Andersson Elffers Felix

Regelaars en onbegrepen regels

Evaluatie totstandkoming Bouwbesluit 2012

Utrecht, 11 april 2013
GB139/rapport/001

Andersson Elffers Felix Maliebaan 16 | postbus 85198 | 3508 AD Utrecht | telefoon 030 236 3030 | telefax 030 236 3070 | kvk 30096560 | mail@aef.nl

Inhoud

Samenvatting 3

1 Inleiding 4

2 Beleidsachtergrond Bouwbesluit 2012 8

3 Reconstructie totstandkomingsproces Bouwbesluit 2012 13

4 Bevindingen 16

5 Conclusies 21

6 Aanbevelingen procesarchitectuur 23

Bijlagen 25

Bijlage 1: Gesprekspartners 26

Bijlage 2: Deelnemers werksessies 28

Samenvatting

Vanuit de bouw en toeleveringsindustrie betrokken belangenorganisaties zijn op hoofdlijnen tevreden over de wijze waarop het Bouwbesluit 2012 tot stand is gekomen. Voor hen draagt het Bouwbesluit 2012 bij aan een level playing field waarin voor alle producenten en leveranciers overal in Nederland dezelfde regels gelden. Belangenorganisaties geven aan dat zij de wijze waarop zij betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van het Bouwbesluit 2012 waarderen. Daarbij plaatsen zij evenwel drie kanttekeningen. Er is voor en tijdens het proces te weinig gelegenheid geweest om principiële kwesties die spelen rond bouwregelgeving (rol overheid, wijze van overheidsingrijpen, verantwoordelijkheid markt, aansprakelijkheid producenten en leveranciers, reikwijdte regels, et cetera) te bespreken. Er is te weinig tijd geweest om in de derde lezing fouten en onnauwkeurigheden te bespreken en te corrigeren. Kritiek is er tenslotte op de inconsistente politieke sturing op het Bouwbesluit 2012. De verklaring daarvoor is volgens betrokkenen het grote aantal ministers dat zich er mee heeft bemoeid.

Van de drie beoogde doelen van Bouwbesluit 2012 zijn er zeker twee gehaald. De vereenvoudiging en de uniformering van de regels. Voor het verminderen van de regeldruk geldt dat er geen significante verandering teweeg is gebracht in de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Producenten en leveranciers geven aan dat ze vermindering van de regels als zodanig niet onderschrijven: liever meer en duidelijke regels dan slechte regels of te ruime regels die verder uitgewerkt moeten worden tussen private partijen. Als er dus meer regels nodig zijn om tot een level playing field te komen dan is het niet anders.

Belangenorganisaties zijn uitgebreid geconsulteerd bij de totstandkoming van Bouwbesluit 2012. Zij namen deel aan diverse geïnstitutionaliseerde overlegorganen (OPB en JTC). Vertegenwoordigers aldaar waren vooral de experts van de organisaties en in beperkte mate de bestuurders. De experts zijn zeer goed thuis in de voor hen relevante delen van het Bouwbesluit. Hun expertise is zodanig exclusief, dat zij zelfs elkaar op onderdelen de les lezen of elkaar nog eens uitleggen waarom het ooit nodig was voor een toenmalige situatie een regel op te stellen. Met elkaar vormen de experts een gesloten netwerk dat regels produceert en reproduceert. De titel van het rapport ‘Regelaars en onbegrepen regels’ duidt daarop. Het ‘systeem’ laat niet toe dat er grote veranderingen optreden. Het is gedoemd nieuwe Bouwbesluiten als opvolger van het vorige te produceren met niet minder regeldruk.

Het ‘systeem’ functioneert tegelijkertijd zo dat er geen gekke dingen gebeuren. Noch in het Bouwbesluit, noch in de bouwpraktijk. Het is in die zin betrouwbaar en voorspelbaar. Wanneer de politiek evenwel wil dat het Bouwbesluit fundamenteel verandert dan is er een andere procesarchitectuur nodig. Een duidelijk politiek kader. Een zorgvuldig ambtelijk ontwerp van het besluit. En dan pas overleg met belangenorganisaties voor de concrete uitwerking van het beleid met behoud van de logica van de bouwregelgeving en zonder onbedoelde effecten. Hierbij geldt dat het niet vanzelfsprekend is dat vooral producenten en leveranciers aan tafel zitten. Als er immers gekozen wordt voor sturing op uitkomsten en voor de bescherming van de belangen van woonconsumenten en gebruikers dan is er een andere samenstelling gewenst van de overlegorganen.

1 Inleiding

Aanleiding en vraagstelling

Op 1 april 2012 is het Bouwbesluit 2012 in werking getreden. Hiermee is een punt gezet achter een complex totstandkomingsproces dat vijf jaar heeft geduurd. Er was geen sprake van een kleine verbouwing van het Bouwbesluit 2003 maar van groot onderhoud: een operatie gericht op vereenvoudiging (waaronder integratie en afstemming) en uniformering. Dat er kritiek is op een dergelijk complex totstandkomingsproces, is onvermijdelijk. Het gaat immers om een onderwerp waarbij veel partijen en belangen betrokken zijn. In die zin is de kritiek op onderdelen van het besluit zoals verwoord in de moties van de Tweede Kamer niet bijzonder.[1] Het is echter niet bij kritiek op inhoudelijke onderdelen van het Bouwbesluit 2012 gebleven. Op 1 november 2011 heeft de Tweede Kamer de motie Van Bochove [2] aangenomen. De motie was enerzijds ingegeven door het moeizame en vertraagde totstandkomingsproces van het Bouwbesluit 2012; anderzijds door het belang van de bouwsector en de veranderde visie op de regulering van de sector. In de motie wordt verzocht het proces van de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 te evalueren, met name de rol die de verschillende overlegorganen, adviesgremia en belangenorganisaties bij de totstandkoming van het besluit hebben gespeeld. De inzet van de motie is om - op basis van de lessen uit de evaluatie - het aanstaande proces van fundamentele herziening van de bouwregelgeving zo goed mogelijk te doen (‘de procesarchitectuur te optimaliseren’).

De onderzoeksopdracht voor de evaluatie op basis van de motie Van Bochove en zoals aangescherpt tijdens het eerste overleg met de opdrachtgever en de regiecommissie luidt als volgt:

1) evalueren wat er goed en wat er fout ging in het proces dat geleid heeft tot het Bouwbesluit 2012, waarbij expliciet gekeken wordt naar de betrokkenen in het proces (‘in de achteruitkijkspiegel kijken’)
2) op basis van de evaluatie en met het oog op toekomstige aanpassingen van de bouwregelgeving en de adviezen van de Commissie Dekker aanbevelingen te formuleren voor een betere procesarchitectuur (‘in de vooruitkijkspiegel kijken’).

Aanpak en werkwijze

De literatuur onderscheidt een groot aantal methoden voor evaluatie. De gemene deler is dat naar het verleden wordt gekeken met oog op de toekomst. De kern van deze evaluatie is een analyse van het totstandkomingsproces van het Bouwbesluit 2012. Het gaat om een evaluatie van de stappen die met betrokkenen zijn gezet om te komen tot het voorstel aan de Tweede Kamer voor de inrichting van het proces in de toekomst.

[1] Zie de brief van minister Donner (BZK) aan de Tweede Kamer over de uitvoering van 12 moties over het Bouwbesluit 2012 van 28 november 2011

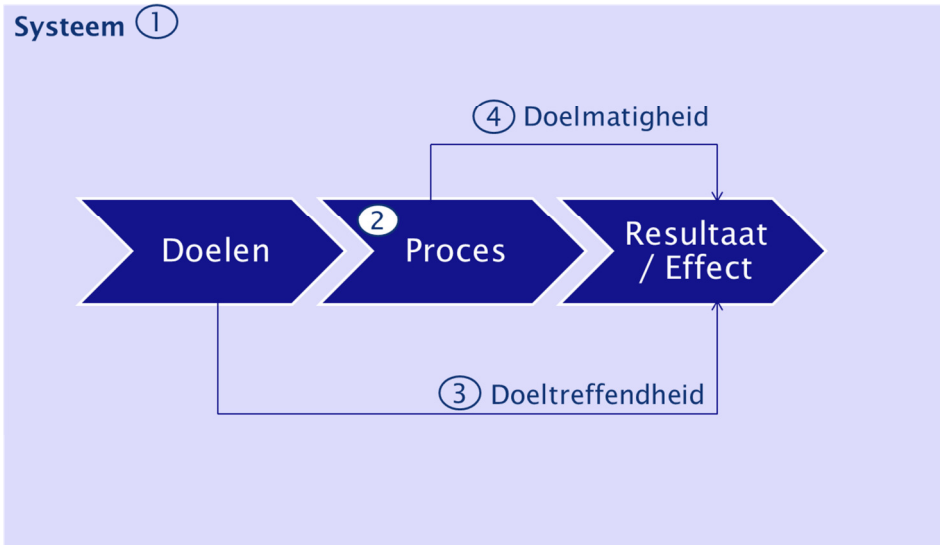
[2] TK 2011-2012, 32 757, nr. 15.

