Toelichting als door het NNI zelf, steeds benadrukt wordt dat er absoluut geen onduidelijkheid mag bestaan over de vraag welke versie van de desbetreffende in het Bouwbesluit aangewezen NEN-normen van toepassing is, vraag ik me af hoe dat staat met de desbetreffende onderdelen van die normen. Hierover blijkt immers zonder de handleiding van het NNI geen eenduidigheid te bestaan. De minister wijst weliswaar de van toepassing zijnde versies van de desbetreffende in het Bouwbesluit voorgeschreven NEN-normen aan, en geeft af en toe bij de NEN-normen die betrekking hebben op de bestaande bouw nog wel eens nadere aanwijzingen. Dit blijkt in de praktijk echter niet afdoende. Zoals in het voorgaande is gebleken, bepaalt het NNI in feite welke delen van de NEN-normen in het kader van het Bouwbesluit van toepassing zijn. Hoewel het geen twijfel lijdt dat het NNI deskundig is op dit gebied, nu het de desbetreffende NEN-normen

zelf in opdracht van het Ministerie van VROM heeft opgesteld, is het aanwijzen van publiekrechtelijke normen echter een taak die voorbehouden is aan de minister en dus ook valt onder diens verantwoordelijkheid. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat er eigenlijk sprake is van dezelfde gevolgen die optreden bij dynamische verwijzing: de minister wijst weliswaar de versies van de desbetreffende NEN-normen aan, maar laat de nadere specificering over aan het NNI.

De minister wenst blijkbaar geen verantwoordelijkheid te nemen voor de volledige NEN-normen die in het Bouwbesluit worden aangewezen. Omdat bij de bouwregelgeving in belangrijke mate veiligheids- en gezondheidsbelangen van gebruikers in het geding zijn, acht ik het zeer wenselijk dat over de toepasselijkheid van NEN-normen geen enkele onduidelijkheid kan bestaan. Daarom én omdat de minister in de ministeriële regelingen wel naar de NEN-normen in hun geheel verwijst zonder nadere specificering, moet er (althans voorlopig) van worden uitgegaan dat de NEN-normen in hun volle omvang van toepassing zijn geworden.

In de volgende paragraaf zal meer specifiek worden uitgelegd hoe de gebruiker zijn 'weg' in de bouwregelgeving en de daarbijbehorende normen moet vinden.

5.3 Verwijzingsbijlage

Sinds 1 oktober 1997 bevatten de bouwbesluitnormen een nieuw element: de 'verwijzingsbijlage'. Deze is blijkens de handleiding van het NNI van groot belang bij het bepalen van de op te volgen normen. In de eerste-lijns-normen kan via de zogenaamde 'verwijzingsbijlage' het 'verwijzingspad' worden gevonden dat moet worden gevolgd om te voldoen aan alle in het Bouwbesluit zelf gestelde eisen.³⁹

In deze bijlage is aangegeven naar welke normen indirect is verwezen. Per artikel van de 'eerste-lijns-norm', dat een 'ingang' vormt voor verdere toepassing van het Bouwbesluit, heeft het NNI aangegeven welke bepalingen van andere normen door directe en indirecte verwijzingen onderdeel uitmaken van de verwijzingsketen.⁴⁰ Hiermee wordt in de rechtstreeks aangegeven normen vastgelegd welke versie van de 'doorverwezen-normen' van toepassing is, aldus de handleiding van het NNI. De gedachte hierachter is dat op deze manier in de ministeriële regelingen slechts hoeft te worden aangegeven welke uitgaven van de 'eerste-lijns-normen' en de eventueel daarbijbehorende wijzigingsbladen van toepassing zijn.

39 NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997, p. 11.

40 NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997, p. 11.

De verwijzingsbijlage heeft bovendien een 'normatief' karakter. In de bijlage wordt derhalve bindend aangegeven welke versie van de normen waarnaar is verwezen, van toepassing is, aldus het NNI.⁴¹

Het is de bedoeling dat eens per jaar de Regelingen Bouwbesluit worden aangepast. Het Ministerie van VROM heeft daarom met het NNI afgesproken dat het tijdstip van vervanging van de normen en de aanpassing van de Regelingen Bouwbesluit op elkaar zal worden afgestemd.

