Aan de minister voor Wonen en Rijksdienst
Drs. S.A. Blok

Geachte heer Blok,

In augustus 2012 heeft uw departement opdracht gegeven tot de evaluatie van de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012. De beslissing om te komen tot een evaluatie kwam mede op verzoek van de Kamer tot stand.
Omdat uw eigen departement een rol heeft gehad bij de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 is ervoor gekozen de regie over de evaluatie in handen te leggen van een 'regiecommissie'. De Regiecommissie bestaat uit prof. dr. Wim Derksen (voorzitter), drs. Ed Nijpels en prof. dr. ir. Henk Visscher.

Oordeel over onafhankelijkheid van het onderzoek
De Regiecommissie had de taak om toe te zien op de onafhankelijkheid van het onderzoek. De Regiecommissie heeft vastgesteld dat de evaluatie zorgvuldig en onafhankelijk is verricht door de onderzoekers van AEF te Utrecht.

Bevindingen van de regiecommissie
Bij de onafhankelijke rol van de Regiecommissie hoort ook de vrijheid om haar eigen bevindingen ten aanzien van de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 met de minister te delen. Een beleidsevaluatie heeft immers pas zin als het onderzoek niet enkel terugblikt op voldongen feiten maar ook bijdraagt aan de verbetering van het totstandkomingsproces in de toekomst. De regiecommissie baseert haar bevindingen hieromtrent op een drietal werksessies die samen met de onderzoekers georganiseerd werden. De insteek van de werksessies met alle betrokkenen was het toetsen van het onderzoek, het verkennen van mogelijke scenario's voor de totstandkoming van toekomstige bouwregels en het inrichten van het proces in de toekomst.

Terugblikkend
De totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 is een proces van insiders. Het zijn vooral de bouwers, de producenten en de beheerders die samen binnen een vast omlijnd systeem op detailniveau de inhoud van het Bouwbesluit bepalen. Het systeem wordt gekenmerkt door de geïnstitutionaliseerde inspraak van belangengroepen in de vorm van het Overlegplatform Bouwregelgeving (OPB) en de Juridisch Technische Commissie (JTC). Twee dingen vallen hierbij op: ten eerste de grotendeels afwezige vertegenwoordiging van consumenten. Ten tweede de geringe mate van reflectie aan de voorkant van het proces over de onderliggende politieke doelen.
De vertegenwoordigers van belangengroepen zelf zijn in principe tevreden over de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012. Dit geldt zowel voor het proces als ook voor de resultaten. Al had het proces beter gekund. Deze tevredenheid kan worden toegeschreven aan het feit dat het proces naast individuele belangenbehartiging van de belangengroepen ook in grote mate bijdraagt aan het bereiken van een level playing field (het tegengaan van het concurrentievoordeel van de ander).
Op het moment dat belangengroepen echter bij elkaar kwamen tijdens de werksessies van dit evaluatieonderzoek (en dus buiten de reguliere context van vergaderingen van het OPB/JTC) komt echter een nog niet onderkend verlangen naar voren van gedachte te wisselen over de politieke doelen die met de bouwregelgeving worden nagestreefd.
Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat zelfs de direct betrokkenen het zicht kwijtraken op de achterliggende doelstellingen van de verschillende regels van het Bouwbesluit.
De opdracht om bij te dragen aan het schrappen van voorschriften uit het Bouwbesluit, werd door de vertegenwoordigers van belangengroepen niet als een zinvolle opdracht ervaren. Het is de politiek die maant tot regeldrukverlichting. Maar in de praktijk van de bouwregelgeving is dit in het verleden te veel opgevat als het schrappen van voorschriften uit het Bouwbesluit.

Terwijl de bijdrage van het schrappen van regels op nationaal niveau aan lastenverlichting niet evident is of zelfs een averechts effect kan hebben door hogere administratieve lasten in de vorm van afspraken in projectcontracten.
Alles overziend komt de manier waarop de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 was vormgegeven neer op een systeem dat vernieuwing blokkeert: het systeem blijkt vooral in staat nieuwe regels te produceren en reproduceert zichzelf in die zin.