De belangrijkste invalshoek is daarmee die van de procesevaluatie. Een proces vindt echter altijd binnen een bepaalde context of systeem plaats. Dit betekent dat voorafgaand aan een procesevaluatie een systeemevaluatie dient plaats te vinden. Voor een compleet beeld, ten slotte, dient de procesevaluatie te worden aangevuld met een doeltreffendheid- en doelmatigheidsevaluatie. Deze laatste twee invalshoeken zijn echter ondergeschikt in deze evaluatie gezien de nadruk op het (totstandkomings-)proces. Zowel de doeltreffendheid- als de hiermee samenhangende doelmatigheid kunnen niet los van de inhoud van het Bouwbesluit 2012 beoordeeld worden. Een integrale beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het proces is derhalve niet mogelijk. Dit staat echter niet in de weg om inzichten over de doeltreffendheid en doelmatigheid in het rapport te bespreken.

In dit rapport beschrijven wij de bevindingen op basis van deze vier invalshoeken:

1 Systeemevaluatie. De werking van de (wettelijke) kaders en afspraken: hoe functioneert het stelsel? Wat zijn de te onderscheiden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van betrokken partijen? Houden partijen zich aan deze kaders?
2 Procesevaluatie. Evaluatie van de weg naar het eindproduct: hoe werken de betrokkenen samen? Hoe zijn afspraken gemaakt? Hierbij gaat het om het functioneren van de samenwerking op procesniveau.
3 Evaluatie op doeltreffendheid: wat is de verhouding tussen doelstellingen die aan het Bouwbesluit 2012 ten grondslag ligt en het eindresultaat (doelrealisatie)? Wat zijn de effecten van het proces?
4 Doelmatigheidsevaluatie. Is het totstandkomingsproces efficiënt?
Staan de inspanningen in verhouding tot de effecten van het proces?

Schema 1: het evaluatiemodel



Het evaluatieonderzoek bestaat uit een combinatie van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Er is gestart met een documentenstudie om het proces van beleidsvoorbereiding en besluitvorming in beeld te brengen.

Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen bij het proces, vooral uit de geleding van het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) om de bevindingen over het proces aan te scherpen en in beeld te brengen hoe betrokkenen tegen dat proces aankijken.[3]

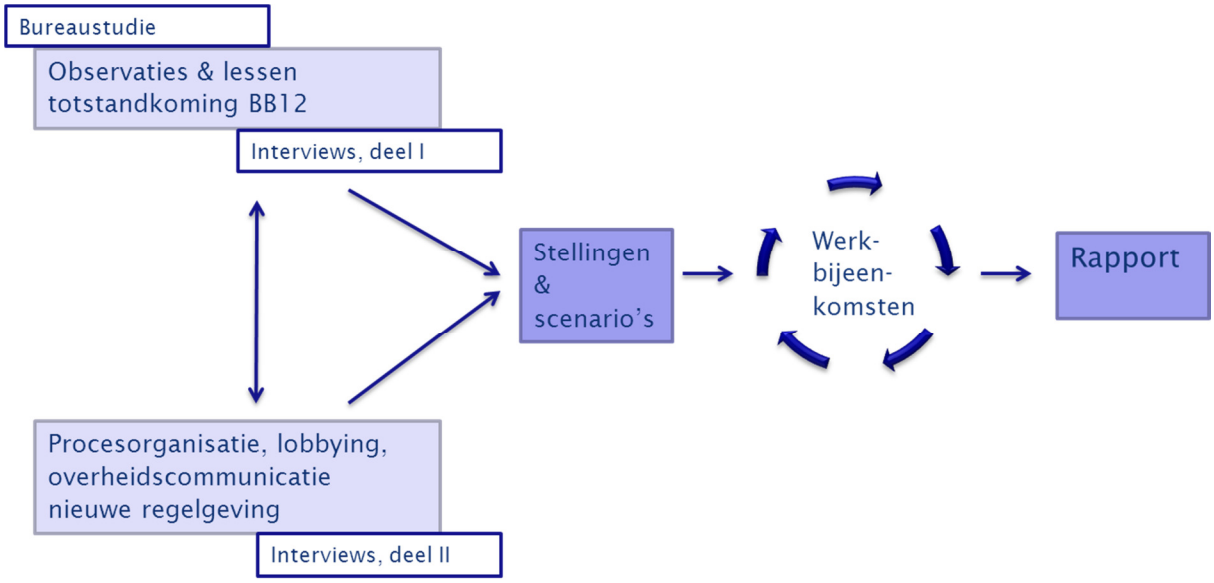
Gezien de grote hoeveelheid van betrokken stakeholders is het interessant het totstandkomingsproces te benaderen vanuit het concept van 'lobbying'.
Lobbying wordt vaak gezien als een niet zo transparant proces, als oneigenlijke beïnvloeding van het democratische proces. Onderzoek heeft echter aangetoond dat lobbygroepen een belangrijke rol spelen om de democratie open en competitief te houden. In principe is lobbying immers niets anders dan "het geheel van activiteiten dat erop gericht is informatie over een bepaald onderwerp over te brengen bij de (rijks-) overheid met de bedoeling deze van het belang ervan te overtuigen en zo invloed uit te oefenen op de (politieke) besluitvorming". Lobbygroepen zorgen voor een grotere toegang tot de besluitvorming wat bijdraagt aan pluriformiteit en differentiatie van perspectieven. Lobbyen brengt ook gevaren met zich mee: ten eerste kunnen lobbygroepen elkaar buiten de openbaarheid met verschillende standpunten beconcurreren waardoor de openheid van het proces niet meer gewaarborgd is. Een tweede gevaar schuilt in de mate van openheid die een besluitvormingsproces aan de lobbygroepen toestaat. Bij te beperkte openheid wordt het potentieel van de lobby als belangrijke bron voor informatie en draagvlak onvoldoende benut. Bij te grote openheid blokkeert het systeem door een overvloed aan lobbygroepen en interventies.

Naast het terugkijken op de lobby en het totstandkomingproces van het Bouwbesluit 2012, is in een deel van de interviews ook ingegaan op de uitgangspunten voor de toekomstige procesarchitectuur. Deze bevindingen zijn vervolgens getoetst tijdens een werksessie met betrokkenen. Tijdens de eerste werksessie uit een reeks van drie is de betrokkenen een aantal stellingen voorgelegd over het systeem en het totstandkomingsproces van het Bouwbesluit 2012. Deze stellingen vormden de opmaat voor de verkenning van de relevante context voor de toekomstige procesarchitectuur. In een tweede werksessie heeft een eerste verkenning van het totstandkomingsproces van toekomstige bouwregelgeving plaatsgevonden. Gezien de scope van de evaluatie (het totstandkomingsproces en niet de inhoud) is ervoor gekozen de verkenning vorm te geven aan de hand van drie ideaaltypische scenario's die de hele bandbreedte van mogelijke toekomstige processen afdekken: 'beleidsvoorbereiding in samenwerking met de sector', een 'technocratische benadering via bijvoorbeeld een adviescommissie' en 'de Tweede Kamer bepaalt koers en kader'.

[3] We volgen hier de aanpak zoals die door ons onder andere is gebruikt bij de evaluatie van het tripartiete stelsel (BZK) en de spoedaanpak wegverbreding (I & M).

De derde werksessie ging over de vraag wie bij een volgende herziening van de bouwregelgeving aan het begin van het proces helderheid moet verschaffen over de achterliggende doelen en motieven van de regelgeving en op welke manier de uitwerking ervan georganiseerd moet zijn.[4]

Schema 2: werkwijze AEF



Het evaluatieonderzoek is begeleid door een onafhankelijke regiecommissie die bestaat uit prof. dr. Wim Derksen (voorzitter), drs. Ed Nijpels en prof. dr. ir. Henk Visscher. De rol van de regiecommissie was het borgen van de onafhankelijkheid van het onderzoek. Bij de vormgeving van de werkbijeenkomsten heeft de regiecommissie een actieve co-creërende rol gehad. Tenslotte heeft de commissie tussenproducten en het conceptrapport van commentaar voorzien.

Leeswijzer

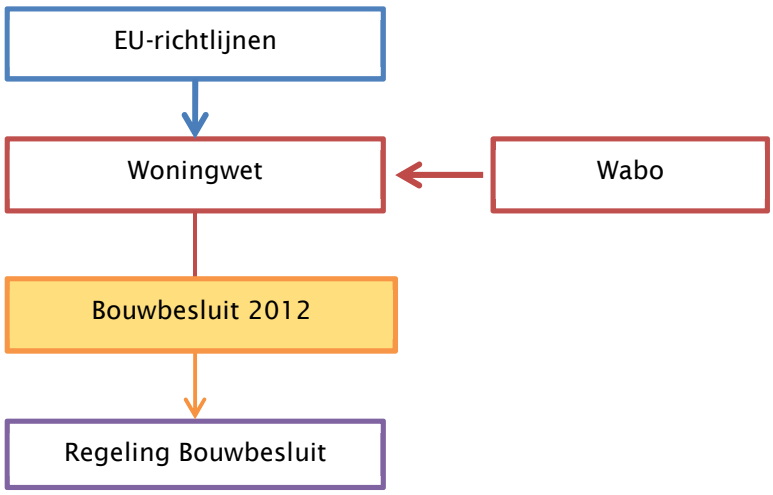
We beginnen dit rapport met een samenvatting. In hoofdstuk 2 wordt de beleidsachtergrond van het Bouwbesluit 2012 geschetst. Hoofdstuk 3 beschrijft het totstandkomingsproces van het Bouwbesluit 2012. Hoofdstuk 4 gaat in op de bevindingen van de evaluatie. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies. Hoofdstuk 6 ten slotte bevat een reflectie over de uitgangspunten en aanbevelingen voor de toekomstige procesarchitectuur.