In hoofdstuk 3 (§ 8.1) heb ik gewezen op een waarschuwing van Stuurman met betrekking tot de omstandigheid dat bij statische verwijzing de regelgever wel zelf de desbetreffende norm inhoudelijk moet evalueren, omdat anders slechts op 'papier' (formeel) is voldaan aan de rechtsstatelijke eisen die gelden voor regelgeving.⁴² In de gevallen dat daaraan niet wordt voldaan vindt Stuurman dat dan dezelfde bezwaren gelden als voor dynamische en open verwijzingen; deze opvatting kan ik onderschrijven. In feite is er dan sprake van het overlaten van regelgevende bevoegdheden aan de normalisatieinstelling.

6 PUBLIEKRECHTELIJKE STATUS BOUWBESLUITNORMEN

6.1 Sancties op niet-naleving

Met de invoering van het Bouwbesluit gelden dezelfde bouwtechnische voorschriften voor elke Nederlandse gemeente. Het toezicht op de naleving hiervan geschiedt op basis van artikel 100 Woningwet door de gemeenten. De ingevolge artikel 3 lid 1 sub a Woningwet geldende verwijzing naar normen in het Bouwbesluit heeft als resultaat dat er bij het bouwen moet worden voldaan aan de in die normen gestelde eisen. Het toezicht vindt zowel preventief als repressief plaats.

In artikel 44 Woningwet is bepaald dat een bouwvergunning moet worden geweigerd indien het bouwplan waarop de aanvraag betrekking heeft, niet blijkt te voldoen aan de voorschriften die bij of krachtens het Bouwbesluit zijn gesteld. In een dergelijk geval geschiedt toetsing dus vooraf. Toetsing kan echter ook achteraf plaatsvinden. In onderstaande zal een en ander nader worden toegelicht.

In de Woningwet is, in het kader van de deregulering, een driedeling gemaakt in categorieën bouwwerken. Zo zijn er vergunningsvrije, meldingsplichtige (slechts het voornemen tot bouwen moet worden gemeld bij B&W) en vergunningsplichtige bouwwerken. Voor zowel een vergunningsvrij als een meldingsplichtig bouwwerk is geen bouwvergunning nodig. Wanneer

41 *NNI-Handleiding Bouwbesluit 1997*, p. 10.

42 C. Stuurman, *Technische normen en het recht* (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 1995, p. 185/186.

achteraf blijkt dat niet overeenkomstig de voorschriften uit het Bouwbesluit is gebouwd, kan de gemeente hiertegen optreden door middel van bestuursdwang of een dwangsom.

Bestuursdwang

Bouw- en Woningtoezicht van de gemeenten houden toezicht op de naleving van de eisen zoals gesteld in het Bouwbesluit. Op niet-naleving staan sancties in de vorm van bijvoorbeeld bestuursdwang of een dwangsom. Onder bestuursdwang moet worden verstaan:

het door feitelijk handelen door of vanwege een bestuursorgaan optreden tegen hetgeen in strijd met bij of krachtens enig wettelijk voorschrift gestelde verplichtingen is of wordt gedaan, gehouden of nagelaten.⁴³

Ingevolge de Woningwet kan als 'bijzondere maatregel' het aanschrijvings-instrument worden toegepast. Zo kan de gemeente door middel van een aanschrijving de burger verplichten tot het treffen van voorzieningen, het aanbrenge van verbeteringen of het staken van gebruik, wanneer blijkt dat niet is voldaan aan de voorschriften uit het Bouwbesluit. Tevens kan zij een woning onbewoonbaar verklaren of kan de bouw worden stilgelegd.⁴⁴

Het bestaan van sancties op niet-naleving van normen benadrukt nog eens extra het dwingende karakter van deze normen.

6.2 Bouwbesluitnormen als algemeen verbindende voorschriften?

In *hoofdstuk 3* zijn de NEN-normen in het algemeen getoetst aan de vereisten die gelden voor a.v.v.'s. Daar is gesteld dat in het onderhavige *hoofdstuk 4* deze toetsing aan de hand van het Bouwbesluit zou plaatsvinden. In deze paragraaf worden de kenmerken van de bouwbesluitnormen daarom aan deze vereisten getoetst.