Vooruitblikkend
De beoordeling van het huidige systeem van beleidsuitwerking is sterk afhankelijk van de gekozen invalshoek. Belangengroepen zijn tevreden. Hen biedt het systeem een goed platform om hun individuele belangen te vertegenwoordigen en het level playing field in stand te houden. Voor deze belangengroepen bestaat geen grote aanleiding het systeem te veranderen.
Vanuit maatschappelijk oogpunt en vanwege de maatschappelijke veranderingen die zich hebben voltrokken en zich aan het voltrekken zijn ligt de beoordeling anders. Veel bouwregelgeving was er indertijd mede voor bedoeld om voor iedereen een fatsoenlijke woning te garanderen. Op dat punt heeft de overheid veel succes geboekt, maar de achterliggende gedachte van 'het verheffen van het volk' is niet meer van deze tijd.
Op de woningmarkt tekent zich een omslag af van 'aanbod' naar 'vraag' en van nieuwbouw naar bestaande voorraad. De crisis van(af) 2008 heeft daarop een grote invloed. Het is niet gewaagd om te beweren dat de woningmarkt van voor 2008 niet meer terugkomt.
Tegen deze feitelijke achtergrond en vanuit de fundamentele vraag naar de rol van de overheid anno 2013 bij het opstellen van de bouwregelgeving ziet de commissie voldoende aanleiding voor een heroriëntatie van de overheid ten opzichte van het Bouwbesluit.
Momenteel richt het Bouwbesluit zich op vijf onderwerpen:

- Veiligheid
- Bruikbaarheid
- Energie prestatie
- Milieukwaliteit
- Gezondheid.

Bij een volgende herziening van de bouwregelgeving zou moeten worden gestart met een scherpe discussie over de rol van de overheid bij de kwaliteit van het bouwen en de doelstelling die door een nieuw Bouwbesluit moet worden nagestreefd. Dit tegen de achtergrond van de verschuiving van de nadruk op nieuwbouw naar renovatie van bestaande bouw en van aanbod naar vraag.

Veiligheid
De commissie meent dat op het gebied van veiligheid regels moeten worden gesteld ter beperking van risico's die van tevoren helder in beeld zijn gebracht en die zwaar genoeg wegen om blijvende regulering te rechtvaardigen. Daarbij zal in het politieke domein moeten worden vastgesteld welke risico's acceptabel zijn. Als die risico's zijn gegeven, kan een ad hoc commissie, bestaande uit personen die hun sporen hebben verdiend vanwege hun praktische kennis, hun wetenschappelijke inzichten, hun ervaring met deregulering en begrijpelijkheid vanuit de invalshoek van woonconsumenten en gebruikers, de regels verder invullen. Voor het Overlegplatform Bouwregelgeving is dan geen rol meer. De samenstelling van de huidige juridisch-technische commissie is een goed uitgangspunt voor het samenstellen van de ad hoc commissie.

Bruikbaarheid
De commissie vraagt zich ernstig af of een Bouwbesluit nog regels moet bevatten over het thema bruikbaarheid. Een mondige consument lost dat op een goed functionerende markt zelf wel op. Bovendien: op een manier die hij of zij zelf wenselijk acht. De omslag van aanbod naar vraaggestuurde markt kan hierbij helpen door meer aandacht te geven aan particulier opdrachtgeverschap.

Energie prestatie, milieukwaliteit en gezondheid
Wat betreft regels op het gebied van de energieprestatie en milieukwaliteit kunnen we kort zijn. De commissie gaat ervan uit dat de regels omtrent het Energielabel worden nageleefd. Hier dwingt de Europese regelgeving de lidstaten energieprestatie in nationale regelgeving vast leggen en het niveau van eisen de komende jaren verder op te voeren tot 'vrijwel energieneutraal' in 2020.
Veel eisen in het Bouwbesluit onder het thema gezondheid hangen samen met energie-efficiëntie (ventilatie, luchtkwaliteit, vocht, etc.). Ook de milieukwaliteitseis hangt hiermee samen. Het is de vraag of er voldoende reden is om buiten deze eisen om (en buiten hetgeen al in andere wetten is verbonden) nog meer eisen aan de bouw te stellen vanwege de gezondheid.

Pas op het moment dat de doelstellingen scherp zijn, is een zinvolle analyse van mogelijke aanknopingspunten voor administratieve lastendrukvermindering mogelijk.

Concluderend
De evaluatie van de totstandkoming van het Bouwbesluit 2012 geeft helder aan hoe moeilijk het is om de regeldruk terug te dringen en om andere fundamentele veranderingen door te voeren in het kader van het Bouwbesluit. Om het Bouwbesluit op een 'ander spoor' te brengen dient naar de mening van de commissie:

- De politiek (de verantwoordelijke ministers) helder aan te geven tot welke domeinen regels zich dienen te beperken en welke regels kunnen worden geschrapt
- De politiek helder aan te geven welke risico's acceptabel zijn in het kader van de gekozen domeinen
- De verdere uitwerking op ambtelijk niveau plaats te vinden
- Het geheel ter advies en invulling te worden voorgelegd aan een ad-hoc panel van experts.

Hoogachtend,

Prof. dr. Wim Derksen
Voorzitter Regiecommissie