[4] Zie bijlage voor een overzicht van de deelnemers van de werksessies.

2 Beleidsachtergrond Bouwbesluit 2012

Het Bouwbesluit 2012 is gebaseerd op de Woningwet. De Woningwet stelt kaderprincipes die in het Bouwbesluit 2012 en de Regeling Bouwbesluit nader uitgewerkt worden in de vorm van bouw- en gebruiksvoorschriften. Hiernaast is in het Bouwbesluit 2012 ook een aantal eisen vanuit Europese regelgeving geïmplementeerd.

Schema 3: Overzicht samenhang regelgeving



Onderstaand gaan wij kort in op de belangrijkste aspecten van de beleidsachtergrond van het Bouwbesluit 2012. We volgen hierbij een chronologische volgorde. Eerst gaan we in op de Woningwet uit het begin van de 20e eeuw. Dan op het eerste Bouwbesluit uit 1992. Vervolgens op de eisen die op dit moment en in de nabije toekomst vanuit Brussel worden gesteld.

De Woningwet als vertrekpunt

De Woningwet werd in 1901 ingevoerd door het kabinet-Pierson. Het doel van de Woningwet was om bewoning van slechte en ongezonde woningen onmogelijk te maken en de bouw van goede woningen te bevorderen. De Woningwet wordt algemeen beschouwd als het begin van de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting in Nederland. Onder de Woningwet werden gemeenten verantwoordelijk voor het opstellen en handhaven van regels in de vorm van lokale bouwverordeningen. Tijdens de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en het steeds meer landelijk opereren van bouwondernemingen bleek het stellen van regels op lokaal niveau tot een onhanteerbare hoeveelheid aan lokaal verschillende regels te hebben geleid. In eerste instantie werd de roep om uniformering beantwoord door een modelbouwverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten in 1965. Maar deze 'vrijwillige' uniformering bleek niet afdoende. Om de mogelijkheid te scheppen dwingende uniforme regels te stellen, werd de Woningwet in 1992 aangepast.

Voorlopers van het Bouwbesluit 2012

Bouwbesluit 1992
Tijdens het eerste kabinet-Lubbers wordt het idee van een uniform Bouwbesluit met landelijk geldende technische voorschriften uitgewerkt. In 1992, tegelijkertijd met het intreden van de wijzing van de Woningwet, werd op basis van artikel 2 het Bouwbesluit 1992 ingevoerd. Dit was de eerste stap naar een systeemvernieuwing: niet langer werd op detailniveau voorgeschreven hoe er gebouwd moest worden maar werden prestatie-eisen gesteld waaraan een bouwwerk moest voldoen. Uiteraard gold ook hier het waarborgen van een maatschappelijk aanvaardbaar minimum aan kwaliteit. De vereenvoudiging van de regelgeving moest zorgen voor grotere rechtszekerheid in de bouwpraktijk en bijdragen aan de introductie van innovatieve oplossingen.

Bouwbesluit 2003
De herziening van het Bouwbesluit in 2003 was hoofdzakelijk een 'conversie' van de opbouw en de redactie van het besluit. De aanleiding voor deze herziening was de evaluatienota 'Herziene Woningwet en Bouwbesluit' van 1996[5], het MDW-onderzoek bouwregelgeving van 1997[6] en commentaren uit de bouwpraktijk. Het doel van deze vormtechnische herziening was om het Bouwbesluit toegankelijker en gebruiksvriendelijker te maken. Deze operatie was in essentie beleidsneutraal. Er is gezorgd voor betere afstemming tussen regels. Verder is een aantal voorschriften geschrapt dat overbodig werd geacht. Dit laatste in het kader van de in het Regeerakkoord 1998 opgenomen wens om te komen tot een vereenvoudiging van de bouwregelgeving.

Aanleiding voor Bouwbesluit 2012

Aan het Bouwbesluit 2012 ligt een drievoudige doelstelling ten grondslag:

1. de samenhang binnen de bouwregelgeving te vergroten (vereenvoudiging)
2. de toegankelijkheid te verbeteren (uniformering)
3. de vermindering van de regeldruk.

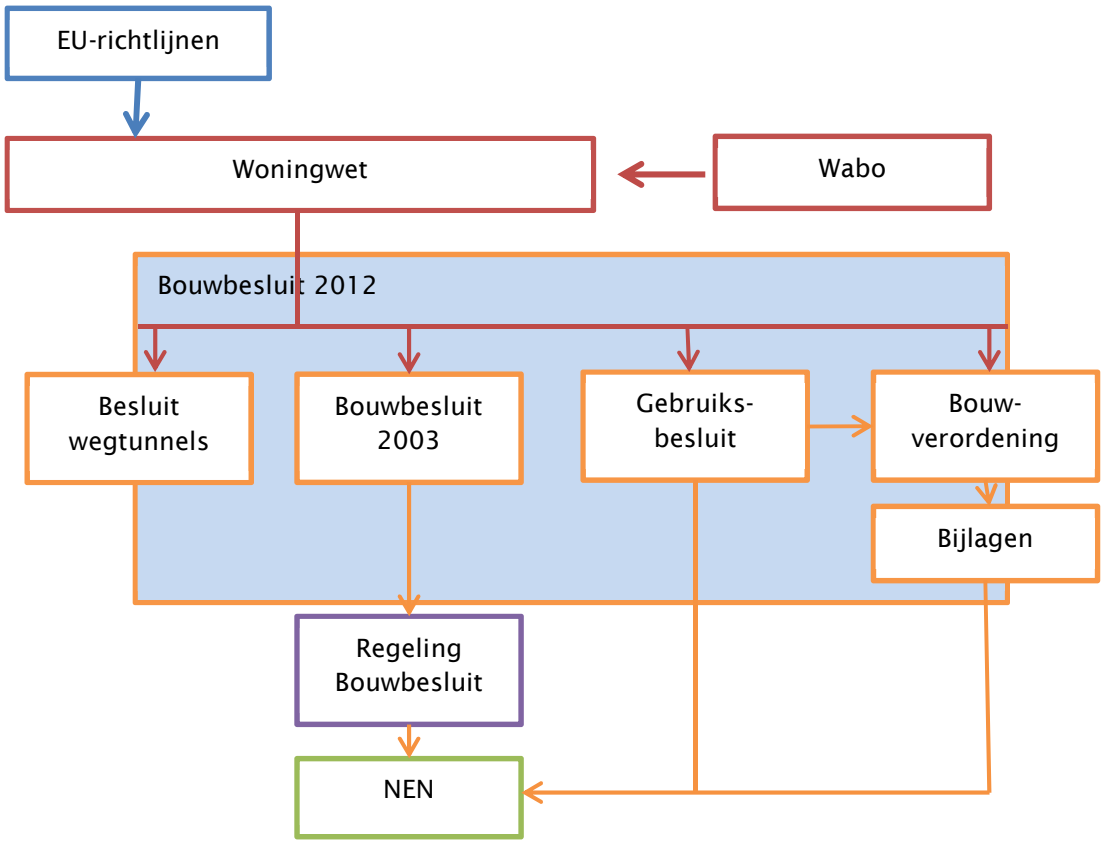
De eerste twee doelstellingen werden geïntroduceerd in de brief van de toenmalige staatsecretaris van VROM Johan Remkes van 9 april 2002 aan de Tweede Kamer over wijzigingspakketen van het Bouwbesluit. Een van de voorgestelde wijzingen was de integratie van de technische voorschriften uit andere regelingen in één Bouwbesluit.[7]
Naar aanleiding van de motie Vietsch/Van der Burg inzake de afstemming tussen het Bouwbesluit 2003 en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken[8] heeft de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie de Tweede Kamer op 29 april 2008 geïnformeerd over het voornemen om de volgende regelingen in één besluit te integreren: het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, paragraaf 2 van het Besluit

[5] Kamerstukken II 1996/97, 25 000 XI, nr. 39.
[6] kamerstukken II 1996/97, 24 036. nr. 59.
[7] Kamerstukken II 2002/2003, 28 325, nr. 1.
[8] Kamerstukken II 2007-2008, 28 325, nr. 71.

aanvullende regels veiligheid wegtunnels en een aantal voorschriften uit gemeentelijke bouwverordeningen.[9]

Ook de deregulering ofwel vermindering van de regeldruk werd reeds door staatssecretaris Remkes als uitgangspunt voor de bouwregelgeving genoemd. Hierna hebben de toenmalige bewindspersonen bij brief van 23 oktober 2002[10] hun voornemens uiteengezet met betrekking tot de herijking van de VROM-regelgeving. Ook in het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 is de nadruk gelegd op verminderen van de regeldruk. Dit heeft zijn concrete neerslag gekregen in de brief Herijking VROM-regelgeving van 17 oktober 2003.[11]

Schema 4: overzicht vereenvoudiging wetgeving in één Bouwbesluit 2012



[9] Kamerstukken II 2007/2008, 28 325, nr. 79. Voor deze integratie is Art. 5 van de Woningwet van belang: Volgens deze bepaling dient het Bouwbesluit op voordracht van de minister in overeenstemming te worden gebracht met technische voorschriften omtrent het bouwen van een bouwwerk afkomstig uit andere regelgeving (AMvB's).