Voor de kwalificatie als a.v.v. moet het gaan om algemene regels waarin rechtsnormen zijn vervat. De bepalingen uit het Bouwbesluit gelden voor een open groep van geadresseerden: eenieder die wil bouwen of een bouwactiviteit wil (laten) uitvoeren, moet aan de voorschriften uit het Bouwbesluit voldoen. De bepalingen die in het Bouwbesluit zijn opgenomen zien op juridische gevolgen. Door deze regels worden rechten en verplichtingen in het leven geroepen: er moet aan de voorschriften worden voldaan om bijvoorbeeld een vergunning te verkrijgen. De NEN-normen zijn door de verwijzing deel gaan uitmaken van de desbetreffende voorschriften en treden in de plaats van de verwijzing bij de in het Bouwbesluit gegeven voorschriften.

⁴³ Aldus art. 5:21 Awb.

⁴⁴ Art. 14, 15, 29 en 115 Woningwet.

Zoals al vermeld komt de algemeenheid tot uitdrukking in de algemeenheid van de groep geadresseerden. De voorschriften richten zich tot 'een ieder': iedere burger die wil bouwen is verplicht aan de voorschriften uit het Bouwbesluit te voldoen. Het Bouwbesluit is dus toepasbaar op een 'open' groep gevallen. Er is sprake van een algemene strekking omdat de voorschriften zijn te kwalificeren als algemene regels naar gebied, tijd, personen en gevallen.

Naast een algemene strekking moet er voldaan zijn aan het vereiste van externe werking. Dit houdt in dat de regeling zal moeten gelden voor anderen dan het orgaan dat de regeling uitvaardigde. Die 'anderen' kunnen burgers zijn, of organen van andere rechtspersonen dan waartoe het uitvaardigende orgaan behoort, of ook organen van dezelfde rechtspersonen. Ook aan dit element is voldaan, nu het Bouwbesluit zich richt tot 'eenieder' en naar buiten werkende algemene bepalingen bevat. Het Bouwbesluit is immers opgesteld voor een groep geadresseerden die niet behoren tot het orgaan dat de regels heeft opgesteld: het gaat niet om interne regelingen.

Verder geldt dat er aan niet-naleving van deze voorschriften sancties zijn verbonden. Zo kan er bijvoorbeeld bestuursdwang worden toegepast of kan een vergunning worden geweigerd. De voorschriften zijn derhalve afdwingbaar.

Ten slotte moet een a.v.v. worden uitgevaardigd krachtens een wetgevende bevoegdheid die uiteindelijk wordt ontleend aan de Grondwet of een wet in formele zin. Voor het verwijzen naar (delen van) normen bij of krachtens het Bouwbesluit is die bevoegdheid gegeven in de artikelen 2 jo. 3 Woningwet. Dit is een formele wet. In het Bouwbesluit is in artikel 416 bepaald dat de minister bevoegd is om hieromtrent nadere voorschriften te geven. Hij ontleent deze bevoegdheid uiteindelijk aan de Woningwet.

Op grond van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat de regels uit het Bouwbesluit algemeen verbindend zijn. Nu de NEN-normen door middel van verwijzing deel zijn gaan uitmaken van deze regels gelden zij eveneens als a.v.v. De normen worden door verwijzing in a.v.v.'s opgenomen en worden daarmee zelf tot a.v.v.

7 KENBAARHEID VAN BOUWBESLUITNORMEN

In met name *hoofdstuk 3* is aan de orde gesteld dat de kenbaarheid van de NEN-normen die de wetgever gebruikt in regelgeving en die daardoor de status van a.v.v. verwerven, te wensen overlaat. Voor de bekendmaking van de NEN-normen blijkt de 'terinzagelegging- of voetnootmethode' te worden gehanteerd (zie § 6 van *hoofdstuk 3*): bij de verwijzing wordt vermeld wat de vindplaats van de norm is. In de ministeriële regelingen die op grond van artikel 416 van het Bouwbesluit worden uitgevaardigd en die in de *Staatscourant* worden gepubliceerd, wordt echter niet aan het NNI gerefereerd.