[10] Kamerstukken II 2002/2003, 28 600 XI, nr. 10.

[11] Kamerstukken II 2003/2004, 29 383, nr. 1.

Het schema maakt duidelijk dat het Bouwbesluit maar een onderdeel is van het geheel aan bouwregelgeving. Het ruimtelijke ordeningsrecht is ook van groot belang. Relevante regelgeving naast de Woningwet en het Bouwbesluit zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (afgekort Wabo) en de nieuwe Omgevingswet.

Regeling Bouwbesluit en NEN-Normen

In het Bouwbesluit is op verschillende plaatsen aangegeven dat er bij ministeriële regeling nadere voorschriften gegeven kunnen worden. Deze zijn opgenomen in de Regeling Bouwbesluit 2012. Een belangrijk onderdeel van deze regeling is de aanwijzing van NEN-normen.
NEN-normen zijn normen die technische specificaties en regels bevatten ten behoeve van de omschrijving van de eisen waaraan een product, proces of dienst moet voldoen. Deze normen worden opgesteld door het Nederlands Normalisatie-instituut (NNI). In het Bouwbesluit en de daarop gebaseerde Regeling Bouwbesluit wordt op een groot aantal plaatsen naar NEN-normen verwezen, veelal, maar niet uitsluitend, om de methode vast te leggen waarmee kan worden bepaald of aan de in het Bouwbesluit of de Regeling Bouwbesluit gestelde voorschriften is voldaan.

“Privaat wat kan, publiek wat moet”

In 2008 heeft de Commissie Fundamentele Verkenning Bouw onder leiding van oud-minister Sybilla Dekker onderzoek gedaan naar de rol van wet- en regelgeving in het bouwproces. Aanleiding hiervoor was de steeds omvangrijkere en gedetailleerdere regulering vanuit verschillende overheidsniveaus (gemeente, provincie, rijk, Europa), die aanzienlijke lasten voor burgers en bedrijven en stroperigheid in bouwprocessen tot gevolg had. Uitgangspunt voor de analyse van de commissie is het feit dat bouwen vooral een marktproces is. Kern van het advies is vereenvoudiging van regelgeving door meer vertrouwen in de markt. In het rapport “Privaat wat kan, publiek wat moet” (14 mei 2008) beveelt de commissie op hoofdlijnen aan om:

- het stelsel van bouwgerelateerde voorschriften te moderniseren en te vereenvoudigen door vermindering van de regeldruk en vergunningslast, vooral door het vergroten van eenduidigheid van de regelgeving
- de toepassing van regelgeving te verbeteren door het vergroten van de uitvoeringsgerichtheid, het versterken van de betrokkenheid van gebruikers en het stimuleren van de professionaliteit van alle betrokkenen
- integrale verantwoordelijkheid te geven aan private partijen voor de kwaliteitsborging tijdens het gehele bouwproces.

De aanbevelingen van de Commissie Dekker zijn niet meegenomen in het totstandkomingsproces Bouwbesluit 2012. De doelstellingen waaraan het geïntegreerde bouwbesluit moest voldoen, zijn niet tijdens het proces aangepast. De insteek dat de vereenvoudiging en uniformering beleidsneutraal zouden moeten zijn, is overeind gehouden.

Europese regelgeving

Net als in andere sectoren moet ook de bouwregelgeving in overeenstemming zijn met Europese regelgeving. Zo moeten lidstaten de regels met betrekking tot energiezuinigheid en milieukwaliteit in nationale regelgeving vastleggen.

In verband met het proportionaliteitsbeginsel schrijft de Europese Commissie niet voor hoe het precies moet worden geregeld maar wel dat het moet worden geïmplementeerd in nationale regelgeving in de vorm van prestatie eisen en dat in 2020 het niveau bijna energie neutraal moet zijn. Deze regels zijn eveneens ondergebracht in het Bouwbesluit 2012.

3 Reconstructie totstandkomingsproces Bouwbesluit 2012

Voorgeschiedenis

Het totstandkomingsproces van het Bouwbesluit 2012 kent een lange voorgeschiedenis. De eerste keer dat de wens is geuit om een nieuw bouwbesluit te introduceren door een bewindspersoon dateert van 9 april 2002. De toenmalige staatsecretaris van VROM Johan Remkes heeft de Tweede Kamer geïnformeerd over de wijzigingspakketten van het Bouwbesluit. Een van de voorgestelde wijzingen was de integratie van de technische voorschriften uit andere regelingen in één voorschrift in het Bouwbesluit.
Op 29 april 2008 is door de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar het voornemen aangekondigd het Bouwbesluit 2003, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, paragraaf 2 van het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels en een aantal voorschriften uit gemeentelijke bouwverordeningen te integreren in één algemene maatregel van bestuur. Dit naar aanleiding van de Tweede Kamer motie van februari 2008 Vietsch/Van der Burg inzake de afstemming tussen het Bouwbesluit 2003 en het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken. Hiermee is het startsein gegeven voor het proces dat zou leiden tot het Bouwbesluit 2012. Naast vereenvoudiging en uniformering is door minister Vogelaar een derde doelstelling toegevoegd: de verlaging van de regel- en lastendruk met 25%. De verwachting was in 2008 dat de wijziging van het Bouwbesluit eind 2009/begin 2010 van kracht zou worden.

De spelers

Alvorens in te gaan op het totstandkomingsproces is het nuttig om eerst de partijen te introduceren die zich bemoeien met het proces.

- De minister van BZK is verantwoordelijk voor het Bouwbesluit.
- Ambtenaren van BZK volgen de ontwikkelingen in de praktijk, registeren signalen, zijn alert op politieke wensen en bereiden de voorstellen voor. Het bouwbesluit is belegd bij de Directie Bouwen, vanwege de verantwoordelijkheid voor onder andere woningbouwafspraken, energiebesparing en bouwkwaliteit van woningen en andere gebouwen.
- Die voorstellen worden getoetst in het Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving (IOB). De nadruk ligt in de praktijk op het inventariseren van mogelijke knelpunten van de voorstelde wetswijziging voor andere ministeries.
- Maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties vanuit de bouw- en toeleveringsindustrie wenden zich rechtstreeks tot de minister en zijn ambtenaren met hun specifieke wensen. Ook gebruiken ze daarvoor de publiciteit.
- Om die belangen vroegtijdig te betrekken bij de beleidsontwikkeling is er het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB). Dit OPB is een onafhankelijk orgaan dat advies uitbrengt over voorgenomen wijzigingen van de bouwregelgeving. Anders dan het IOB is het doen van aanbevelingen met betrekking tot de nadere invulling van de (bouwparagraaf van de) Woningwet, het Bouwbesluit 2012 en aanverwante regelgeving de hoofdtaak van het OPB. Samen met de Juridisch-Technische Commissie (JTC) is het de taak van het OPB om het bouwbesluit praktisch en controleerbaar te maken. De leden van het OPB zijn afkomstig van belangenorganisaties van de ontwerpende, uitvoerende en toeleverende bouw. Ook woonconsumentenorganisaties en handhavers hebben officieel zitting in het OPB.

- De vergaderingen van het OPB worden voorbereid door de Juridisch-Technische Commissie (JTC). Het JTC bestaat uit dezelfde belangenorganisaties als die vertegenwoordigd zijn in het OPB. De taak van de leden van de JTC is, ervoor te waken dat door voorgestelde wijzigingen de onderliggende logica van de regelgeving niet wordt aangetast.
- Belangenorganisaties die niet (willen) deelnemen aan het OPB, zoals de VNG, proberen rechtstreeks invloed uit te oefenen op de minister, zijn ambtenaren of Tweede Kamerleden.
- De politiek, specifiek de Tweede Kamer, heeft als medewetgever de taak de door de regering ingediende wetsvoorstellen voor de bouwregelgeving goed te keuren. En de regering te controleren. Voorwaarde om deze taken goed uit te kunnen voeren is een goede informatiepositie van de Kamer. Zonder goede informatie immers geen goede besluitvorming, beoordeling van de voortgang of toetsing van de uiteindelijk gerealiseerde publieke waarde. Onder dat laatste verstaan wij de waarde voor de samenleving (producenten, leveranciers en gebruikers) van een overheidsinterventie.