Het Bouwbesluit behoort tot het takenpakket van het Ministerie van VROM. Het Ministerie van VROM heeft een eigen methode van bekendmaking ontwikkeld. Artikel 1e van het Bouwbesluit geeft in de begripsbepaling aan dat met de aanduiding 'NEN' wordt bedoeld op een door de Stichting NNI uitgegeven norm (zie § 4.4 van dit hoofdstuk). De toelichting bij artikel 1e van het Bouwbesluit luidt:

Het begrip 'NEN' dient ter aanduiding van een door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut (NNI) als Nederlandse norm aanvaard en gepubliceerd document. Alle normen zijn verkrijgbaar bij genoemde stichting die is gevestigd aan de Kalfjeslaan 2 te Delft, Postbus 5059, 2600 GB Delft, telefoon (015) 69 03 90. Het normenbestand kan geraadpleegd worden bij de bibliotheek van het NNI, die is ondergebracht bij de bibliotheek van de Technische Universiteit Delft, Schuttersveld 2 te Delft.⁴⁵

Uit deze toelichting blijkt dat de NEN-normen kunnen worden ingezien bij het NNI en/of aldaar gekocht kunnen worden. Zij mogen echter niet worden gekopieerd. Om de normen te kunnen inzien en/of aan te schaffen kan men derhalve alleen bij het NNI zelf of de bibliotheek van het NNI terecht. Door deze werkwijze is het met de mate van kenbaarheid van bouwbesluitnormen zo mogelijk zelfs nog minder gesteld dan het geval is bij de 'terinzagelegging- of voetnootmethode'; een methode die, zoals in *hoofdstuk 3* (§ 6) gebleken is, door de regering – mijns inziens onterecht – voldoende wordt geacht voor de bekendmaking van normen waarnaar in wetgeving wordt verwezen. Het Ministerie van VROM heeft zich in deze niet daaraan geconformeerd.

Evenals geldt voor andere NEN-normen die door verwijzing tot a.v.v. zijn geworden, geldt voor de NEN-normen die onderdeel zijn geworden van het Bouwbesluit dat deze bekend moeten worden gemaakt overeenkomstig de regels die voortvloeien uit de Bekendmakingswet. Op grond van het voorgaande blijkt de voor het Bouwbesluit gevolgde methode van bekendmaking niet te voldoen aan deze (grond)wettelijke bekendmakingsvereisten. Voor een bespreking van deze regels en een mogelijke oplossing voor deze problematiek verwijs ik naar § 6 en verder van *hoofdstuk 3*.

8 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is getracht om aan de hand van een belangrijke toepassing van de methode van verwijzing naar normalisatienormen in wetgeving (het Bouwbesluit), een aantal van de in *hoofdstuk 3* getrokken conclusies te illustreren. Daarom is met dit hoofdstuk gepoogd inzicht te geven in de getrapte structuur van de bouwregelgeving. Zo geeft artikel 2 jo. 3 Woningwet de

45 S&J 1995, deel 19-IIIa, NvT Bouwbesluit, p. 366.

grondslag voor het verwijzen naar NEN-normen bij of krachtens het Bouwbesluit. Bij ministeriële regeling kunnen op basis van subdelegatie (art. 416 Bouwbesluit) nadere voorschriften worden gegeven met betrekking tot de NEN-normen. In de praktijk geeft de minister in de ministeriële regelingen aan welke versie van de desbetreffende NEN-normen van toepassing is. Op basis hiervan is geconcludeerd dat er gebruik is gemaakt van de methode van statische verwijzing. Dit heeft onder meer tot gevolg dat latere herzieningen van de normen niet automatisch bindend zijn én dat het NNI voor wat betreft deze verwijzingen niet kan worden aangemerkt als zelfstandig bestuursorgaan, zoals in hoofdstuk 3 (§ 8.1 en § 9.2) is vastgesteld.

De voorschriften in het Bouwbesluit zijn geformuleerd in zogenaamde prestatie-eisen die zijn gebaseerd op functionele omschrijvingen (§ 4.2 van dit hoofdstuk). Uitgangspunt is dat de grenswaarden van prestatie-eisen zijn opgenomen in het Bouwbesluit zelf.

In drie soorten gevallen is er van verwijzing naar NEN-normen gebruikgemaakt: in de eerste plaats indien de eisen te gedetailleerd geacht worden om ze in het Bouwbesluit zelf op te nemen; ten tweede indien in het Bouwbesluit omschreven begrippen moeten worden aangeduid waarvan de betekenis in NEN-normen is vastgelegd; en ten slotte indien in een norm een bepalingsmethode is vastgelegd die onlosmakelijk deel uitmaakt van de prestatie-eis die in het Bouwbesluit is gesteld. Dit laatste komt verreweg het meeste voor.