  Voor deze evaluatie hebben wij vooral onderzoek gedaan naar de rol van de belangenbehartigers. Als deelnemers van het OPB en JTC, als organisaties die los van het institutioneel overleg invloed willen uitoefenen en soms in beide rollen. De leden van het OPB beslissen op basis van de agenda of ze een bijeenkomst wel of niet bijwonen. Dit heeft te maken met hun invalshoek. Ze zijn er niet voor het algemene belang, maar voor hun specifieke organisatie- of bedrijfsbelangen. Voor sommige leden is de belangenbehartiging via een brief aan de leden van de Tweede Kamer effectiever dan deelnemen aan het OPB. Met name voor de leden die het consumentenbelang vertegenwoordigen, biedt dit een mogelijkheid met de beperkte personele capaciteit directe invloed op de Kamer uit te oefenen.

Top down en bottom-up

Op 15 juli 2008 werd op de VROM-site een ambtelijk werkdocument gepubliceerd over de voorgenomen wijzigingen van het Bouwbesluit 2003. Het werkdocument was voorbereid door het ministerie van VROM. Het werkdocument bevatte zowel concrete dereguleringsvoorstellen van het rijk als ook wijzigingsvoorstellen van marktpartijen en andere overheden, zoals bijvoorbeeld het opnieuw vastleggen van de verplichte realisatie van buitenruimte en buitenberging. Doel van het werkdocument was alle bij de bouw betrokken partijen in staat te stellen om met op- en aanmerkingen en verbetervoorstellen te komen.
Naast deze publieke consultatie heeft er een geïnstitutionaliseerd overleg plaatsgevonden in het Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving (IOB), het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) en de Juridisch-Technische Commissie (JTC), die het OPB ondersteunt.

De invulling van zijn rol door het OPB

Het OPB heeft diverse malen advies uitgebracht met betrekking tot conceptversies van het Bouwbesluit. Aan het begin van het adviesproces werd binnen het OPB een aantal keren de vraag gesteld wat de onderliggende doelen van de wetswijziging waren en of er geen inhoudelijke doeleinden ‘meegegeven’ konden worden. Hiervoor was echter bij de ambtenaren van BZK geen ruimte vanwege het uitgangspunt dat de wetswijziging in principe beleidsneutraal zou moeten zijn. Op die keuze heeft het OPB geen invloed kunnen uitoefenen.

Het is de belangrijkste taakstelling van het OPB geweest om een bijdrage te leveren aan de vermindering van regels. En er daarnaast voor te zorgen dat door het samenvoegen en uniformeren geen onbedoelde consequenties elders in de bouwregelgeving veroorzaakt zouden worden. Binnen deze kaders heeft het OPB de vrijheid gehad om invloed uit te oefenen op de inhoud van het Bouwbesluit.

De oplossing die aanvankelijk door het OPB is bedacht voor de regelvermindering was het 'gebouwdossier', later omgedoopt tot 'woningprofiel'. Het gebouwdossier is een dossier waarin alle bouwtechnische gegevens van een gebouw worden verzameld. Het idee van een gebouwdossier was al eens eerder door het OPB gelanceerd als oplossingsrichting voor de bouwregelgeving. Met de taakstelling om 25% minder regels te realiseren, werd het belang van het gebouwdossier nog actueler. Meer en beter inzicht in de kwaliteit van een gebouw is immers een voorwaarde om meer verantwoordelijkheid bij de burger te kunnen beleggen. Onenigheid binnen het OPB over de wenselijkheid van het gebouwdossier (met name Aedes en Neprom waren tegenstanders) leidde er toe dat deze oplossingsrichting voor de vermindering van regeldruk niet is uitgewerkt. Het verzoek door de Tweede Kamer de activiteiten inzake het gebouwdossier te stoppen markeerde het definitieve einde van het gebouwdossier.[12]
Politiek is er niet sterk gestuurd om toch consensus te bereiken over deze invalshoek.
In april 2010 heeft het OPB voor de laatste keer advies gegeven over een conceptversie van het Bouwbesluit. Hierin heeft het OPB aangedrongen op een praktijkproef. Deze suggestie is door de politiek overgenomen. In de zomer van 2010 werd het conceptbesluit door een aantal organisaties aan een praktijktoets onderworpen. Deze praktijkproef leverde een lijst met aanpassingen en verbetersuggesties op. Voorts is het advies aan de Adviescommissie Praktijktoepassing Brandveiligheidsvoorschriften (Commissie Koudijs) voorgelegd. Ook deze commissie heeft een aantal verbeteringen voorgesteld. Een groot deel van de verbeteringssuggesties konden nog worden verwerkt in het Bouwbesluit. Een deel werd niet meer meegenomen vanwege de tijdsdruk.
Het OPB heeft vervolgens ingestemd met een zogenaamd veegbesluit: het Bouwbesluit zou in werking treden onder de voorwaarde dat alle (wijzigings)besluiten en -regelingen behorende bij het Bouwbesluit 2012 voor het einde van 2011 zouden worden gepubliceerd in het Staatsblad.

Afronding en inwerkingtreding

In april 2011 werd het voorontwerp in voorhang naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. Eind augustus 2011 kon de minister van BZK, Liesbeth Spies de Tweede Kamer informeren dat het bouwbesluit gepubliceerd was in het Staatsblad. Een paar maanden later, op 31 december 2011 is het wijzigingsbesluit op het Bouwbesluit 2012 gepubliceerd om onbedoelde effecten en inhoudelijke inconsistenties als gevolg van de vereenvoudiging van de brandveiligheidsvoorschriften in het Bouwbesluit 2012 weg te nemen (het veegbesluit). Het Bouwbesluit 2012 is per 1 april 2012 in werking getreden.

[12] Motie-Vietsch c.s. over gebouwdossiers (28325, nr. 12)

4 Bevindingen

Systeem van beleidsvoorbereiding

De wijze waarop de totstandkoming van het Bouwbesluit tot stand komt is op papier aantrekkelijk. BZK komt met een voorstel voor een kader. Interdepartementaal wordt dit kader getoetst (via het Interdepartementaal Overleg Bouwregelgeving, IOB). Ambtelijke voorstellen van BZK gaan dan voor advies naar het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB), dat ondersteund wordt door een Juridisch Technische Commissie (JTC). Deze twee adviesorganen bestaan uit vertegenwoordigers van de belangenorganisaties (met name de bouwindustrie). Vervolgens doet de minister voorstellen aan de Kamer en beslist de Kamer.
In ons onderzoek blijken er voor- en nadelen te onderkennen aan deze werkwijze. Voordelen zijn dat er veel ruimte is voor lobby, experts in een vroegtijdig stadium meedenken, fouten en tegenstrijdigheden in de regelgeving vroegtijdig worden gesignaleerd, belangengroepen hun eigen draai aan de regels kunnen geven (level playing field) en er veel draagvlak van de belangenorganisaties van de bouwindustrie kan ontstaan. Nadelen zijn dat er onvoldoende kaders worden gesteld als het IOB niet goed functioneert, het overlegcircuit gaat bestaan uit een kleine groep van experts, het proces door onderlinge geschilpunten eindeloos kan worden gerekt door belanghebbenden, specifieke belangen de voorbereiding domineren (en niet het algemeen belang) en bureaucratische logica (een mooi regelsysteem) het wint van politieke logica (waar dient het voor?). Nadeel is bovendien dat de lobby nooit stopt. Ook na en buiten het overleg wordt er voor eigen belangen (door) gelobbyd, via publiciteit in de vakpers of rechtstreeks. Een volgend nadeel van het systeem is dat er een eenzijdige vertegenwoordiging is van producenten en leveranciers. Consumenten (afnemers of eindgebruikers) zijn slecht vertegenwoordigd of haken vanwege het accent op de bureaucratische logica af (het is immers al snel niet meer te volgen voor niet-experts). Een laatste nadeel is dat het systeem vernieuwing blokkeert: het systeem blijkt vooral in staat nieuwe regels te produceren en reproduceert zichzelf in die zin.

Verloop van het proces van beleidsvoorbereiding

Er zijn drie doelstellingen leidend geweest in het proces. Vereenvoudiging in de zin van het samenvoegen van een aantal regelingen, en uniformering in de zin van het vermijden van lokale varianten en het stellen van bovenwettelijke eisen. De derde doelstelling is vermindering van regels geweest. Voor andere doelstellingen (ordeningsvragen als het verschuiven van verantwoordelijkheden of sturingsvragen) was volgens vertegenwoordigers van de belangenorganisaties niet of nauwelijks ruimte. Initiatieven in die richting werden door BZK eigenlijk niet op prijs gesteld, los van de onderlinge onenigheid tussen de belangenorganisaties daarover (bv. het introduceren van een gebouwdossier in plaats van minimumeisen en verboden). Voor gedachten om de regelgeving te differentiëren naar woningen, eenvoudige en complexe gebouwen kregen belangengroepen de handen evenmin op elkaar. Dat gold ook voor een scherper onderscheid tussen bestaande en nieuwe gebouwen. In het algemeen geldt dat de politieke discussie leidend is ten opzichte van (de agenda van) het OPB.
Ook al lijkt het kader daarmee dwingend te zijn geweest is dat de vraag. Vermindering van regels is door de belangenorganisaties niet gerealiseerd (ook al was dat een doelstelling).

De oplossingsrichting om de vermindering van de regeldruk te staven op de invoering van het gebouwendossier werd door onenigheid in het OPB ondermijnd. Het resultaat is dan ook geweest dat de regeldruk niet is afgenomen.