In het Bouwbesluit zijn tevens gelijkwaardigheidsbepalingen (zie hiervoor § 4.4 van dit hoofdstuk) opgenomen: de gebruiker van het Bouwbesluit kan ingevolge deze bepalingen aantonen dat hij op een andere manier aan de voorschriften heeft voldaan. Hierdoor zou kunnen worden gesuggereerd dat de in het Bouwbesluit voorgeschreven NEN-normen niet algemeen verbindend zijn. Een dergelijke redenering is mijns inziens onjuist. In de eerste plaats blijkt uit de memorie van toelichting bij de Woningwet dat de adressant de normen moet opvolgen en in de tweede plaats heeft de adressant (in de meeste gevallen) de NEN-normen nodig om te weten aan welk niveau hij zal moeten voldoen om aan te kunnen tonen dat hij op een gelijkwaardige manier hetzelfde niveau heeft bereikt.

In het Bouwbesluit blijkt te worden verwezen naar 48 zogenaamde 'eerstelijnsnormen'. In die normen wordt doorverwezen naar zogenaamde 'tweedeelijnsnormen' en 'volgende lijnsnormen', thans 146 in totaal. Deze samenhangende normteksten worden aangeduid als de verwijzingsketen.

Er wordt door het NNI onderscheid gemaakt in publiekrechtelijk aangestuurde onderdelen en privaatrechtelijke (niet-verplichte) onderdelen van de in het Bouwbesluit verplicht gestelde NEN-normen. Terwijl vóór 1 oktober 1997 een achttal ministeriële regelingen van kracht was waarin – zoals althans de bedoeling was – nauwkeurig door de minister werd aangegeven welke specifieke normonderdelen van toepassing zijn, is dit nu niet meer het geval. Thans is men aangewezen op een door het NNI uitgegeven handleiding die een overzicht geeft van de van toepassing zijnde onderdelen. Hierbij zijn enkele kant-

tekeningen geplaatst. In de eerste plaats laat de minister de aanwijzing van de normonderdelen in feite over aan het NNI. De omstandigheid dat men in theorie uit het in het Bouwbesluit gehanteerde begrippenkader zou moeten kunnen afleiden om welke delen het gaat, doet hieraan niet af. Dit blijkt in de praktijk namelijk erg moeilijk. Daarbij is bij controle van NEN 3215 vastgesteld dat de aanwijzing door het NNI niet geheel juist lijkt te zijn.

Verder is gebleken dat bouwnormen door verwijzing een algemeen verbindend karakter verkrijgen en onderdeel worden van de betreffende publiekrechtelijke bouwregelgeving: de normen verkrijgen derhalve de status van a.v.v. Dit geldt zowel voor de direct aangewezen NEN-normen als de indirect aangewezen NEN-normen.

In *hoofdstuk 3* (§ 6) is geconcludeerd dat de 'terinzagelegging- of voetnoot-methode' die normaliter gebruikt wordt bij de bekendmaking van NEN-normen ongeoorloofd is. Ten aanzien van de kenbaarheid van de normen uit het Bouwbesluit geldt eveneens dat niet wordt voldaan aan de (grond)wettelijke bekendmakingsvereisten. Niet alleen heeft het Ministerie van VROM in de ministeriële regelingen die op grond van artikel 416 van het Bouwbesluit worden uitgevaardigd en die in de *Staatscourant* worden gepubliceerd niet aan het NNI gerefereerd; slechts uit de toelichting bij artikel 1e van het Bouwbesluit blijkt dat de NEN-normen kunnen worden ingezien en/of verkrijgbaar zijn bij het NNI. In de ministeriële regelingen waarin de NEN-normen uit het Bouwbesluit nader worden aangeduid en waarin zij van toepassing worden verklaard, wordt dus niet verwezen naar het NNI voor de inzage en verkrijging van de NEN-normen. De kenbaarheid van NEN-normen uit het Bouwbesluit is hierdoor zelfs nog geringer dan met de eveneens ongeoorloofde 'terinzagelegging- of voetnoot-methode'. Daarnaast heeft de onjuiste bekendmaking tot gevolg dat de NEN-normen waarnaar in het Bouwbesluit is verwezen niet in werking zijn getreden, evenals dit in *hoofdstuk 3* (§ 7) voor de NEN-normen in het algemeen is vastgesteld. Alle in *hoofdstuk 3* al getrokken conclusies gelden derhalve dienovereenkomstig voor de NEN-normen uit het Bouwbesluit.