Hoofdpunt van kritiek van belangenorganisaties is evenwel dat een meer gepolitiseerde start van het proces van beleidsvoorbereiding ontbrak.
Bij de start van een nieuwe overlegronde over regelgeving is reflectie op de achterliggende politieke doelen noodzakelijk. Vooral ook omdat nog maar weinigen de achtergrond of het oorspronkelijke doel van een regel blijken te kennen en de neiging bestaat om regels bijna routinematig te gaan herformuleren zonder dat duidelijk is waar het met die regels precies om gaat. Laat staan dat er een taak of verantwoordelijkheid voor de overheid is om zich daar mee te bemoeien.

Ingewikkeld is in dat verband ook de politieke verantwoordelijkheid geweest. Achtereenvolgens zijn vijf ministers verantwoordelijk geweest voor Bouwbesluit 2012. En eerlijkheid gebiedt te zeggen dat geen van hen gepassioneerd aan Bouwbesluit 2012 heeft gewerkt of de bouwregelgeving heeft gepolitiseerd. Dat heeft zijn weerslag gehad in de Tweede Kamer. Kamerleden (met een passie voor bouwregelgeving) hebben zich gestoord aan de in hun ogen slechte informatievoorziening over de beleidsvoorbereiding, daarbij gevoed door de lobby van de belangengroepen. Tijdens het proces van beleidsvoorbereiding heeft de Kamer met een amendement de Woningwet aangepast waardoor voor het Bouwbesluit de voorhangprocedure van toepassing werd. Hierbij hoort de kanttekening dat het voorstel om naar een voorhangprocedure over te gaan, onderdeel was van een wetsvoorstel voor de Woningwet dat verder niets te maken had met het Bouwbesluit. Toen de voorhangprocedure eenmaal in werking was, heeft dat niet noemenswaardig effect gehad. De omslag heeft echter wel bijgedragen aan de lange duur van het totstandkomingsproces.

Belangengroepen voelen zich voldoende gehoord in het proces van beleidsvoorbereiding, zij het dat zij meer tijd hadden willen hebben voor advisering aan het einde van het proces. Zij zijn van mening dat er in het 3e concept nog veel conceptuele onvolkomenheden en fouten zaten. De politieke druk werd echter opgevoerd: een snelle afronding was nodig. Op het eind werd het proces daardoor hectisch. Een veegbesluit moest later fouten herstellen die niet op tijd uit het Bouwbesluit konden worden gehaald.

Een laatste bevinding is dat de belangenorganisaties zich zozeer onderdeel van het systeem voelen dat hen dat remt in tegendraads handelen. Institutionalisering leidt tot braafheid. Dit versterkt overigens het mechanisme dat het systeem er is om regels te produceren. Of is het er een gevolg van?

Doeltreffendheid

Zoals gezegd waren er drie doelstelling voor het nieuwe Bouwbesluit:

- vereenvoudigen door het vergroten van de samenhang en integratie
- verbeteren van de toegankelijkheid (landelijke uniformiteit, rechtszekerheid)
- verminderen van het aantal regels met 25%.

De eerste twee doelstellingen zijn gerealiseerd. Bouwbesluit 2012 integreert het Bouwbesluit 2003, de daarbij behorende ministeriële regeling, het Gebruiksbesluit, het Besluit aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Barvw) en 418 gemeentelijke bouwverordeningen. Deze regelingen hadden elk hun eigen systematiek, begrippen en begripsomschrijvingen. Het is voor iedereen veel eenvoudiger nu deze voorschriften op elkaar afgestemd zijn en in één algemene maatregel van bestuur en één daarbij behorende ministeriële regeling zijn opgenomen. De vereenvoudiging door het vergroten van de samenhang en de uniformering zijn bereikt.

De derde doelstelling is niet gehaald. Er is geen significante verandering teweeggebracht in de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Voor een aantal verplichtingen is er weliswaar een wijziging opgetreden (bv. van een sloopvergunning naar een melding, aanpassing automatische doormelding brandmeldinstallatie, toetsing en ontheffing voor geluidshinder, geen ontheffing meer nodig bij verbouw, minder meldingsplichten bij het uitvoeren van bouwwerkzaamheden, het beschikbaar hebben van gegevens, bescheiden en logboek, certificering automatische brandblusinstallaties en rookbeheersingssystemen) maar dit heeft volgens extern onderzoek niet geresulteerd in een significante vermindering van de adminstratieve lasten.[13]
Vermindering van de administratieve lasten is een politieke wens maar dit vergt een andere procesarchitectuur dan de huidige. Producenten en leveranciers hebben vooral behoefte aan uniforme, duidelijke en zinvolle regels. Minder publieke regels betekent vaak meer private afspraken. Stakeholders kiezen liever voor het bekende pakket als te experimenteren met een eventueel lichter pakket op de lange termijn met hogere incidentele investeringen aan de voorkant.

Doelmatigheid

Belangrijkste prikkel in 2003 voor de herziening van het Bouwbesluit 2003 is de wens van het kabinet geweest om de regel(druk) met 25% te verminderen.

Tegen die achtergrond is de investering in tijd en geld om tot een nieuwe Bouwbesluit te komen niet geslaagd. Het argument dat er wel degelijk minder regels zijn geformuleerd maar dat er veel Europese regels zijn bijgekomen, doet daar niets aan af.

Het totstandkomingsproces heeft van veel partijen tijd en inspanning gevergd. Bij elkaar opgeteld heeft dat geleid tot hoge transactiekosten. Op zich lijkt dat een probleem, maar de belangenorganisaties vinden dit niet erg. Integendeel, deze tijdsinvestering dient hun commercieel belang (eigen belang vertegenwoordigen, anticiperen op eventuele ontwikkelingen, beïnvloeden eigen marktpositie…). Eigenlijk vinden ze dat er tussendoor meer tijd voor reactie had moeten zijn (ook op micro-niveau binnen het OPB tussen ontvangst en bespreking stukken) en dat het proces op het eind is afgeraffeld.

[13] Sira, 2011, Inventariseren onderzoek naar de administratieve lasten bouwbesluit 2011.

Tijd is geld. Is de opgelopen vertraging van drie jaar daarmee verloren tijd geweest? De verwachting was in 2008 nog dat het nieuwe bouwbesluit medio 2009 in het Staatsblad gepubliceerd zou kunnen worden.
Dat bleek onrealistisch. De vertraging heeft maar heel beperkt te maken met de omslag naar een voorhangprocedure. 'Vertraging' betekent evenwel niet per se dat het proces ondoelmatig is geweest. Een zorgvuldig consultatieproces is nu eenmaal tijdintensief.

Een algemene conclusie over de doelmatigheid is dan ook niet te trekken. De keuze voor betrokkenheid van belangenorganisaties bij de beleidsvoorbereiding blijkt vanuit doelmatigheidsoverwegingen niet de beste, maar tegelijkertijd zijn twee van de drie doeleinden gerealiseerd en is er veel draagvlak voor Bouwbesluit 2012.

Bijvangst: culturele feiten en groepsprocessen

Opmerkelijk is dat vertegenwoordigers van de betrokken belangenorganisaties in individuele gesprekken geen blijk geven van ontevredenheid over het proces, noch ver het resultaat. Ze zijn tevreden. Dat is de bottom line. Het kan natuurlijk altijd beter. Maar is daar een evaluatie voor nodig?
Wanneer de vertegenwoordigers elkaar treffen dan is er een kameraadschappelijke sfeer. Men kent elkaar lang en goed. De gemiddelde leeftijd in de groep is hoog. Er is wederzijds respect, ook al zijn er grote meningsverschillen. De groep heeft ook zijn eigen culturele feiten gecreëerd. Het hoort bij de cultuur dat de groep luistert als een ouder lid uitlegt wat de achtergrond tientallen jaren geleden is geweest om een regel zo te formuleren zoals die geformuleerd is. Ook wordt niemand in het woord gevallen als hij zijn kennelijke stokpaardje voor de zoveelste keer bereidt. De sfeer is ingetogen en serieus.
Buitenstaanders die aanschuiven (zoals een jonge projectontwikkelaar of een jonge directeur van een stedelijke dienst) vallen van hun stoel van verbazing. Waar hebben ze het over? Hoe serieus moet bouwregelgeving genomen worden nu blijkt dat een handjevol experts dat onderling regelen? Wanneer die buitenstaanders dat opmerken, wordt er beleefd geluisterd.
Toch is het verrassend vast te stellen dat de vertegenwoordigers een enorme behoefte hebben om van gedachte te wisselen over de politieke doelen die met de bouwregelgeving worden nagestreefd. De vertegenwoordigers schrikken overigens wel als ze die behoefte zo nadrukkelijk articuleren. Waarom doen ze dat in de routine van het geïnstitutionaliseerd overleg dan niet?

Bijvangst: onbegrepen regels

Zelfs de experts leggen elkaar telkens opnieuw uit waarom de regels zijn zoals ze zijn én hoe het zo is gekomen. Wij als onderzoekers verwachten dat beroepsgroepen als architecten (die dagelijks met het Bouwbesluit werken) goed thuis zouden zijn in het Bouwbesluit. Dat blijkt dus niet zo te zijn. Daarvoor zijn de regels te ontoegankelijk. Zelfs architecten schakelen experts in om uitgelegd te krijgen wat er wel en niet mag/moet. In die zin past de kwalificatie 'onbegrepen regels' goed op de Bouwregelgeving. Niemand weet precies waarom die regels nodig zijn. Hoeveel mensen gaan er dood in woningen? Hoe groot is de medische schade van het werken in gebouwen? Hoeveel gebouwen storten er jaarlijks geheel of gedeeltelijk in? Et cetera.
Opvallend is ook dat een deel van de vertegenwoordigers in het geïnstitutionaliseerd overleg ook nog hun brood verdienen met het adviseren over de regels. Ze formuleren de regels (die vaak onbegrepen zijn) en helpen bouwpartijen in de praktijk met die regels te werken. Of adviseren de overheid hoe het anders kan.

Onbegrip is er ook voor de NEN-normen. Die zijn ondoorzichtig en vaak onleesbaar. Bovendien is er een groot risico dat er sprake is van misbruik van de normen door een private partij. Wie betaalt, bepaalt.

Bijvangst: de rol van de overheid

Opmerkelijk is dat er over nut en noodzaak van overheidsinterventie niet nadrukkelijker gediscussieerd wordt in de voorbereiding van een nieuw Bouwbesluit. In de bouwwereld wordt er toch nog sterk geleund op de rol van de overheid. Hoogstens wordt de rol van de overheid ter discussie gesteld voor wat betreft de handhaving. Dan is er opeens vertrouwen in de markt (Commissie Dekker).
Dat die discussie er niet is, is opmerkelijk. Veel transacties over gebouwen vinden immers plaats tussen professionele partijen (grote publieke opdrachtgevers en particuliere investeerders aan de ene kant en bouwondernemingen aan de andere kant). Er is sprake van Business to Business of van Business to Public. Bescherming van deze professionele opdrachtgevers is eigenlijk overbodig omdat ze zelf vaak al hogere eisen stellen, meer kwaliteitsgarantie vragen of zelfs inkopen op levenscyclus. En ook professionele opdrachtnemers zijn gepokt en gemazeld. Ingewikkelder ligt dat wanneer niet-professionele consumenten of gebruikers opdracht geven voor bouwwerken. Dan neemt de kans op suboptimale kwaliteit toe. Maar ook hier is de vraag, wiens verantwoordelijk dat is? De overheid of de aanbieder?
In de beleidsvoorbereiding voor een nieuw Bouwbesluit dienen deze vragen explicieter aan de orde te komen.

5 Conclusies

Het goede nieuws:

1 De betrokkenen in de bouw- en vastgoedwereld zijn in overgrote meerderheid en over het algemeen tevreden over de inhoud van Bouwbesluit 2012.

2 De belangrijkste doelen van belangenorganisaties zijn gerealiseerd: a. zorgen dat de regels voor een level playing field zorgen en b. dat hun specifieke wensen daarin voldoende terugkomen.

3 Politiek is Bouwbesluit 2012 inhoudelijk niet omstreden. Een aantal Kamerleden heeft eigen specifieke aandachtspunten, die onvoldoende steun hebben bij de meerderheid.

4 Beleidsvoorbereiding met belangenorganisaties geeft optimale mogelijkheden om alle invalshoeken in beeld te brengen. Ambtelijk bevalt dit proces. Belangenorganisaties voelen zich ook gehoord.

5 De beoogde vereenvoudiging (samenvoegen van een aantal regelingen) en uniformering zijn gerealiseerd.

Het gemengde nieuws:

6 Belangenorganisaties hebben (achteraf) bij de start van de beleidsvoorbereiding een principieel debat over de doelen van Bouwbesluit 2012 gemist.

7 Belangenorganisaties vinden dat de politieke aandacht voor en de politieke sturing op het dossier (Remkes, Vogelaar, Van der Laan, Donner, Spies) niet optimaal en consistent zijn geweest.

8 Belangengroepen betreuren het dat zij uiteindelijk niet nog meer tijd hebben gehad om hun belangen onder de aandacht te brengen.

9 Belangengroepen die hun zin niet krijgen in de overlegorganen wenden zich (met Indianenverhalen) tot de vakpers of direct tot de woordvoerders in de TK.

10 Woord voerende politici zijn kritisch over het totstandkomingsproces van Bouwbesluit 2012. Zij voelen zich te laat geraadpleegd over vraagstukken, die met ordening te maken hebben (wie is waarvoor verantwoordelijk?)

11 Woord voerende politici weten niet goed raad met de ‘berichten uit de samenleving’. Het beeld wordt door de belangenorganisaties gecreëerd dat zij onvoldoende gehoord zijn, terwijl diezelfde vertegenwoordigers volop deelnemen aan de beleidsvoorbereiding

Het slechte nieuws:

12 Voor het verminderen van de regeldruk geldt dat er geen significante verandering teweeg is gebracht in de administratieve lasten voor bedrijven en burgers.

13 Er heeft geen afslanking plaatsgevonden van de onderwerpen waarover Bouwbesluit 2012 zich uitspreekt. Eerder uitdijing (vanwege de energievoorschriften van de EU). Met de maatschappelijke trend bijvoorbeeld om bruikbaarheidseisen te laten vervallen is niets gedaan. De pilot van de gemeente Almere voor het buitenbeschouwing laten van een aantal voorschriften uit het Bouwbesluit voor de zelfbouw ('Ik bouw mijn huis in Almere') is tot nu het enige lopende experiment binnen de Crisis- en Herstelwet in relatie tot het Bouwbesluit.

14 De betrokkenheid van belangenorganisaties in het systeem van beleidsvoorbereiding bevordert de status quo. Veranderingen in ordening en sturing van het beleidssysteem Bouwbesluit 2012 wordt daarmee onmogelijk.

15 De betrokkenheid van woonconsumenten en gebruikers van gebouwen is te beperkt geweest in de beleidsvoorbereiding.

16 Het Bouwbesluit 2012 maakt onderscheid tussen verschillende soorten bouwwerken. Maar dit onderscheid is nog onvoldoende doorgevoerd: door voor eenvoudige bouwwerken (tot maximaal een eengezinswoning) te volstaan met een beperkte set meer oplossingsgerichte voorschriften die eenvoudiger zijn toe te passen.

17 De doelen van Bouwbesluit 2012 zijn onvoldoende scherp. Het is niet (meer) helder welke risico's de regels willen voorkomen op het gebied van veiligheid en gezondheid. Gaat het om een energie efficiënt bouwwerk? Om de veiligheid van het bouwwerk? En of om de gezondheid van de gebruiker/bewoner? En meer concreet. Heeft 25% van de bouwwerken een EPC van minder dan 0.6 in 2020? Mogen er jaarlijks maximaal 5 dodelijke incidenten optreden gerelateerd aan de veiligheid van het bouwwerk? En moet de medische schade van het gebruiken of bewonen van een bouwwerk binnen een vastgesteld budget van 250 miljoen euro blijven?

18 En in het verlengde daarvan, is de rol van de overheid niet meer helder. Moet zij *minimale eisen* stellen aan het bouwwerk voor zover de EU dat al niet doet (constructie technisch, brandveiligheid en wellicht het binnenklimaat)? Of *verboden* formuleren wat betreft de gezondheid van de gebruiker/bewoner?

19 De politieke belangstelling voor een discussie over doelstellingen, ordening en sturing is beperkt.

6 Aanbevelingen procesarchitectuur

Voor gestart wordt met de ontwikkeling van een nieuwe versie van het Bouwbesluit dienen vijf principiële (politieke) keuzen worden gemaakt.

1) De eerste gaat over de noodzaak van nationale overheidsinterventie. Is die nodig? En zo ja, op welke terreinen? Gaat het om het stellen van eisen aan bijvoorbeeld de veiligheid van bouwwerken (met name vanwege de constructie en de brandveiligheid) en/of aan de gezondheid van bewoners en gebruikers van bouwwerken (met name vanwege het binnenklimaat)? Of om bruikbaarheidseisen die aan bouwwerken worden gesteld?
2) De tweede keuze richt zich op de vraag of er wordt gestuurd op inputvariabelen of op output. Wij bevelen aan op outcomes te sturen. Dit ook in verband met de omslag van nieuwbouw naar bestaande bouw. Daarom moet de overheid van te voren heldere meetbare doelen stellen. Hoeveel mensen mogen er jaarlijks maximaal overlijden vanwege onveilige bouwwerken? Hoe hoog mogen de medische kosten maximaal zijn vanwege gezondheidseffecten van het bewonen of gebruiken van bouwwerken?
3) De derde gaat over de wijze waarop de nationale overheid intervenieert. Over de rol van de overheid. Is dat door een level playing field te organiseren voor de bouwindustrie, zoals nu min of meer het geval is? Regels voor de aanbodzijde dus. Of is dat door minimale wettelijke eisen te stellen en een aantal verboden vast te leggen en de verantwoordelijkheid voor de handhaving en/of de aansprakelijkheid voor het eindproduct te leggen bij de producenten en de aanbieders van bouwwerken? (Verzekerde) garanties voor de vraagzijde dus.
4) Een vierde principiële keuze gaat over de reikwijdte van de regelgeving. Welke nuancering in regelgeving is wenselijk voor verschillende soorten gebouwen? Kan voor simpele gebouwen niet worden volstaan met gereguleerde recepten en toepassingsrichtlijnen? En hoe dient te worden omgegaan met verschillen in de state of the art tussen bestaande bouw en nieuwbouw (niveau van eisen)?
5) De vijfde is hoe Den Haag omgaat met regels uit Brussel. Denk aan de door Brussel gestelde eisen aan de energie-efficiency van bouwwerken, die vertaald moeten worden in nationaal beleid. Ook daarin moeten door de politiek keuzen worden gemaakt (kijk maar hoe de verschillende nationale staten omgaan met aanbestedingsbeleid).

Het politieke antwoord op deze vijf principiële vragen geeft een kader waarbinnen een nieuwe versie van het Bouwbesluit zou moeten worden uitgewerkt.

Het maken van deze vijf principiële keuzes biedt ook nieuwe aangrijpingspunten voor de legitieme politieke wens van administratieve lastenvermindering. Kan er bijvoorbeeld winst worden behaald via het schrappen van voorschriften en het verlagen van het niveau van eisen? Verdient de weg van het werken met Building Information Modeling systems (BIM-systemen) meer aandacht en erkenning in de regelgeving? Kortom, waar is echte winst te behalen in termen van vermindering van administratieve lasten.

Vervolgens is de procesarchitectuur van de ontwikkeling van een nieuwe versie van het Bouwbesluit aan de orde. Nadat de politiek het kader (zie bovenstaande vijf keuzen) heeft vastgesteld is het verstandig om met de betrokkenen in de bouwnijverheid (producenten, leveranciers, eigenaren/beheerders, consumenten/gebruikers) in overleg te gaan over de voorbereiding van de regels die passen in het politieke kader.
Het is niet vanzelfsprekend dat de bestaande overlegorganen daartoe de geëigende procespartners zijn. Als je de regels wilt veranderen moet je het systeem veranderen. Hoe precies hangt af van de gemaakte keuzen. Aan een gezelschap dat de aanbodzijde representeert (producenten en leveranciers) vragen om regelgeving te ontwerpen die redeneert vanuit de belangen van de vraagzijde is niet logisch. Dat leidt (zie de uitkomsten van deze evaluatie) vanzelfsprekend tot veel regels om een level playing field voor de aanbodzijde te garanderen. En de bestaande overlegorganen zijn o.i. daarnaast niet in staat om met voorstellen te komen die passen bij sturing op outcomes. Daar zijn andere ‘experts’ voor nodig.
Gelet op de taaiheid van het expertnetwerk aan de kant van de aanbodzijde rondom bouwregelgeving (hetzelfde is overigens aan de orde in de bouwcertificering) is het verstandig om een tussenstap in te lassen tussen het vaststellen van het politieke kader en de uitwerking in regelgeving. Het ontwerp van een nieuw Bouwbesluit in vervolg op het politieke kader is een opdracht die goed belegd kan worden bij een ambtelijke interdepartementale werkgroep die wordt aangevuld met een of meerdere wetenschappers uit de hoek van bestuurskunde en overheidssturing. Gelet op de politieke gevoeligheid van het ontwerp zou een onafhankelijke voorzitter met een politieke achtergrond wenselijk zijn.
Vervolgens kan de procesarchitectuur van de beleidsvoorbereiding verder worden vormgegeven. Bijzonder punten van aandacht daarbij zijn de betrokkenheid van woonconsumenten en gebruikers van gebouwen (die bij Bouwbesluit 2012 onvoldoende betrokken zijn geweest of afgehaakt zijn) en de proceseis dat alle ‘onbegrepen regels’ worden geschrapt.

Bijlagen

Bijlage 1: Gesprekspartners

Naam	Functie	Organisatie
Dhr. Bert van Delden	Programmadirecteur Investeringscondities Bouw	Min BZK
Dhr. Meindert Smallenbroek	Directeur Bouwen	Min BZK
Dhr. Peter van Veen	Clusterhoofd Bouwkwaliteit	Min BZK
Mevr. Antoinette Vietsch	Ex-kamerlid	
Dhr. Paulus Jansen	Kamerlid SP	Tweede Kamer
Dhr. Nico Scholten		Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw
Dhr. R.J. Wijnands	Voorzitter RvT	Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw
Dhr. H. Beekhuis	OPB-lid, voorzitter praktijktoets bouwbesluit 2012	Vereniging Bouw en Woningtoezicht
Dhr. A. Pastoors/Mevr. Wilma Jansen	OPB-lid	BNA
Dhr. Harry Nieman	OPB-lid	NL Ingenieurs/ Nieman
Dhr. Johan Koudijs	Voorzitter Adviescommissie praktijktoepassingen brandveiligheidsvoorschriften	
Dhr. Paul Oortwijn Dhr. Alphonse Hanlo		NL Ingenieurs Cauberg/Huygen, Zwolle
Dhr. Pieter Clerx	OPB-lid	Bouwend Nederland
Dhr. H. Van den Oever	OPB-lid	UNETO-VNI
Dhr. Maarten Georgius	adviseur	Aedes
Dhr. Jan Fokkema	Directeur	Neprom
Dhr. Derk-Jan Meijer	OPB-lid	MKB Nederland
Dhr. Eddie Alders	senior adviseur milieu- bouw- en overig bestuursrecht	FME-CWM
Dhr. Peter Janssen	secretaris. Bedrijfsleven en maatschappij	VNO-NCW
Dhr. A.F. Thomson	OPB-lid	Vereniging Nederlandse Woonbond
Dhr. A. Bode Dhr. Stefan van Heumen		TNO Zorg
Mevr. Claudia Umlauf Dhr. Hoving		Vereniging Eigen huis
Dhr. Rogier de Boer		Ministerie EZ

Mevr. Marianne Schrijver Dhr. Marco Lurks	Hoofd van de afdeling Gemeenterecht sr beleidsmedewerker	VNG
Dhr. Evert van Kuilenburg	Manager Sector Publieke Diensten, Stadsontwikkeling / lid van het Algemeen bestuur van de Vereniging BWT	Gemeente Utrecht
Mevr. Irene van Exel Dhr. Jaap Fledderus	Programmamanager Particulier Opdrachtgeverschap Teamleider Vergunningen VTH	Gemeente Almere

Bijlage 2: Deelnemers werksessies

- Sessie I:

Naam	Functie	Organisatie
Dhr. Nico Scholten		Stichting Expertisecentrum Regelgeving Bouw
Dhr. A. Pastoors	OPB-lid	BNA
Dhr. Johan Koudijs	Voorzitter Adviescommissie praktijktoepassingen brandveiligheidsvoorschriften	
Dhr. Paul Oortwijn		NL Ingenieur
Dhr. Alphonse Hanlo		Cauberg/Huygen
Dhr. H. Van den Oever	OPB-lid	UNETO-VNI
Dhr. Derk-Jan Meijer	Beleidssecretaris bouwen en ruimtelijke ontwikkeling, OPB-lid	MKB Nederland Metaalunie
Dhr. Eddie Alders	Jurist omgevingsrecht	FME-CWM
Dhr. A.F. Thomsen	OPB-lid	Vereniging Nederlandse Woonbond
Dhr. Stefan van Heumen		TNO Zorg

- Sessie II

Naam	Functie	Organisatie
Dhr. H. Beekhuis	OPB-lid, voorzitter praktijktoets bouwbesluit 2012	Vereniging Bouw en Woningtoezicht
Dhr. Rogier de Boer		Ministerie EZ
Dhr. Walter van Beuzekom	Dir. portefeuille Bestaande Stad en Verkeer	Gemeente Den Haag
Dhr. Pieter Clerx	Senior Beleidsmedewerker	Bouwend Nederland
Dhr. Johan Houwers	Tweede Kamerlid	VVD
Mevr. Annelien zu Lage	Medewerker Johan Houwers	VVD
Dhr. Evert van Kuilenburg	Manager Sector Publieke Diensten, Stadsontwikkeling / lid van het Algemeen bestuur van de Vereniging BWT	Gemeente Utrecht

Dhr. Henk van Vulpen	Senior/coördinerend adviseur veiligheid	Min BZK, Rijksgebouwendienst
Dhr. Peter van Hulten	Senior consultant	Min BZK, Rijksgebouwendienst
Dhr. Marius Heijn	B-team	Era contour
Mevr. Cis Apeldoorn	adjunct-directeur Projecten, tevens plaatsvervangend directeur	Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam
Dhr. Harry Nieman	directeur	adviesbureau Nieman

- Sessie III

Naam	**Functie**	**Organisatie**
Dhr. Vincent Gruis	Hoogleraar Housing Management	TU Delft
Dhr. Meindert Smallenbroek	Directeur Bouwen	Min. BZK
Dhr. Ernst ten Heuvelhof	Hoogleraar bestuurskunde	TU Delft en Rotterdam
Dhr. Koos Scherjon	Directeur Brandweer/Regionaal Commandant	Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland